

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

IZABELLA BARBARINI BAPTISTA

**A Estruturação da Capacidade Regulatória no Setor
Petrolífero Brasileiro: A Formação Institucional da
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e
Biocombustíveis (ANP).**

Versão Corrigida

São Paulo

2020

Izabella Barbarini Baptista

A Estruturação da Capacidade Regulatória no Setor Petrolífero Brasileiro: A Formação Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política

Orientador: Wagner Pralon Mancuso

Versão Corrigida

São Paulo

2020

**AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTES
TRABALHOS, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA
FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.**

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

| | |
|-------|---|
| B222e | <p>Baptista, Izabella Barbarini A Estruturação da Capacidade Regulatória no Setor Petrolífero Brasileiro: a Formação Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). / Izabella Barbarini Baptista ; orientador Wagner Pralon Mancuso. - São Paulo, 2020. 406 f.</p> <p>Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de concentração: Ciência Política.</p> <p>1. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. 2. Capacidade Regulatória. 3. Regime Regulatório Brasileiro . I. Mancuso, Wagner Pralon ,orient. II. Título.</p> |
|-------|---|



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS

ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE

Termo de Ciência e Concordância do (a) orientador (a)

Nome do (a) aluno (a): **Izabella Barbarini Baptista**

Data da defesa: **14/12/2020**

Nome do Prof. (a) orientador (a): **Wagner Pralon Mancuso**

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR**

CORRIGIDO elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 12/02/2021

(Assinatura do (a) orientador (a))

Aprovada em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

A minha mãe Vivian Barbarini por sempre acreditar em minha capacidade e me brindar com todo seu amor, dedicação e carinho.

Aos meus irmãos Ana Clara e Neto pela paciência, carinho e compreensão.

Aos meus avós Arthur Barbarini (*in memoriam*) e Vanny Barbarini pelo carinho, preocupação e aprendizado, dando todas as bases materiais e espirituais para que eu alcance, ao longo da minha vida, todos os meus objetivos.

Ao meu sobrinho João Antônio por ser a Luz que ilumina os meus dias.

Ao meu Psicólogo e amigo Maurício de Almeida pelo amparo, força e por me acompanhar na jornada da vida.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus e aos guias espirituais, por me “iluminarem” ao longo dessa etapa de minha vida.

Ao Prof^o Dr^o Wagner Pralon Mancuso, meus agradecimentos.

A Prof^a Dr^a Sonia Seger Mercedes (DEN-UFMG) pela grande dedicação a este trabalho, a sua paciência e disposição de ensinar sempre. Levarei comigo seus exemplos de humildade, responsabilidade e amor pela pesquisa. Minha eterna gratidão.

Ao Prof^o Dr^o Marcos Vinicius Pó (CECS-UFABC) pela grande contribuição a esse trabalho, agradeço por seus conselhos tão valiosos.

Ao Prof^o Dr Rafael Antonio Duarte Villa (DCP-USP) pelas contribuições generosas a esse trabalho. Obrigada pela atenção e carinho.

Aos Professores da Universidade de São Paulo Fraya Frehse, Patricio Tierno, Rogério Bastos Arantes, Mathew Taylor, Eduardo Cesar Leão Marques e Silvia Maria Schor pelos exemplos de dedicação à pesquisa e às atividades acadêmicas.

Aos funcionários do DCP/USP Vasne Santos e a Marcia Staaks por me apoiarem incondicionalmente.

Aos funcionários da Guarda Universitária da USP, em especial a Messias dos Santos e Edmur Amaral pelos conselhos e solidariedade inestimáveis.

Aos funcionários da divisão de alimentação da COSEAS/SAS pela disposição diária em servir-me com tanto carinho e amizade.

Aos funcionários das bibliotecas Florestan Fernandes e da FEA/USP pela grande colaboração na realização cotidiana desse trabalho.

A Fundação Getúlio Vargas (FGV/EAESP) especialmente ao Prof^o Dr^o Fernando Luiz Abrucio, pela contribuição e auxílio nas muitas etapas dessa pesquisa.

A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) especialmente aos funcionários e ex-funcionários Antonio Henrique dos Santos, Renata Goldenberg, Matheus Grijo Lima, Taíssa de Albuquerque Noronha, Francisco Neves, Haroldo Lima, David Zylbersztajn e ao Luiz Augusto Horta Nogueira.

A minha família, em especial as minhas tias, Bernadete, Maria Candelária, Maria José e Grasiela, pelo incentivo, preocupação e carinho.

A minhas grandes amigas Renata Rodrigues de Araújo e Laysi Praxedes Nobre por me acompanharem ao longo de toda essa jornada me prestando solidariedade, carinho e paciência.

Aos meus amigos, Joel Munhoz, Danilo Bezerra da Silva, Andrés Galindo Céspedes, Larissa Matheus, Alberto de Oliveira, Vitor Barbosa Sérgio, Lilian Sandretti, Luciana Borges, Giselle Castro.

Aos meus amigos e familiares que de alguma forma me auxiliaram ao longo dessa jornada. Estão todos sempre na minha lembrança e sintam-se partícipes da realização desse trabalho.

A CAPES pelo financiamento, sem o qual não seria possível o desenvolvimento desse trabalho.

"Se não puder voar, corra. Se não puder correr, ande. Se não puder andar, rasteje, mas continue em frente de qualquer jeito."

Martin Luther King Jr

"Em meio a tanta desigualdade, a chegada da mulher negra na institucionalidade surpreende. Nossa presença assusta o conluio masculino, branco e heteronormativo."

Marielle Franco

RESUMO

Essa dissertação visa estudar a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), a partir do conceito de “capacidade regulatória”. O processo de estruturação da agência, desde sua implementação em 1997, no governo Fernando Henrique Cardoso, e sua consolidação nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), demonstraria se há, ou não, capacidade de regulação no setor petrolífero brasileiro. O conceito de capacidade regulatória refere-se, nesse trabalho, às respostas e inovações institucionais no âmbito regulatório do setor petrolífero, especificamente em sua agência reguladora, ocorridas como reflexo de novas demandas colocadas sobre o Estado e suas burocracias. Objetiva-se analisar, com base na capacidade regulatória, as diferentes conformações da ANP. Por último, serão avaliadas as características institucionais da ANP corroboradoras de sua capacidade regulatória.

Palavras-chave: ANP, Capacidade Regulatória, Regime Regulatório Brasileiro

ABSTRACT

This dissertation aims to study the National Agency of Petroleum, Natural Gas and Biofuels (ANP), based on the concept of “regulatory capacity”. The structuring process of the agency, since its implementation in 1997, under the Fernando Henrique Cardoso government, and its consolidation under the Luiz Inácio Lula da Silva governments (2003-2010), would demonstrate whether or not there is regulatory capacity in the Brazilian oil sector. . The concept of regulatory capacity refers, in this work, to institutional responses and innovations in the regulatory sphere of the oil sector, specifically in its regulatory agency, which occurred as a reflection of new demands placed on the State and its bureaucracies. The objective is to analyze, based on the regulatory capacity, the different conformations of the ANP. Finally, the institutional characteristics of the ANP that corroborate its regulatory capacity will be assessed.

Keywords: ANP, regulatory capacity, Brazilian Regulatory Framework

Lista de Figuras

Figura 1 - Diagrama Conceitual

81

Lista de Tabelas

| | |
|---|-----|
| Tabela 1 - Modelo Regulatório Estadunidense | 66 |
| Tabela 2 - Modelo Regulatório Brasileiro | 68 |
| Tabela 3 - Dimensões do Nível Constitutivo | 81 |
| Tabela 4 - Variáveis do Nível Indicativo | 83 |
| Tabela 5 - Elementos Presentes nos Editais de Licitação 1999 - 2002 | 96 |
| Tabela 6 - Elementos Presentes nos Editais de Licitação 2003-2008 | 126 |
| Tabela 7 - Funções das Entidades Constituintes do Marco Regulatório Petrolífero | 197 |
| Tabela 8 - Características das Dimensões da Capacidade Regulatória (1997-2002) | 210 |
| Tabela 9 - Características das Dimensões da Capacidade Regulatória (2003-2006) | 216 |
| Tabela 10 - Características das Dimensões da Capacidade Regulatória (2007-2010) | 220 |
| Tabela 11 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período FHC (1997-2002) | 222 |
| Tabela 12 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2003-2006) | 225 |
| Tabela 13 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2007-2010) | 234 |
| Tabela 14 - Regime Regulatório Brasileiro | 265 |

Lista de Abreviaturas

| | |
|---------|--|
| AGU | Advocacia Geral da União |
| ANA | Agência Nacional de Águas |
| ANATEL | Agência Nacional de Telecomunicações |
| ANCINE | Agência Nacional do Cinema |
| ANEEL | Agência Nacional de Energia Elétrica |
| ANP | Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis |
| ANS | Agência Nacional de Saúde Suplementar |
| ANTAQ | Agência Nacional de Transportes Aquaviários |
| ANTT | Agência Nacional de Transportes Terrestres |
| ANVISA | Agência Nacional de Vigilância Sanitária |
| BA | Bônus de Assinatura |
| BDEP | Banco de Dados de Exploração e Produção |
| BID | Banco Interamericano de Desenvolvimento |
| BNDE | Banco Nacional de Desenvolvimento |
| CADE | Conselho Administrativo de Defesa Econômica |
| CADIN | Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Estaduais |
| CAPP | Comitê de Avaliação de Propostas Parceiras |
| CDC | Centro de Defesa da Concorrência |
| CEL | Comissão Especial de Licitação |
| CGU | Corregedoria Geral da União |
| CIDE | Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico |
| CNP | Conselho Nacional do Petróleo |
| CNPE | Conselho Nacional de Política Energética |
| CONAMA | Conselho Nacional do Meio Ambiente |
| CRC | Centro de Relações com o Consumidor |
| CRE | Conselho de Reforma do Estado |
| DNC | Departamento Nacional de Combustíveis |
| DOU | Diário Oficial da União |
| E&P | Exploração e Produção de Petróleo |
| EM | Exposição de Motivos do Projeto de Lei |
| EUA | Estados Unidos da América |
| FHC | Fernando Henrique Cardoso |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| IBAMA | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis |
| INMETRO | Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia |
| IPT | Instituto de Pesquisas Tecnológicas |
| LPMC | Levantamento de Preços de Margens de Comercialização de Combustíveis |
| MARE | Ministério de Administração e Reforma do Estado |
| MME | Ministério de Minas e Energia |

| | |
|-----------|--|
| NAC | Núcleo de Atendimento ao Consumidor |
| NIP | Núcleo de Informações e Pesquisa |
| NOC | Núcleo de Orientação ao Consumidor |
| P&D | Pesquisa e Desenvolvimento |
| PAC | Programa de Aceleração do Crescimento |
| PEM | Programa Exploratório Mínimo |
| PETROBRAS | Petróleo Brasileiro S. A. |
| PPSA | Pré-Sal Petróleo S. A. |
| PROCON | Fundação de Proteção ao Consumidor |
| PRO-REG | Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação |
| SBDC | Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| SCI | Superintendência de Comunicação e Divulgação Institucional |
| SDE | Secretaria de Direito Econômico |
| SPO | Superintendência de Processo Organizacional |
| TCU | Tribunal de Contas da União |

Sumário

| | |
|---|-----|
| CAPÍTULO I: PROBLEMA, OBJETIVOS, METODOLOGIA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA | 19 |
| 1.1. Definição do problema e objetivos. | 19 |
| 1.2. Estrutura Metodológica | 27 |
| 1.3. Relevância da Pesquisa | 31 |
| CAPÍTULO II: REFERENCIAL TEÓRICO E METODOLÓGICO: A CAPACIDADE REGULATÓRIA | 32 |
| 2.1. Referencial Teórico da Regulação | 32 |
| 2.1.1. A Capacidade Regulatória | 42 |
| 2.2. Regime Regulatório Brasileiro | 45 |
| 2.2.1. Estrutura Político-Institucional das Agências Regadoras | 57 |
| 2.3. Operacionalização das Ferramentas Metodológicas | 72 |
| CAPÍTULO III: A ESTRUTURAÇÃO DA CAPACIDADE REGULATÓRIA: A FORMAÇÃO INSTITUCIONAL DA ANP DESCRIÇÃO E ANÁLISE. | 84 |
| 3.1. O Nascimento da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (1997-2002). | 84 |
| 3.1.1. Credibilidade | 85 |
| 3.1.2. Independência | 98 |
| 3.1.3. Flexibilidade Administrativa | 102 |
| 3.1.4 . Autonomia | 106 |
| 3.1.5. Transparência | 109 |
| 3.1.6. Dispersão | 112 |
| 3.1.7. Coordenação | 116 |
| 3.2. O Primeiro Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006): As Mudanças Setoriais, a Reforma Regulatória e o Novo Regimento Interno da ANP. | 119 |
| 3.2.1. Credibilidade | 119 |
| 3.2.2. Independência | 129 |
| 3.2.3 Flexibilidade Administrativa | 135 |
| 3.2.4. Autonomia | 138 |

| | |
|---|-----|
| 3.2.5. Transparência | 145 |
| 3.2.6. Dispersão | 150 |
| 3.2.7. Coordenação | 154 |
| 3.3. O Segundo Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010): As Mudanças Setoriais – Pré-Sal e a Lei do Gás – e as Mudanças Organizacionais da ANP. | 159 |
| 3.3.1. Credibilidade | 159 |
| 3.3.2. Independência | 172 |
| 3.3.3. Flexibilidade Administrativa | 176 |
| 3.3.4. Autonomia | 184 |
| 3.3.5. Transparência | 188 |
| 3.3.6. Dispersão | 194 |
| 3.3.7. Coordenação | 202 |
| Conclusão: A Comparação das Formações Institucionais da ANP. | 208 |
| CAPÍTULO IV: CONCLUSÃO | 262 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 270 |
| APÊNDICES | 283 |
| A. Entrevista com o Prof ^o Dr David Zylberstajn | 283 |
| B. Entrevista com o Prof ^o Dr Luiz Augusto Horta Nogueira | 299 |
| C. Entrevista com Haroldo Borges Rodrigues Lima | 309 |
| D. Entrevista com Francisco Neves | 359 |

CAPÍTULO I: PROBLEMA, OBJETIVOS, METODOLOGIA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA

1.1. Definição do problema e objetivos.

Esta dissertação visa estudar o regime regulatório brasileiro para o setor de petróleo e gás natural, mais precisamente, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), a partir do conceito de Capacidade Regulatória desenvolvido por Lodge e Wegrich (2014, pp. 64-85):

“diz respeito às respostas e inovações institucionais no âmbito regulatório, ocorridas como reflexo de novas demandas colocadas sobre o Estado e suas burocracias”

Algumas agências reguladoras atuam em setores vitais para a economia e para a sociedade. Tornaram-se relevantes, no cenário político-institucional brasileiro, a partir do processo de reforma do Estado na década de 1990.

A inovação regulatória está fundamentalmente associada ao processo de globalização financeira e ao *boom* de investimentos diretos vinculados à privatização. A criação de instituições de novo tipo - com forte autonomia gerencial e flexibilidade - inscrevem-se em um processo mais amplo de difusão do paradigma gerencialista de reforma do setor público (MELO, 2000, p. 12).

A reestruturação do setor energético, nos anos 1990, objetivou tornar compatível o desenvolvimento setorial com o novo modelo de mercado liberalizado, inserido no Brasil. O setor petrolífero, diferente dos demais setores de infraestrutura, estabeleceu estratégias gradualistas de estímulo à inserção de capitais privados e também de formação de parcerias público-privadas (CAMPOS, 2006, p.187).

A Lei do Petróleo, 9.478, de 6 de agosto de 1997, ratificou a propriedade da União sobre o Petróleo, Gás Natural e outros hidrocarbonetos fluidos existentes no território nacional. Incluindo-se a parte terrestre, o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva. A ANP passou a administrar todos os direitos de Exploração e Produção de Petróleo (E&P)¹ de petróleo e gás natural, pertencentes à União (BRASIL, 1997, p.1).

A propriedade do petróleo e gás natural, após a extração do subsolo e passagem pelo ponto de mediação, é distribuída aos concessionários. As reservas descobertas dentro da área de concessão são de propriedade da União. Há a concessão para seu aproveitamento econômico, caso conveniente, respeitando o sistema dominial estabelecido na Constituição Federal de 1988.

O Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) ficou responsável pela elaboração de projetos para assegurar o abastecimento interno e o aproveitamento racional dos recursos energéticos. O conselho propõe ao presidente políticas nacionais e medidas destinadas a (CAMPOS, 2007, p.202):

- i. Promover o aproveitamento racional dos recursos energéticos do país.
- ii. Assegurar o suprimento dos insumos energéticos nas áreas mais remotas ou de difícil acesso no país.

¹ Nesse modelo de concessão, o Estado, através da ANP, concede os direitos de exercício dessas atividades econômicas sobre as bacias sedimentares brasileiras. As licitações para concessão, feitas através de leilões, distribuem os blocos de E&P para empresas interessadas em realizar a exploração de áreas com características favoráveis à produção de petróleo e gás natural (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2009, pp. 25)

- iii. Rever periodicamente as matrizes energéticas aplicadas às diversas regiões do país.
- iv. Estabelecer diretrizes para programas específicos.
- v. Estabelecer diretrizes para exportação e importação de petróleo e derivados.

A Petrobras é responsável pela pesquisa, a lavra, o refino, o processamento, o comércio e o transporte de petróleo. Seus recursos são provenientes de poço, de xisto ou de outras rochas, de seus derivados, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, bem como de quaisquer atividades correlatas ou afins, conforme definidas em lei (BRASIL, 1997, p.21)

As atividades de transporte, refino, importação e exportação de petróleo, segundo a lei, podem ser realizadas por terceiros mediante a autorização da ANP. Em relação às atividades do upstream², exigiu-se o procedimento licitatório para que tais atividades sejam concedidas a terceiros pelo órgão regulador (BRASIL, 1997, p.2).

A ANP, por fim, exerce as funções de órgão regulador e fiscalizador das atividades integrantes do monopólio do petróleo e gás natural e biocombustíveis. As competências da ANP segundo decreto 2.455/98 são (BRASIL, 1998, pp. 5-7):

- i. Programar a política nacional de petróleo e gás natural, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo em todo território nacional. Também na proteção de consumidores e usuários quanto ao preço, à qualidade e à oferta de produtos.
- ii. Promover estudos para a delimitação dos blocos que serão concedidos para exploração, desenvolvimento e produção.

² Upstream: caracteriza-se pelas atividades de busca, identificação e localização das fontes de óleo, e ainda o transporte deste óleo extraído até as refinarias, onde será processado. Resumindo, são as atividades de exploração, perfuração e produção. (BRASIL, 2009, p. 14).

- iii. Elaborar os editais e promover as licitações para concessão de exploração, desenvolvimento e produção, celebrando os contratos delas decorrentes e fiscalizando a sua execução.

Sua implementação, em 1997, foi um dos legados do governo Fernando Henrique Cardoso. No momento de sua criação, a agência objetivava a garantia de credibilidade para atração de investidores ao setor. Segundo Pacheco (2006, p. 531):

“(…) nos setores de infraestrutura, que muitas vezes constituem monopólios naturais, justifica-se com mais clareza a adoção dos requisitos de autonomia e desvinculação política da agência em relação ao governo, diante da longa maturação dos altos investimentos requeridos, dos requisitos tecnológicos e da decorrente necessidade de assegurar regras estáveis para atrair investidores privados”

O primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2007) afirmou sua intenção de reformar e aperfeiçoar o modelo institucional das agências reguladoras. Para o novo governo, as agências gozavam de autonomia excessiva, assumiam a formulação de políticas públicas e não eram controladas pelo Poder Executivo. Tal intenção redundou em projeto concreto com a proposta de uma “Lei Geral das Agências Reguladoras”, harmonizando as regras e os procedimentos entre todas elas - Projeto de Lei 3.337/2004³ (LOURENÇO, 2010, p. 90).

Com a descoberta das reservas do pré-sal, o governo brasileiro propôs e implantou novas regras, adicionais ao marco regulatório vigente. Esse adendo alterou o arcabouço institucional petrolífero; a agência, como parte integrante desse arranjo,

³ Esse projeto não se converteu em lei. Houve a consolidação de uma Lei Geral das Agências Reguladoras no Congresso Nacional com a aprovação da lei 13.848 de 2019.

tornou-se gestora dos contratos de partilha de produção⁴ e das áreas de cessão onerosa⁵.

Em seu segundo governo, a administração petista propôs o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) - criado pelo Decreto número 6.062/2007. Esse programa, segundo o artigo primeiro de sua norma instauradora visava:

“Contribuir para a melhoria do sistema regulatório e para a promoção da qualidade regulatória (BRASIL, 2007, p.2)”

O objetivo era estabelecer um *locus* de supervisão regulatória superior, tendo sede na Presidência da República e contando com a participação do Ministérios do Planejamento e da Fazenda em sua gestão estratégica.

⁴ A principal característica do regime de partilha de produção é a repartição, entre a União e o contratado, do petróleo e gás natural extraídos de uma determinada área. O contratado assume sozinho, durante a fase exploratória, os riscos da não descoberta. Em caso de sucesso exploratório, os seus custos serão ressarcidos em petróleo/gás (óleo custo) pela União, de acordo com os critérios previamente estabelecidos no contrato. O óleo custo é o ressarcimento pelos investimentos e outros custos para a operadora e demais contratados. Uma vez descontados os investimentos e custos de extração, de acordo com a forma pactuada no contrato, a parcela restante do óleo produzido na partilha (óleo lucro) é dividida entre a União e o contratado. O óleo lucro é o total da produção de óleo deduzido dos custos e gastos associados à produção, ou seja, o valor do petróleo e do gás extraídos menos os royalties e o pagamento ao proprietário da terra. Por essas características, o regime de partilha permite maior controle do Estado sobre a posse da renda gerada pelo pré-sal (LUCAS, 2013, pp.144-145).

⁵A União, através de lei, é autorizada a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos. A cessão será limitada a um volume máximo de 5 bilhões de barris (BRASIL, 2009, p.1).

Portanto, a agência surge do processo de “flexibilização”⁶ do monopólio no setor petrolífero brasileiro. Esse novo ente institucional se estruturaria ao longo dos governos. Por conseguinte, estaria imerso tanto nas propostas de mudanças do regime regulatório, quanto naquelas relacionadas ao setor energético nacional.

Desse contexto mais amplo, despontam as motivações desse estudo. A primeira é a necessidade de compreender o processo de estruturação da agência reguladora do setor de petróleo. O entendimento de tal desenvolvimento institucional ocorre a partir de dados empíricos, para além do debate ideológico. Ao longo da história do setor de petróleo no Brasil, o debate político oscila em torno de duas visões distintas. A primeira, marcada por aspectos nacionalistas, defende o braço forte do Estado em todas as etapas da cadeia produtiva do petróleo, ou, em sua versão mais moderada, a participação do setor privado nacional. De outro lado, constavam os partidários de posturas liberais, que defendiam a livre abertura da exploração de petróleo para empresas estrangeiras, sob o monitoramento do Estado. A sustentação de uma ou outra corrente depende da estrutura de apoio dos governos em questão. Por sua vez, essas estruturas estão ligadas às opiniões pessoais ou de setores aos quais os atores políticos estão ligados (PEREIRA; SOUZA, 2013, pp. 40-41).

Outra razão motivadora, é o entendimento da inserção de uma entidade, “em tese”, autônoma em um setor caracterizado, no Brasil, pela forte presença estatal. O

⁶ Flexibilizar significa que as atividades econômicas de pesquisa e lavra das jazidas, o refino, a importação e exportação e o transporte marítimo do petróleo, gás natural e derivados são monopólio da União, por meio de sua regulação e fiscalização e poderão ser exercidas mediante concessão, autorização ou contratação (BRASIL, 1997, p.3).

importante papel que as empresas estatais tiveram no desenvolvimento econômico brasileiro. Durante o regime militar, as estatais passam a ter um novo papel na economia. Começam a receber investimentos do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE)⁷ que passa a ser um gestor financeiro do programa de reaparelhamento do Estado. Esse programa, com financiamento do Estado, mobiliza recursos e aplica-os em empresas estatais de infraestrutura (Estado Estruturante) (CAMPOS, 2006, p. 173). Ainda que vinculadas formalmente a um tipo de controle, a força das estatais era tamanha que elas gozavam de grande quantidade de recursos (pessoal, dinheiro e influência), grande capacidade decisória e autonomia. Assim, na prática, a Petrobras foi liberada do controle governamental direto, podendo definir os valores de seus investimentos, remunerações, contratos e preços dos produtos, em determinado período sendo menor o controle do Tribunal de Contas da União (TCU). Ao governo federal, ficava a importante tarefa de indicar os dirigentes das empresas (PEREIRA; SOUZA, 2013 p.43).

Por último, o conhecimento dos limites da atuação da agência reguladora, a partir dos pressupostos da reforma gerencial do Estado brasileiro dos anos 1990. Afirmava-se que, com a redução do papel do Estado na economia, haveria maior eficiência da gestão pública ao incorporar os princípios gerenciais do setor privado. Essas ideias foram inspiradas no chamado “Consenso de Washington”. Essa agenda de políticas públicas destacava medidas destinadas a eliminar barreiras institucionais

⁷ BNDE foi criado por uma comissão mista Brasil – EUA com projeto de construção de viabilidade para infraestrutura, reaparelhamento para financiamento externo e empréstimos compulsórios do imposto de renda (BRESSER-PEREIRA, 2008, p.48).

ao capital estrangeiro, alcançar o fim dos monopólios governamentais e a proposta privatização dos serviços públicos. Esses postulados uniformizadores, no entanto, resultaram em configurações heterogêneas. Houve variações nas formas de regulamentação da indústria de petróleo, devido aos desenvolvimentos específicos das diversas fases históricas do Estado brasileiro (PEREIRA; SOUZA, 2013 p.48).

Dadas as motivações, o problema de pesquisa desta dissertação relaciona-se ao debate envolvendo o questionamento da adoção do ideário da Nova Gestão Pública *versus* a crença nas poucas capacidades organizativas e procedimentais do Brasil. Diante da incorporação do receituário das organizações internacionais dos arranjos institucionais de governança “apropriados” - para atingir a eficiência, credibilidade e resultados na administração pública -, não se avaliam a existência dos mecanismos de racionalização burocrática já existentes na administração pública brasileira (PECI, 2014, p. 62).

Dessa problemática mais ampla, surge a seguinte pergunta: existe uma capacidade regulatória na indústria de petróleo do Brasil? As características organizacionais da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), ao longo de sua estruturação, corroboram essa capacidade?

Desse modo, o objetivo que se persegue é examinar o desenvolvimento da capacidade regulatória, como apresentado por Lodge e Wegrich (2014, pp. 64-85), concentrando-se na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), no período de 1997-2010.

Os objetivos específicos desse trabalho são:

- 1) Historiar a implementação e a consolidação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), ao longo do período estudado (1997-2010), analisando suas distintas conformações.
- 2) Sistematizar a normativa legal e infralegal, pertinente à ANP: resoluções, portarias técnicas e administrativas, instruções normativas, autorizações e despachos (ANP); Diário Oficial da União, Constituição Federal e leis, decretos e medidas provisórias aprovadas pelo Congresso Nacional.

1.2. Estrutura Metodológica

Essa pesquisa é analítico-descritiva. Segundo Gil (2008, p. 26-27), as pesquisas desse tipo têm como objetivo primordial a descrição das características e a análise do fenômeno estudado.

O método geral utilizado nessa pesquisa é o indutivo. Esse método parte do particular e postula generalizações. Nesse sentido, a generalização deve ser constatada a partir da observação de dados concretos, suficientemente confirmados dessa realidade. A fundamentação está exclusivamente na experiência e não em objetivos pré-estabelecidos; somente após a observação é possível estabelecer comparações e relações entre os fatos observados (GIL, 2008, pp. 28-29). Essa metodologia adota a observação, como procedimento indispensável, para atingir o conhecimento científico.

Para a compreensão empírica da capacidade regulatória da ANP temos duas fases de análise e suas respectivas metodologias. A primeira fase, uma vez delineado o problema-questão da pesquisa, corresponde à pesquisa exploratória dos seus

referenciais teóricos: regime regulatório brasileiro, capacidade regulatória, o setor petrolífero nacional e os marcos regulatórios nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. A técnica metodológica utilizada foi essencialmente a pesquisa bibliográfica. Essa técnica consiste na coleta de uma gama de fenômenos muito mais ampla, em relação à pesquisa direta, através de materiais científicos como livros, artigos e outros trabalhos acadêmicos, sendo possível alcançar o problema a partir de dados muito dispersos (GIL, 1999, pp. 65-66).

A segunda fase concentra-se em compreender a estrutura institucional da ANP, ao longo do período estudado. As técnicas metodológicas utilizadas são:

- Pesquisa Bibliográfica: permitiu a coleta de uma gama de fenômenos muito mais ampla, em relação à pesquisa direta. Através de materiais científicos como livros, artigos e outros trabalhos acadêmicos, é possível alcançar o problema a partir de dados muito dispersos (GIL, 1999, pp. 65-66).
- Pesquisa Documental: consistiu na pesquisa de fontes documentais, especificamente, de instituições governamentais. Esses documentos são de “primeira mão” já que não receberam tratamento nenhum. A classificação foi efetuada de acordo com os objetivos da pesquisa (GIL, 1999, pp.65-66).
- Análise Legística: essa técnica consiste em instruir o processo de formulação e revisão de atos normativos no Brasil. A avaliação legislativa constitui uma metodologia destinada a analisar atos normativos sob o enfoque dos efeitos que eles produzem na sociedade.

Sob essa perspectiva, ao avaliador compete mensurar, com o uso de ferramentas de pesquisa interdisciplinares, a eficácia, a efetividade, a eficiência e o impacto das leis. Dentro dessa análise houve maior atenção ao processo de edição de normas, ou seja, o processo de elaborar, editar e implementar a legislação. Esse processo segue regras procedimentais de vários tipos. Essas regras influenciam em certa medida a qualidade formal e material da legislação. Essa técnica está intrínseca a Sociologia da Legislação, ou seja, a análise do processo político precedente à edição da legislação, a implementação do processo e os efeitos da legislação. Essas fases de análise são elementos essenciais dos estudos sobre a elaboração da legislação (SALINAS, 2013, pp. 229-235).

- Entrevista: técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obter informações que interessam a investigação. A entrevista é portanto uma forma de interação social, mais especificamente, uma forma de diálogo assimétrico, em que uma das partes busca coletar dados e a outra se apresenta como fonte de informação (GIL, 1999, p.13).

A fonte de dados está no sítio da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. O sistema de legislação da ANP é composto por um vasto repertório legal, que regulamenta as atividades da indústria do petróleo, gás natural e biocombustíveis. Esse banco de dados é atualizado diariamente, a partir da publicação de atos, normas e leis no Diário Oficial da União (DOU). O sistema fornece toda a regulamentação elaborada pela ANP desde 1998, organizada em resoluções,

portarias técnicas e administrativas, instruções normativas, autorizações e despachos. O acervo também reúne a Constituição Federal e centenas de leis, decretos e medidas provisórias aprovadas pelo Congresso Nacional, além de resoluções, portarias e instruções normativas de diversos ministérios e órgãos federais cuja atuação tem relação direta com a indústria do petróleo, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e o extinto Conselho Nacional do Petróleo (CNP), entre outros. Nesse acervo temos toda a legislação relacionada com o regimento interno da agência (BRASIL, 1998).

Em relação ao processo de organização e à sistematização dos dados, houve a utilização do *Software NVivo*. Essa ferramenta possibilitou a divisão da legislação buscada nas seguintes categorias: governo, tipo de legislação, ano e divisão institucional da agência.

Por último, o processo de análise das entrevistas foi norteado pelas seguintes categorias: 1) àquelas propostas no modelo de análise construído: credibilidade, independência, flexibilidade administrativa, autonomia, transparência, dispersão e coordenação. 2) relativas a percepção dos impactos das mudanças na legislação sobre a estrutura do arranjo institucional petrolífero e a política regulatória nacionais.

1.3. Relevância da Pesquisa

A relevância desta pesquisa demonstra-se a partir da análise da presença das agências reguladoras e suas consequências para a atuação do Estado. Segundo Nunes, Nogueira e Costa (2007, p. 15 e 16):

“As agências atuam sobre setores vitais para a economia e para a sociedade, apresentando diferentes graus de dinamismos e avanços tecnológicos. Caracterizam-se por atrair, complementar ou contrariar interesses privados e públicos, produzindo regras e normas que imputam custos às unidades reguladas (...) a elas competem funções de Executivo, tais como a concessão e fiscalização de atividades e direitos econômicos, e lhes são atribuídas funções de Legislativo, como a criação de normas, regras e procedimentos, com força legal sob a área de sua jurisdição. Ademais, ao julgar, impor penalidades, interpretar contratos e obrigações, as agências desempenham funções jurídicas”

Segundo essa definição, as agências reguladoras têm funções de regulamentação, fiscalização e execução. Por suas atribuições, esses entes institucionais seriam um “Estado dentro do Estado”. Dessa maneira, é relevante estudar o impacto da ANP no setor de petróleo brasileiro, pois auxiliaria na compreensão da relação deste “mini” Estado com o outro Estado que lhe deu origem.

CAPÍTULO II: REFERENCIAL TEÓRICO E METODOLÓGICO: A CAPACIDADE REGULATÓRIA

Este capítulo teórico inicia-se pela descrição do contexto político, social e econômico no qual emerge o Estado Regulador. Posteriormente, apresentamos as correntes de estudo da regulação. Apresenta-se o conceito de Capacidade Regulatória e suas características. A partir dessa definição, central desse trabalho, descreve-se o regime regulatório brasileiro. Por último, desenvolve-se um quadro analítico, por meio de implicações lógicas, articulando essas duas matrizes teóricas – a capacidade regulatória e o regime regulatório brasileiro – construindo as variáveis que serão analisadas na fase empírica da pesquisa.

2.1. Referencial Teórico da Regulação

Nos países industrializados ocidentais, os primeiros sinais da crise do Estado bem-estar estão relacionados aos seguintes fatores socioeconômicos (ABRUCIO, 2007, pp.175-176):

- 1) Crise econômica mundial: grande período de recessão econômica iniciada na década de 1970 e início de 1980 com grande escassez de recursos.
- 2) Crise fiscal do Estado: sem meios para financiar seus déficits, o Estado enfrenta uma crise fiscal. Havia a dificuldade de harmonizar os gastos públicos com o crescimento econômico.
- 3) Ingovernabilidade: os governos eram julgados como inaptos para resolver seus problemas. Os usuários dos serviços públicos e todos os beneficiários das relações neocorporativistas vigentes não queriam perder suas conquistas. No entanto, a disputa comercial globalizada considera os

custos trabalhistas previdenciários, a carga tributária sobre o capital e os demais fatores produtivos são os custos considerados responsáveis pela perda de competitividade das nações e blocos econômicos. O Estado, principal responsável por esses custos, é pressionado a diminuir impostos e a sua participação no mercado de trabalho.

- 4) A globalização e suas inovações tecnológicas: houve a transformação da lógica do setor produtivo. Os Estados não tinham total controle dos fluxos financeiros e comerciais – o aumento do poder das multinacionais - tais fatores dificultavam a delimitação da política macroeconômica nacional.
- 5) A organização da burocracia foi afetada pela escassez de recursos e pelo elevado déficit fiscal. O corte de gastos provocou: a) redução de gastos com pessoal. b) busca da eficiência governamental com modificações profundas no modelo weberiano lento e apegado as normas, ou seja, ineficiente.

Essa crise desmoralizou as políticas de bem-estar social. Alegava-se que os efeitos das políticas de assistência social eram negativos e provocavam elevação do déficit público e das taxas de inflação, sem influência positiva nos níveis de emprego. Os economistas neoliberais, principalmente Hayek e Friedman⁸, passaram a defender o afastamento do Estado da gestão da política econômica, preconizando a

⁸ Em *Capitalismo e Liberdade*, Friedman propunha o completo afastamento do Estado da esfera econômica e também da Assistência Social. Era contrário ao imposto progressivo, ao imposto sobre as sociedades anônimas, a educação e à previdência públicas, à regulamentação governamental dos alimentos e medicamentos, ao salário mínimo, aos monopólios governamentais e as empresas públicas. O Estado deveria preocupar-se apenas em garantir o direito de propriedade, o cumprimento dos contratos e a defesa nacional. (FRIEDMAN, 1985)

desregulamentação dos mercados, a privatização de empresas públicas e a diminuição dos gastos sociais (PIRES, 2012, p.350).

Portanto, a solução para tal crise, adotada pelos países centrais, era buscar um aparato governamental mais ágil e flexível. Esse processo de reforma teve como principais pilares teóricos: a construção de um Estado “regulador” e a adoção dos princípios da nova gestão pública.

O Estado “regulador”, de acordo com Majone (1999, p. 15), é caracterizado pelo modo alternativo de controle, onde serviços públicos e outros setores considerados importantes ao interesse público são privatizados (telecomunicações, eletricidade e saneamento básico). Em segundo lugar, criam-se agências reguladoras responsáveis pelo desenvolvimento e aplicação de regras, às quais os setores privados estão sujeitos. Em terceiro lugar, o governo passa a ser indireto, ou seja, há a descentralização e a regionalização administrativas. A gestão, cada vez mais, tende a ser identificada com a regulação de terceiros. O mercado proporciona os bens e serviços, ao invés do Estado “positivo” ser o responsável por sua provisão.

As características desse “Estado Regulador” são originárias dos desapontamentos, constrangimentos estruturais e mudanças de ambiente (LODGE, 2008, pp.283-284).

Os desapontamentos relacionam-se à inabilidade, no nível macro do Estado de bem estar-social, para alcançar os resultados políticos desejados. No nível micro, há a falha percebida no controle das empresas estatais. O argumento principal era a interferência política contínua na tomada de decisões gerenciais ou, em termos, de

falta de fiscalização dos prestadores de serviço estatais, ou através da simples captura desses agentes por interesses momentâneos do governo vigente.

Os constrangimentos estruturais relacionam-se à restrição fiscal. A escolha estratégica foi optar pela transferência dos custos de implementação de políticas públicas para terceiros. Dessa maneira, os custos de decisão sobre as regras, bem como sobre seu monitoramento e sua sanção, são significativamente menores. Além disso, a delegação às agências reguladoras foi interpretada como uma forma de transferir a responsabilidades dos políticos por decisões eleitoralmente desfavoráveis (blame-shifthing) e do Estado pela provisão direta dos serviços públicos.

Por fim, há as mudanças no ambiente. As mudanças na economia internacional desafiavam as formas tradicionais de controle social (política orçamentaria, controle da taxa de juros, política de subsídios e estímulo a geração de empregos). A crescente complexidade da economia moderna deu aos Estados o “problema” da “credibilidade”. Os governos enfrentavam problemas em fornecer a continuidade das políticas públicas ao longo dos governos, que protegeriam os fluxos de benefícios para os eleitores ao longo do tempo. Esse problema de “compromisso” surge, em particular, da necessidade dos Estados de atrair investimentos privados para promoção da modernização dos setores econômicos. No contexto político, caracterizado por “pontos de veto”, as instituições regulatórias não majoritárias fornecem um dispositivo institucional para a credibilidade, pois prometem decisões baseadas no conhecimento técnico, em vez de basear-se em critérios eleitorais. Logo, a lógica da decisão baseia-se na política pública e não em “motivos” políticos contingenciais.

Portanto, o desenvolvimento da regulação e da administração gerencial emergem de um conjunto de mudanças políticas, econômicas e sociais. Havia grande restrição orçamentária para a realização de múltiplas atividades estatais, crescente internacionalização da economia e, por último, a busca de compromissos institucionais eficientes para os investidores. Nesse contexto, políticos e burocratas utilizam ferramentas de controle, que intermediassem a relação do mercado com o Estado (LODGE, WEGRICH; 2012a, p. 220).

Tem-se a emergência da regulação como forma de controle estatal. Tal autoridade regulatória é exercida através das relações contratuais formalizadas e da separação entre a esfera da produção e da supervisão. No interior dessa política pública, as agências reguladoras são um instrumento de controle indireto da produção através da informação, autoridade e monitoramento (LODGE; WEGRICH, 2012b, p.119).

De acordo com Le Gales e Lascoumes, a instrumentalização da política pública define a relação entre governantes e governados e se caracteriza: 1) por uma forma condensada de controle social e a maneira de exercê-lo e 2) é importante para a compreensão do exercício da política pública, pois ela não é neutra; ela produz efeitos específicos, além de seus objetivos, tendo uma lógica própria (2007, pp.1-2). Os autores argumentam que os instrumentos de política pública têm uma natureza técnica e social. Organizam as relações entre o Estado e aquele ao qual a política é endereçada, de acordo com suas preocupações, representações e significados (LE GALES; LASCOUMES, 2007, pp.7-8).

Nesse sentido, esses instrumentos podem ser encarados como instituições. Determinam parcialmente o caminho pelo qual os atores vão agir e também criam

incertezas quanto aos efeitos sobre o equilíbrio de poder. Ao mesmo tempo, constroem e oferecem oportunidades aos atores. Os atores políticos e sociais têm capacidades para ação que vão diferir largamente de acordo com o instrumento escolhido. Como as instituições, os instrumentos permitem formas de ação coletiva, estabilizando e formando o comportamento dos atores, tornando-os mais previsíveis e provavelmente mais visíveis (LE GALES; LASCOUMES, 2007, pp. 8-9).

Portanto, o processo de agenciamento associa-se à busca de organização do governo, baseado no controle de desempenho, na supervisão, em ramos administrativos não hierárquicos, no compartilhamento do poder, nas formas de mediação com o mercado, na construção de órgãos com diferentes funções juntas e a utilização de ferramentas de avaliação baseada em produtos e resultados (LODGE; WEGRICH, 2012b, p.291).

A administração pública, no interior desse Estado regulador, adota os princípios da Nova Gestão Pública. Esse novo paradigma propõe a modificação do aparato administrativo para o incremento da governança estatal. Esse processo está baseado na profissionalização da burocracia estratégica, o fortalecimento de seus instrumentos gerenciais e a melhoria de seu desempenho na elaboração de políticas (BARZELAY, 1998, p. 26).

Os pacotes de reformas da administração estatal, e suas respectivas doutrinas, produziram impactos nas lógicas políticas e administrativas. O campo da “melhor regulação” ofereceu ferramentas para a avaliação do impacto regulatório. Nessa perspectiva, o processo de reforma era compreendido através da análise das ferramentas administrativas específicas, da existência das ferramentas de gerenciamento e das suas avaliações de desempenho. Assim, avaliavam-se seus

impactos através de indicadores de desempenho, da performance informacional e da dificuldade de alcançar esses indicadores em determinadas condições (LODGE;WEGRICH,2012a, p. 219).

Além disso, havia análises baseadas no processo de difusão regulatória. Essa teoria buscava compreender a disseminação dessas ferramentas e a motivação para sua escolha. Eram justificadas pelo interesse no controle de políticos e burocratas, pela vantagem em facilitar a coordenação entre sistemas de governo e, por fim, pela busca em incentivar o aprendizado sistêmico (LODGE;WEGRICH,2012a, p. 220).

No entanto, houve a percepção crescente de que, ao exigir instrumentos regulatórios, que corrigissem as falhas de mercado e garantissem maior credibilidade aos investidores, teriam consequências inesperadas. Por exemplo, a segurança de um nicho econômico específico, através da escolha de alguns instrumentos, levava a um aumento em termos do risco sistêmico (LODGE; WEGRICH, 2012c, p. 5).

Essas perspectivas de análise do arranjo regulatório associavam-se a uma visão ortodoxa da regulação. Nessa concepção, temos a regulação buscando soluções baseadas em ferramentas de mercado. Há preocupação com a competição e a eficiência, traduzida através de estratégias específicas como: a correção das falhas de mercado, a produção de credibilidade aos investidores e as ferramentas de comando e controle. Logo, há a ênfase na regulação como um processo tecnocrático e apolítico (LODGE; WEIGRICH, 2012c, p.6).

Com a consolidação do desenho regulatório, após uma década de reforma estatal, percebeu-se limitações nas perspectivas vigentes de investigação sobre a regulação. Os autores LODGE e WEGRICH (2012c, p. 8) propõem a perspectiva de

análise regulatória. Essa perspectiva postula que qualquer intervenção regulatória – seja através da autorregulação ou do regime estatal de comando e controle – provavelmente enfrentará dilemas. Portanto, é necessário considerar fatores como: impactos das exigências impostas aos reguladores, as consequências de intervenções regulatórias sobre a população e a incapacidade de monitorar determinados “nichos do mercado”. Logo, deduz-se que a regulação ocorre em sistemas que produzem respostas inesperadas e as decisões regulatórias são de natureza política:

“(…) pensar como regulador é sobre aceitar o contexto e constrangimentos, nos quais algo opera e é também sobre como superar particulares constrangimentos de maneiras criativas e construtivas (LODGE; WEIGRICH, 2012, c p.9).”

Nessa perspectiva, o arranjo regulatório está inserido na “Era da Governança”. Nessa época, a estrutura do Estado é baseada segundo seus recursos financeiros, de ordenamento e de legitimação. Em termos financeiros, utilizou-se a privatização, a terceirização e outros artifícios não transparentes (parcerias público-privadas). Buscava-se reduzir as demandas imediatas às finanças públicas, em parte deslocando o custo dos serviços públicos do coletivo para o usuário individual. Em matéria de organização, houve dispersão dos recursos administrativos e das áreas de tomada de decisão política através de arranjos decisórios específicos. Reguladores independentes sinalizariam um compromisso crível, independente da inflação determinada pelos bancos centrais. As agências executivas supostamente facilitariam a especialização gerencial e a responsividade para os consumidores-cidadãos. Por último, a governança representa também um modo de legitimação. A primeira estratégia foi apelar para os argumentos de eficiência e racionalidade econômica. A ênfase atribuída à racionalidade técnica do Estado regulador evitaria a indesejável

perturbação envolvendo as relações de poder. Ao mesmo tempo, a complexificação institucional dos serviços públicos e a incumbência de formulação de políticas públicas exitosas levou à busca de maneiras transparentes de alocação de responsabilidade. A última estratégia adotada foi a ênfase na importância da mediação e negociação. Há a necessidade do consentimento das populações para governar e ele pode ser alcançado através da mediação e da persuasão (LODGE, 2013, pp,383-384).

Logo, o Estado é visto como portador de recursos para a resolução de problemas. Essa capacidade de solução não é somente sobre a maneira na qual os sistemas políticos (de qualquer natureza) conseguem responder aos problemas diagnosticados (ou não). Refere-se ao modo com que essas tentativas são percebidas como legítimas (LODGE, 2013, p. 379).

A ênfase na capacidade estatal de resolver problemas considera os desafios da “Era da Governança”. Há maior vulnerabilidade institucional onde as questões políticas, administrativas e econômicas causaram novas demandas sobre políticos e burocratas. Nesse contexto, a atuação estatal seria pautada pela utilização de um conjunto de recursos, os quais estariam vinculados a determinadas capacidades. De acordo com Lodge e Wegrich (2014, p. 11):

“As Capacidades Administrativas são a habilidade das instituições da administração pública para implementar as políticas públicas, as quais requerem um certo nível de financiamento, mas também recursos humanos, ferramentas de planejamento e outros fatores administrativos. São as capacidades essenciais para a tentativa de resolução de problemas. Envolvem a capacidade de coordenar atores através de fronteiras e níveis de governo, para regular os atores sociais, implementar e entregar políticas e, por último, implementar as capacidades analíticas para enfrentar complexos desafios.”

O Estado teria perdido sua capacidade de fornecer bens e serviços diretamente, mas teria fortalecido as suas capacidades em termos de controle. Existem quatro tipos de capacidades administrativas centrais para qualquer tentativa de solução de problemas. Nomeadamente tem-se (LODGE;WEGRICH, 2014, pp. 12-15):

- 1) Capacidade de Entrega: é a capacidade de fazer as coisas acontecerem. Os meios necessários para as populações receberem os serviços, extraírem as receitas e manter a ordem pública. Não é somente sobre as pessoas fazerem seu trabalho, mas também sobre os recursos implementados para garantir a manutenção de determinados serviços.
- 2) Capacidade de Coordenação: é perceptível naquelas áreas onde a governança colaborativa supostamente ocorre. Percebe-se a reunião e o alinhamento de organizações complexas e de diferentes origens. Além disso, relaciona-se aos indivíduos acessando diferentes sistemas sociais e juntando suas experiências e diferentes formas de conhecimento.
- 3) Capacidade Regulatória: é a capacidade relacionada aos órgãos de fiscalização, funções de controle e relacionados a necessidade de campos regulamentadores isolados entre governos e a iniciativa privada.
- 4) Capacidade Análítica: é a forma como os governos são informados sobre projeções futuras e desenvolvimentos atuais, trazendo diferentes fontes de conhecimento. Além disso, a busca da garantia de legitimidade e transparência para trazer ao governo o conhecimento no atendimento a reivindicações concretas.

2.1.1. A Capacidade Regulatória

A capacidade regulatória, dentre as capacidades administrativas, refere-se:

“a um arranjo institucional, onde serviços públicos são operados privadamente através do estabelecimento de contratos e onde a supervisão é conduzida através de especialistas, frequentemente autônomos, em unidades separadas das tradicionais burocracias ministeriais (LODGE;WEGRICH, 2014, pp. 65).

Então, a capacidade regulatória refere-se à gestão de autoridade e das interdependências a que estão sujeitas as instituições regulatórias estatais. Vincula-se à criação de inteligência regulatória, a qual opera em duplo sentido. O primeiro deles é o prospectivo, no qual as instâncias regulatórias, particularmente as agências reguladoras autônomas, são capazes de informar desde o início o processo decisório. A ideia é estabelecer uma rede de intercâmbio entre os decisores, formuladores de política pública, com os executores, ou seja, os burocratas das agências reguladoras. Os formuladores pensariam nas consequências da política no médio e longo prazos. Já os executores sistematizariam suas contribuições na construção das políticas públicas. Por outro lado, o sentido retrospectivo da inteligência regulatória trata da relação com a política pública em operação e sob a esfera de fiscalização da agência. Essas questões exigirão respostas, muitas vezes além dos limites institucionais do Estado (CUNHA; GOMIDE; KARAM, 2016, p. 49).

Dentro do conceito de capacidade regulatória, a reputação é um componente central. Segundo Lodge e Wegrich (2014, p. 86):

“A reputação de ser competente. Isso envolve um conjunto de crenças sobre capacidades, papéis e obrigações únicas e separáveis de um regime regulatório, onde essas crenças são baseadas em uma rede de públicos (...) reputação é sobre a aceitação dos outros; é o resultado de atividades interdependentes entre um conjunto de

atores muito fragmentados em termos organizacionais e é sobre a interação entre esses entendimentos informais e acordos institucionais formais-legais”

Desse modo, essa capacidade emerge no contexto da interação entre unidades diferentes, geralmente alocadas em diferentes níveis de governo e em diferentes sistemas eleitorais nacionais. A importância da reputação na explicação do comportamento regulatório envolve não somente critérios formais propriamente ditos, mas também as estratégias e a liderança das agências para melhorar sua autonomia, por exemplo. Como a capacidade regulatória evolui no tempo, deve-se relacionar a autoridade formal com a “capacidade real de fazer”. A regulação depende de decisões atreladas a preferências governamentais onde atores podem contestar essas decisões. Quanto maior a reputação, menor a contestação, ou seja, a capacidade regulatória não é estática. O grau de sua legitimidade varia. Há a presença da opinião de determinados grupos, mais do que de outros, influenciando as suas decisões (LODGE;WEGRICH, 2014, pp. 81-82).

Para analisar a capacidade regulatória, no entanto, o conceito pode ser dividido em várias dimensões:

- a) Arranjo institucional onde atores privados operam serviços através de contrato por meio do exercício de critérios especializados previsíveis (LODGE;WEGRICH,2014,p. 65).
- b) Arranjo institucional cuja tarefa de supervisão é conduzida através de especialistas hierarquicamente autônomos por meio de julgamento rico em especialização (LODGE;WEGRICH,2014,p. 65).

- c) A capacidade regulatória envolve o exercício de critérios regulatórios, a prática de disposições formais e a checagem desses critérios (LODGE;WEGRICH,2014,p. 65).
- d) A capacidade regulatória é sobre reputação. Não é necessária somente a existência de poderes formais, mas a aceitação de que alguém tem a legitimidade para fazê-lo. As atividades regulatórias às vezes são realizadas enfrentando ou às vezes em colaboração com as variadas partes interessadas - políticos, industriais, especialistas e outros atores (LODGE;WEGRICH,2014,pp.67-68).
- e) Envolve o uso de poderes discricionários, no contexto de organizações independentes e fragmentadas e sua recepção por vários públicos, em termos de suas implicações. O desenho dos instrumentos regulatórios não apenas vincula-se a requisitos formais e institucionais, mas à presença de entendimentos informais sobre a regulação praticada (relação da agência com as redes sociais) (LODGE;WEGRICH,2014,p. 68).
- f) Destaca os regimes regulatórios não concentrados em uma única organização: eles estão fragmentados em várias organizações ao mesmo tempo, ou diferentes níveis de governo. A regulamentação ocorre em condições de interdependência, fora do controle de qualquer organização (LODGE;WEGRICH,2014,p.69).

g) A capacidade regulatória dificilmente é sobre a atuação de tipo máquina, ou seja, a determinação de critérios e a aplicação automática de sanções, no caso de não conformidade. A não correspondência a critérios deve ser interpretada através de “estratégias de fiscalização” (LODGE;WEGRICH,2014, pp.72-73).

2.2. Regime Regulatório Brasileiro

Na década de 1980, os países latino-americanos enfrentavam a crise da dívida⁹. No entanto, o auxílio a tais pagamentos, seria condicionado à adoção de políticas de ajustes macroeconômicos e estruturais. Os ajustes nos países periféricos eram caracterizados pela adoção de medidas do “Consenso de Washington”, como: a) promoção da abertura completa da economia através do aumento da competitividade das atividades produtivas locais. b) privatização das empresas estatais para diminuir o estoque da dívida pública e aumentar o investimento privado na economia. c) reforma fiscal para elevar a arrecadação e conter o déficit público. d) desregulamentação do sistema bancário e suspensão da presença de bancos públicos no setor. e) liberação da movimentação de capitais para atrair o investimento

⁹ No momento do segundo choque do petróleo, a nova política monetária adotada pelos Estados Unidos da América (EUA), baseada em altas taxas de juros (recessão induzida 1981-1982) segurou a liquidez do sistema de fluxo financeiro (petrodólares) de seu sistema bancário. Esses juros sufocavam os países que haviam se endividado ou desejavam tomar empréstimos. Houve o agravamento do problema da balança de pagamentos dos países em desenvolvimento, cujos reflexos foram sentidos diretamente sobre a dívida externa, além, é claro de sustar o fluxo de capitais que financiavam esses déficits. O pagamento das nações devedoras era “patrulado” pelas organizações econômicas internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). (PIRES, 2012, pp.359-362).

estrangeiro. f) patrocínio de programas de redução da miséria, de forma a lidar melhor com as “consequências sociais temporárias” das políticas de ajuste. g) apoio à implementação de governos democráticos (PIRES, 2012, p.385).

A adesão do Brasil a esses pressupostos teve início com o Programa Nacional de Desestatização, em 1991. O processo de privatização fazia parte da adoção de medidas neoliberais, visando à abertura da economia local. Suas principais características eram: a abertura comercial, a abertura do mercado de capitais, a suspensão da restrição ao ingresso de capitais estrangeiros e, por fim, a desregulamentação (SAURIN; PEREIRA, 1998, p. 45).

No interior dessa reforma econômica, os objetivos principais eram a redução do déficit orçamentário e a redução da dívida pública. Essas duas metas seriam alcançadas pela privatização das empresas públicas, pela reforma previdenciária, pela reforma tributária e pela reforma administrativa (SAURIN; PEREIRA, 1998, p. 47).

Portanto, a inovação regulatória está fundamentalmente associada ao processo de globalização financeira e ao *boom* de investimentos diretos vinculados à privatização. A criação de instituições de novo tipo - com forte autonomia gerencial e flexibilidade - inscreve-se em um processo mais amplo de difusão do paradigma gerencialista de reforma do setor público (MELO, 2000, p. 12).

Para adequar a administração pública a tais pressupostos, o governo Fernando Henrique Cardoso inicia a Reforma do Estado. O Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE) elabora o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Na formação das agências reguladoras, além das diretrizes gerais do Plano Diretor, houve a recomendação de 31 de maio de 1996, do Conselho da Reforma do Estado (CRE), para a “Construção do Marco Legal dos Entes Reguladores”. De acordo com essa normativa, as agências reguladoras obedeceriam às seguintes diretrizes (BRASIL, 1997, pp.27-30):

a) Autonomia gerencial, financeira, operacional e independência decisória do ente regulador. Os dirigentes, atendendo a critérios de mérito e competência profissional, seriam nomeados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado Federal, com mandato fixo. A recomendação apresenta a possibilidade de perda de mandato do diretor-geral ou de membros do colegiado em virtude de decisão do Senado Federal. O processo decisório dos dirigentes deveria ser colegiado;

b) Necessidade de participação de usuários, consumidores e investidores no processo de elaboração de normas regulamentares, em audiências públicas; busca de informações além daquelas trazidas pelos interessados, com a possibilidade do regulador contratar fontes independentes;

c) Publicidade das normas pertinentes ao ente regulador, procedimentos, decisões e relatórios de atividade;

d) Necessidade de definição das atribuições e competências privativas do ente regulador exercidas em caráter definitivo e daquelas definidas de acordo com a política governamental.

Dessa forma as agências reguladoras foram incorporada ao arcabouço institucional brasileiro. Como definem Edson Nunes *et al.* (2007, p. 15 e 16):

“agências atuam sobre setores vitais para a economia e para a sociedade, apresentando diferentes graus de dinamismos e avanços tecnológicos. Caracterizam-se por atrair, complementar ou contrariar interesses privados e públicos, produzindo regras e normas que imputam custos às unidades reguladas (...) a elas competem funções de Executivo, tais como a concessão e fiscalização de atividades e direitos econômicos, e lhes são atribuídas funções de Legislativo, como a criação de normas, regras e procedimentos, com força legal sob a área de sua jurisdição. Ademais, ao julgar, impor penalidades, interpretar contratos e obrigações, as agências desempenham funções jurídicas”.

No início de 2003, o governo Luiz Inácio Lula da Silva anunciou sua intenção de promover ajustes no modelo regulatório brasileiro. Havia a constatação de que as agências gozavam de autonomia excessiva. No mesmo ano, o Presidente solicitou à Casa Civil da Presidência da República a formação de um grupo de trabalho. Seu propósito era diagnosticar a situação das agências reguladoras federais no Brasil e elaborar um relatório com as necessidades de adequação do marco legal desses entes administrativos (BRASIL, 2004, p.20).

A formação desse grupo de trabalho contou com representantes de todos os ministérios detentores de agências reguladoras. Além disso, era integrado por representantes dos Ministérios da Fazenda, da Defesa, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Justiça e da Advocacia-Geral da União (BRASIL, 2004, p.20).

Na Exposição de Motivos (EM) número 12, o Ministro José Dirceu apresentou a justificativa política para o projeto:

“falta de controle social é, certamente, a fonte maior das preocupações e dificuldades que demandam soluções por meio de alteração no marco legal das Agências Reguladoras. Nesse sentido, são propostos importantes aperfeiçoamentos no modelo adotado, instituindo-se maior rigor na delimitação de seus poderes; controle mais eficaz de suas atuações pelos órgãos especializados do Congresso e, por fim, ampliando-se a legitimidade do exercício da função regulatória pelas Agências Reguladoras, de sorte a evitar que elas, pelo excessivo grau de insulamento, possam tornar-se

facilmente capturáveis, ou que se distanciem do objetivo maior de atender ao interesse público e dos consumidores e usuários”(BRASIL, 2004, p. 18).

Ainda na EM, há uma crítica às agências, devido ao exercício das competências de governo. Houve a absorção da atividade de formulação de políticas públicas e do poder outorgante e concedente de serviços públicos (BRASIL, 2004, p. 20). O novo governo preocupava-se em estabelecer fronteiras entre a formulação da política setorial e a regulação econômica.

As primeiras versões do Projeto de Lei foram submetidas à consulta pública. A equipe técnica da Subchefia de Coordenação da Ação Governamental da Casa Civil da Presidência da República promoveu uma análise detalhada das propostas obtidas junto à consulta pública. A partir de tais sugestões, elaborou-se uma nova versão do texto (LOURENÇO, 2010, p. 41).

Em abril de 2004, tal proposta foi enviada ao Congresso Nacional. A Lei Geral das Agências Reguladoras compreendia os seguintes objetivos: 1) harmonizar seu funcionamento;. 2) estender as melhores práticas, já adotadas em algumas agências. 3) incorporar novas práticas ao modelo regulatório, inspiradas na experiência internacional. 4) introduzir mecanismos de supervisão e controle, como a definição do grau de responsabilização e a qualidade da regulação. Em resumo:

“dispõe sobre as regras aplicáveis às Agências Reguladoras relativamente à sua gestão, organização e mecanismos de controle social e que redefine atribuições no âmbito destas e dos respectivos Ministérios, em especial dos setores de petróleo e seus derivados e gás natural, telecomunicações e transportes”(BRASIL, 2004, p.18).

O primeiro capítulo do projeto de lei aborda o processo decisório das agências reguladoras. Em primeiro lugar, temos a manutenção do mandato fixo dos dirigentes

em quatro anos, permitida uma única recondução. Além disso, optou-se por conservar o atual sistema de mandatos escalonados da diretoria, ou seja, mandatos não coincidentes entre si. Também, mantiveram-se as atuais condições para a demissão e substituição desses dirigentes. Somente poderiam perder o mandato em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar.¹⁰ Ademais, no processo de escolha dos seus dirigentes é ratificada a nomeação pelo Presidente da República para mandatos fixos, após aprovação pelo Senado Federal.

Percebe-se a preocupação de garantir a autonomia das agências, uniformizar a duração dos seus mandatos e a certificação da estabilidade de seus dirigentes. Tais pressupostos afiançam a segurança no exercício das competências das agências, reduzindo a incerteza decorrente da alternância de poder.

Outro aspecto fundamental da regulação, abordado na EM, é o controle social:

“O desenvolvimento de instrumentos de controle social das Agências é um avanço imprescindível para o bom funcionamento do modelo, na medida em que esse controle atua como elemento de legitimidade e eficiência na ação regulatória. A experiência internacional indica que o desenvolvimento de reguladores independentes deve ser balanceado por mecanismos mais eficientes de controle social e de prestação de contas. É na ampliação desses instrumentos que se concentra a maior inovação do Projeto de Lei” (BRASIL, 2004, p.20).

¹⁰ Afastada a possibilidade de demissão ad nutum, ou seja, de acordo somente com a vontade daquele que o designou ao cargo (ALEXANDRINO; PAULO, 2019, p. 55).

Em seus capítulos I e II, aborda-se o mecanismo de Consulta Pública. Ela discute:

“à tomada de decisão, as minutas e propostas de alterações de normas legais, atos normativos e decisões da Diretoria Colegiada e Conselhos Diretores de interesse geral dos agentes econômicos, de consumidores ou usuários dos serviços prestados.”(BRASIL, 2004, p.8).

O propósito desse mecanismo de participação é: a) aperfeiçoar os mecanismos de consulta pública, tornando-os obrigatórios para todas as agências, além da ampla divulgação dos seus resultados. b) as entidades de defesa do consumidor e de ordem econômica, constituídas há mais três anos, têm direito de indicar representantes para acompanhar os processos de consultas públicas, custeados pela própria agência reguladora.

Além desse mecanismo, o controle social seria realizado através da criação de ouvidorias. Elas estariam presentes no âmbito de todas as agências, sem subordinação hierárquica à direção e sem acumulação com outras funções. Também haveria o aumento da transparência, por meio da divulgação pela internet do relatório anual de atividades e do relatório de gestão orçamentária. Esses instrumentos de prestação de contas seriam apresentados ao legislativo.

Os mecanismos institucionais de responsabilização e controle estão baseados na preocupação política de evitar a captura da agência. Tal processo poderia ocorrer tanto pelos entes regulados como pela esfera política, devido ao seu grau de insulamento (LOURENÇO, 2010, p. 43).

Outra proposta do projeto é definir a fronteira entre a formulação de política setorial e a regulação econômica. As agências reguladoras e os ministérios devem

atuar de forma harmoniosa e de modo cooperativo. Na EM busca-se delimitar a fronteira entre suas atribuições e aquelas destinadas aos ministérios:

“O projeto de lei busca estabelecer a fronteira entre formulação de política setorial e regulação econômica. Esse objetivo, frise-se, não implica qualquer incompatibilidade entre a atividade de regulação desempenhada pelas Agências e a formulação de políticas setoriais por parte de Ministérios. Ao contrário, ambos - Agências Reguladoras e Ministérios - podem atuar de forma harmoniosa e, do ponto de vista institucional, de modo cooperativo. (...) pretende-se deixar claro à sociedade que planejamento e formulação de políticas setoriais cabe aos órgãos da administração direta. Às Agências Reguladoras cabe regulamentar e fiscalizar as atividades reguladas, implementando, no que lhes toca, a política setorial” (2004, p. 20).

Optou-se por restituir ao Estado, através dos ministérios, o poder concedente¹¹. Conforme premissa da Constituição Federal, tal ente é o titular desse direito. Dessa maneira, caberia às agências as atividades de regulação e fiscalização. Além disso, elas realizariam a operacionalização dos procedimentos licitatórios de concessão dos serviços públicos. Conforme descrito no capítulo V do projeto:

“Artigo 2º Cabe ao poder concedente [Ministério de Minas e Energia] elaborar em consonância com a política energética definida pelo CNPE, o plano de outorgas a ser observado nos procedimentos licitatórios para a concessão de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural; elaborar os editais e promover as licitações para a concessão de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo; e celebrar os contratos deles decorrentes”(BRASIL, 2004, p. 10).

Especificamente quanto às atribuições da Agência Nacional do Petróleo e Gás Natural (ANP), de acordo com o artigo 8º (BRASIL, 2004, p. 24):

¹¹ Explorar, diretamente ou mediante concessão ou permissão, os serviços públicos (BRASIL, 2009, p.4).

“A ANP terá como finalidade promover a regulação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, cabendo-lhe: promover os procedimentos licitatórios para a concessão de exploração, desenvolvimento e produção e, mediante delegação do Poder Concedente, celebrar os contratos delas decorrentes, nos termos do regulamento, e fiscalizar a sua execução.”

O ponto mais controverso do projeto trata dos contratos de gestão e desempenho. Conforme a EM (BRASIL, 2004, p. 21):

“Trata-se de medida voltada a valorizar e ampliar o emprego de instrumento que permite melhor ajustar meios e fins no exercício das atividades administrativas e finalísticas dos órgãos e entidades da administração pública, associando ao maior grau de autonomia que é conferido pela legislação a necessidade de um planejamento administrativo que atenda à necessidade de maior eficiência, transparência e responsabilização no seio da administração pública.”

O objetivo desse instrumento é a congruência entre as políticas das agências e os programas de governo. O contrato seria celebrado e negociado entre a diretoria colegiada da agência e o titular da pasta ministerial, a que esta estiver vinculada. Também, seriam consultados previamente os Ministros de Estado da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, no prazo máximo de cento e vinte dias após a nomeação do Diretor Geral. Cada contrato, segundo as regras, deveria ser submetido à apreciação do conselho de política setorial da área de atuação da agência reguladora ou a uma das Câmaras do Conselho de Governo.

Além disso, estariam explícitas as metas de desempenho administrativo e de fiscalização, os prazos e os indicadores de avaliação para a projeção dos recursos

orçamentários. Por fim, nos termos do artigo décimo e décimo primeiro, as especificações do contrato¹² e seu prazo de duração (BRASIL, 2004, p. 4).

Por último, no Capítulo III, tínhamos as especificações das relações entre as agências reguladoras e os órgãos de defesa da concorrência. A indicação normativa sugere que as agências deverão acompanhar as práticas de mercado para auxiliar esses órgãos. Outra exigência relaciona-se à solicitação de pareceres das agências acerca das minutas de regulamentação. Quando tomarem conhecimento de prática de infração à ordem econômica nos mercados regulados, deverão comunicá-la aos órgãos de defesa da concorrência. Na EM a questão aparece (BRASIL, 2004, p. 22):

“A prática internacional tem demonstrado a necessidade de intensa troca de informações e experiências entre setores encarregados da regulação setorial e órgãos de defesa da concorrência - Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda e Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) - com o propósito de encorajar ações que fortaleçam a concorrência onde esta seja possível.”

De acordo com Lourenço (2010, p. 89), a lenta tramitação do projeto no Congresso Nacional gerou instabilidade para reguladores e regulados. Além disso, a inclusão da Lei Geral das Agências Reguladoras no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) não significou avanço na sua aprovação pelo legislativo. Ainda, segundo a autora, não existe consenso sobre a viabilidade de um único marco

¹² 1) a fixação das obrigações e responsabilidades em relação às metas definidas; 2) o acompanhamento e avaliação e 3) as medidas a serem adotadas em caso de descumprimento injustificado das metas pactuadas.

regulatório para as questões concernentes às agências. As dificuldades concentram-se na definição do alcance das suas competências.

Enfim, após análise do processo legislativo em torno do projeto de lei, a autora recomendou cautela com relação às mudanças institucionais das agências. O alcance de maior prestação de contas e controle social não poderiam gerar instabilidade com relação às regras do jogo. Logo, a solução estaria em um trabalho de cooperação do arranjo institucional:

“(…) o sucesso das agências reguladoras decorre da definição clara dos seus objetivos, com o consequente respeito à sua autoridade e autonomia, e pauta-se, sobretudo na transparência da sua atuação (...) a necessidade de aumentar a transparência e a prestação de contas no sistema regulatório brasileiro, a introdução de novas ferramentas para a execução regulatória, os ajustes necessários no Poder Judiciário, assim como a diminuição das defasagens sociais são desafios que ainda precisam ser enfrentados” (LOURENÇO, 2010, p. 90).

No segundo governo Lula, foi criado o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação – PRO-REG. Sua concepção e financiamento foi efetuado em parceria com o BID. De acordo com o Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007, tal programa coordenaria, avaliaria e monitoraria os temas da regulação. Haveria a definição de parâmetros para a qualidade regulatória e para os estudos de impacto regulatório. Os objetivos do PRO-REG estariam associados a (BRASIL, 2007, p.1):

- 1) O fortalecimento do sistema regulatório, facilitando o exercício de todos seus atores.
- 2) O fortalecimento da capacidade de formulação e análise de políticas públicas em setores regulados.

- 3) A melhoria da coordenação e do alinhamento estratégico entre políticas setoriais e processo regulatórios.
- 4) O fortalecimento da autonomia, transparência e desempenho das agências reguladoras.
- 5) O desenvolvimento e aperfeiçoamento de mecanismos para o exercício do controle social e transparência no âmbito do processo regulatório.

A funcionalidade do programa estaria a cargo do Comitê Gestor e do Comitê Consultivo. O primeiro teria por atribuições: a direção estratégica do PRO-REG; a definição das prioridades, a supervisão, coordenação e articulação dos órgãos envolvidos e a aprovação dos planos de aquisição e programas operacionais anuais. Por último, sua composição teria titulares e suplentes do Ministério da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2007, p.2).

O Comitê Consultivo teria como atribuições: a apresentação e discussão de propostas para apoiar e melhorar a execução do PRO-REG; a colaboração para o aperfeiçoamento dos níveis técnicos das ações implementadas, a contribuição para a sua efetividade e a prestação de assessoria ao Comitê Gestor do PRO-REG. Por fim, seria constituído pelo titular e suplente de cada uma das agências reguladoras nacionais, do Ministérios aos quais elas estão vinculadas, do Ministério da Justiça e do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) (BRASIL, 2007, p.3).

As ações concretas do programa relacionaram-se ao oferecimento de eventos de aprimoramento para a burocracia das agências (cursos, seminários, workshops, intercâmbios). Além disso, houve o diagnóstico do ambiente regulatório brasileiro

através da realização de estudos elaborados por consultores especializados (BRASIL, 2013, p.1).

2.2.1. Estrutura Político-Institucional das Agências Reguladoras

Após a contextualização do regime regulatório nacional, temos a busca pelas características institucionais das agências. Definem-se os pressupostos teóricos e os mecanismos funcionais utilizados na construção desse novo ente do arranjo político nacional.

A criação das agências não foi a resultante de um debate amplo, envolvendo setores sociais e econômicos. Os projetos de lei foram encaminhados diretamente ao Congresso Nacional. Apesar das discussões posteriores, em torno de pressupostos gerais, não houve o estabelecimento de um marco regulatório único. Tais entes careciam de regras de atuação nos diversos setores e diversos níveis da federação (PECI, 1999, p. 124).

Consolidou-se um modelo comum para os diferentes setores. As entidades teriam o *status* de autarquia especial da administração federal (vinculada ao ministério do setor correspondente); essa condição institucional dotaria os novos entes de autonomia financeira e administrativa. Além disso, possuiriam procedimentos decisórios para instituir normas regulamentares, parâmetros de fiscalização e gestão dos setores regulados. Portanto, usufruíam de autonomia, flexibilização e descentralização administrativas (PECI, 1999, p. 124).

Os pressupostos teóricos dos novos entes institucionais são a autonomia e a independência. A primeira seria caracterizada por uma relação equidistante aos atores sociais envolvidos. A agência teria seu *locus* no centro de um triângulo

isósceles. O governo estaria em um de seus vértices, assim como os operadores e os usuários estariam nos outros dois. Portanto, haveria uma equidistância entre a agência e estes agentes evitando sua captura por qualquer interesse (PECI, 1999, p. 127).

A independência decisória da agência seria garantida pelas seguintes regras institucionais: 1) Nomeação da diretoria pelo Presidente da República com aprovação do Senado Federal ou Assembleias Legislativas Estaduais. 2) Mandatos fixos não coincidentes com o ciclo eleitoral. 3) A demissão seria justificada com aprovação do Poder Legislativo. 4) Provimento de adequado montante de recursos, provenientes de dotações orçamentárias ou de receitas próprias. 5) Isenção das regras salariais do serviço público. 6) Período de quarentena para os dirigentes ao fim dos mandatos (PECI, 1999, p. 128).

A autora também aponta alguns problemas no modelo regulatório brasileiro. Com relação aos seus pressupostos, haveria a substituição do controle dos resultados pelo controle dos meios de atuação da agência (sistema de admissão, folha de salários e licitações). Em segundo lugar, as suas regras institucionais garantem uma autonomia relativa, já que sua burocracia poderia atuar de forma discricionária. Em terceiro lugar, os mandatos estáveis não asseguram a ausência de uma burocracia com interesses próprios. Em quarto lugar, não há grande número de profissionais especialistas nas áreas de regulação. Em quinto lugar, há um conflito de competências entre os entes regulatórios dos diversos níveis da federação (PECI, 1999, p. 128).

Enfim, tem-se a presença de instâncias de participação dos cidadãos (conselhos, comissões setoriais, ouvidorias e audiências públicas). Porém, percebe-se

a falta de uma normatização que determine claramente os direitos e deveres dos usuários (PECI, 1999, p. 130).

Edson Nunes expôs a seguinte questão: qual a durabilidade do atual experimento regulatório? Segundo o autor, o “problema” das agências reguladoras, seria a delimitação de suas fronteiras institucionais, com respeito às funções dos poderes clássicos: Executivo, Legislativo e Judiciário (2001, p. 44).

As agências regulam atividades complexas, no entanto, carecem de legitimidade e de fronteiras jurídicas bem definidas. Sua autoridade é decorrente de um mandato genérico. Os cidadãos não possuem meios diretos para interpelar as agências. Além disso, são necessárias formas práticas de efetivação das decisões das agências (NUNES, 2001, p. 10).

A tese defendida pelo autor é que o Estado brasileiro viveria a fase do agenciamento. Esse período inicia-se pela delegação às agências, aos conselhos e aos comitês a gestão das relações entre o Estado e a economia (NUNES, 2001, p. 18).

As agências reguladoras são entes institucionais, com funções executivas, legislativas e judiciais. Teríamos uma “tripartição especializada de funções” no interior dos novos entes administrativos. No entanto, a “separação dos poderes” não tem fronteiras delimitadas. Percebe-se claramente um “poder” compartilhando as funções de outro. Por exemplo, na realização dos leilões a ANP executa de acordo com a proposta aceita pelo CNPE. Ao mesmo tempo, ao regular o tipo de combustível consumido no Brasil. A ANP determina as características físicas dos combustíveis, definindo seu nível de conformidade. Logo, ela estabelece uma legislação (NUNES, 2001, p. 43).

O autor argumenta que houve a multiplicação desse tipo de órgão nas esferas nacional, estadual e municipal após o processo de Reforma do Estado. Esses órgãos atendiam a demanda de representação de interesses organizados. Ao mesmo tempo, respeitavam os princípios de democratização do acesso no controle das políticas públicas por parte da sociedade (NUNES, 2001, p. 54).

Segundo o autor, há os seguintes problemas no regime regulatório brasileiro: em primeiro lugar, as agências foram criadas como um “modismo institucional”. Buscava-se a superação da ineficiência burocrática através do “insulamento burocrático”. No entanto, esse afastamento dos interesses políticos e econômicos, através de uma burocracia de perfil técnico, levaria ao excessivo distanciamento da sociedade. Portanto, é necessário pensar acerca dos limites, freios, contrapesos, incentivos e parâmetros à ação das agências (NUNES, 2001, p.60).

Em segundo lugar, atentar-se para o regime regulatório. Não é possível prescindir da definição de parâmetros legais, funcionais e estruturais de relação dos novos órgãos com aqueles outros do arranjo institucional (NUNES, 2001, p. 61).

Por último, atentar-se às demandas sociais da regulação. Parâmetros de proteção ao consumidor e àqueles relacionados à legitimidade política. É imprescindível a construção de um amplo debate envolvendo as várias esferas de governo (executivo, legislativo e judiciário) para a delimitação do “espaço” para as delegações às agências. Portanto, o estabelecimento de mecanismos de compromisso com as demais esferas de governo como o Contrato de Gestão, o Relatório Anual de Atividades e o Relatório de Gestão para a consonância das metas governamentais com as atividades realizadas pelas agências (NUNES, 2001, p. 51).

No trabalho de Mello também há a caracterização do modelo regulatório brasileiro. O autor destaca o pressuposto teórico da “lógica da delegação congressional” (*blame shifting*). Os governantes transfeririam às agências as decisões que seriam tomadas pela coalizão governamental (executivo e partidos da base aliada). Tais decisões seriam aquelas caracterizadas por uma tecnicidade excessiva ou por custos políticos altos (2002, p. 250).

Em segundo lugar, temos um isomorfismo organizacional das agências federais. O autor sumariza as características institucionais das agências, já mencionadas: a) autarquias especiais sem relação hierárquica com o ministério ao qual as agências são vinculadas. b) autonomia e estabilidade dos dirigentes com mandatos fixos e não coincidentes. c) demissão dos dirigentes somente após julgamento de processo por improbidade administrativa. d) aprovação pelo Legislativo da nomeação dos dirigentes da agência. e) independência financeira através de fontes próprias de arrecadação. f) autonomia funcional (quadro próprio com carreiras típicas e alto nível de especialização). g) última instância de recurso no âmbito administrativo. h) assinatura do contrato de gestão com o Ministério gestor da área. i) presença de mecanismos de responsabilização e controle (MELO, 2002, pp. 256-258).

Em terceiro lugar, a criação das agências pressupõe a busca de credibilidade e redução do risco regulatório. A necessidade de garantia aos investidores, ou seja, assegurar a estabilidade das regras do jogo (MELO, 2002, p. 252).

Em quarto lugar, a escolha das agências está associada aos pressupostos teóricos de uma nova gestão baseada em um Estado mais eficiente, eficaz e efetivo. A adesão aos pressupostos da Nova Gestão Pública garantiria a existência de mercados

competitivos (regulação dos serviços públicos concedidos); ao mesmo tempo, a obtenção da qualidade dos serviços prestados.

Por último, notamos a heterogeneidade dos instrumentos regulatórios das agências. Haveria especificidades, em cada setor regulado, quanto aos mecanismos de defesa da concorrência, definição de preços e tarifas e, por último, o controle de qualidade. Por exemplo, nos setores de infraestrutura, a defesa da concorrência, associa-se à garantia da entrada de novos concorrentes. Já no caso da regulação social, temos a preocupação com a facilitação da oferta (MELO, 2002, p. 255).

Com relação aos problemas do regime regulatório, o autor aponta a vulnerabilidade dos regimes regulatórios a choques endógenos e exógenos. Outros órgãos criados contingencialmente¹³ assumem as responsabilidades das agências reguladoras (MELLO, 2002, p. 271).

Outro problema seria a definição de competências. Algumas agências foram criadas muito posteriormente ao processo de privatização. Além disso, as empresas estatais continuaram tendo o monopólio em alguns ramos de atividade em seu setor (MELLO, 2002, p. 272).

Também temos dificuldades de efetividade da ação das agências (*enforcement*). Esses órgãos, frequentemente, enfrentam questionamentos judiciais dos concessionários acerca das regras criadas pela agência (MELLO, 2002, p. 273).

¹³ Durante a crise energética enfrentada pelo país em 2001 foram criados o Comitê de Gestão da Crise Energética (GCE), que substituiu a Aneel e a ANP em muitas de suas atribuições (sobretudo a primeira) e a Empresa Comercializadora de Energia Emergencial (MELO, 2002, p.271).

Por último, temos a necessidade de criação de uma capacidade funcional, ou seja, a formação de uma elite burocrática autônoma. A agência necessita de um quadro técnico próprio. Houve impasses normativos acerca do quadro de servidores da agência. Constituíram-se novos cargos públicos como: nível superior em regulação, analista de suporte à regulação, nível médio técnico em regulação e técnico de suporte à regulação (MELO, 2002, pp. 274-275).

Presumia-se, no processo de reforma do Estado, uma releitura da administração direta e indireta. Almejava-se o equilíbrio e fortalecimento das esferas formuladoras e executoras das políticas (SANTANA, 2002, p. 77).

As agências reguladoras, parte integrante da administração indireta, surgem com a privatização das empresas estatais. Dentre seus objetivos tínhamos: a garantia da competição entre as empresas, a prestação dos serviços públicos com qualidade e segurança aos menores custos possíveis e, por fim, a garantia de remuneração adequada aos investimentos realizados (SANTANA, 2002, pp. 80-81).

Por sua vez, o cumprimento da função regulatória deveria satisfazer os seguintes princípios (SANTANA, 2002, p. 81):

- 1) Total autonomia e independência decisória do ente regulador. O estabelecimento de mandatos para seus dirigentes, nomeados pelo Presidente da República, após aprovação do Senado Federal.
- 2) Autonomia administrativa para regular mediante a adoção de novos critérios e formatos mais democráticos e menos intervencionistas. Menor burocratização e maior celeridade processual, com a simplificação das

relações mantidas pelos atores desse processo (agência, usuários e investidores).

- 3) Participação dos usuários e investidores no processo de elaboração das regulações.
- 4) Limitação da intervenção do Estado, ao limite indispensável à prestação de serviços.

As primeiras agências criadas foram aquelas relacionadas com a quebra do monopólio no setor de telecomunicações, elétrico, de gás e petróleo, com a criação, respectivamente, da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e Agência Nacional do Petróleo (ANP).

O segundo grupo de agências constituiu-se pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Esses dois entes da administração indireta fiscalizariam padrões de oferta e qualidade. Mas também monitorariam preços em mercados já constituídos de maneira competitiva. Por último, teríamos o grupo composto Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional do Cinema (ANCINE), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). Nessa terceira etapa, teríamos a perda da preocupação inicial de implementação das agências, ou seja, a transição de mercados monopolistas para mercados competitivos (SANTANA, 2002, p. 83).

Por último, a autora destaca três questões importantes acerca da emergência das agências reguladoras. A primeira seria a ausência de um marco legal da função regulatória. A constituição de um regime regulatório seria fundamental para

sistematizar e organizar o entendimento sobre o que é e o que regular no modelo de gestão. Além disso, a definição da abrangência da atuação da agência reguladora, sobretudo, para quem essa organização deve prestar contas. Também evidencia-se a necessidade de adequação das agências a cada setor regulado.

Em segundo lugar, temos a ausência de controles democráticos. Uma agência independente e autônoma pode ser excessivamente insulada, não se preocupando em prestar contas à sociedade. Para evitar esse distanciamento dos cidadãos, detentores da legitimidade governamental, as agências necessitam ser permeáveis ao controle social (SANTANA, 2002, p. 84).

Peci (2007, p. 72) realiza uma análise comparativa do regime regulatório brasileiro com o regime regulatório estadunidense. Seu objetivo era desmistificar a ideia de similaridade do modelo nacional com aquele originário das agências. A autora descreve os fatores estruturais e conjunturais que impulsionaram a criação das entidades reguladoras.

A regulação nos Estados Unidos nasce como resultado da pressão da sociedade civil. Consolida-se, desde sua origem, como uma política de intervenção estatal em setores excessivamente competitivos. Além disso, nesse modelo a intervenção do Estado se fez presente via estruturas burocráticas de regulação. Por consequência, as reformas, ao longo do tempo, são resultados da redução e/ou extinção de comissões e entidades organizacionais para regular o setor privado. Por último, a regulação se confunde com a administração pública, tornando o conceito muito abrangente (PECI, 2007, p. 88).

O modelo organizacional das agências, adotado nos EUA, dá grande relevância a independência em relação ao poder executivo. Ademais, a lógica de delegação prevê a necessidade de separação entre a política e a administração. A burocracia das agências pressupõe uma natureza técnica, com especialistas capazes de desempenhar funções administrativas. Por fim, os mecanismos que asseguram sua independência, baseiam-se no insulamento político e econômico (PECI, 2007, p. 89).

A Tabela 1 resume as características do modelo regulatório estadunidense:

Tabela 1 - Modelo Regulatório Estadunidense

(continua)

| Características Histórico-Institucionais da Regulação Americana | Características do Modelo Regulatório Americano | Mecanismos Efetivos |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Não há distinção entre Regulação de toda Administração Pública. O exercício da atividade regulatória coincide com a esfera de atuação da administração pública. • Reformar o Estado significava ampliar ou reduzir as atividades regulatórias e as entidades instituídas para tais fins. • A Regulação acompanha a proliferação das atividades administrativas do Estado. • A criação dos marcos regulatórios está associada a política intervencionista contra os efeitos deletérios da competição. • A consolidação do modelo regulatório está associado ao contexto de crise do capitalismo e a defesa da participação do Estado na vida econômica e social. | <ul style="list-style-type: none"> • Agências Reguladoras de natureza Independente para o exercício da função administrativa de governo. A formulação de políticas públicas sem a influência de interesses políticos e econômicos • Agências Reguladoras de natureza Independente dos centros políticos e econômicos de poder • Independência significa consolidação da divisão política administração. Busca da especialização funcional e a capacidade técnica (expertise) via sistema meritocrático. • Busca de clareza nas regras emitidas pelo poder legislativo. Normas menos ambíguas para a regulação da vida econômica e social. • Definição de parâmetros justos de na definição de preços dos serviços públicos e garantia de fiscalização na prestação dos serviços. | <ul style="list-style-type: none"> • Criação de conselhos e Comissões na tomada de decisões, com a presença de mais de um partido e mandatos não coincidentes de seus membros. • Formas de apontamento e desligamento dos membros do conselho através de decisão legislativa (Senado) • Fontes Independentes de Financiamento (taxas recolhidas de indivíduos ou empresas sujeitos a atividade regulatória). • Fatores políticos (aliança com grupos de pressão fortes, partidos e representantes da sociedade civil para defesa da agência). • As agências exerce funções legislativas (emissão de regras e regulamentos), executivas(outorga ou a emissão de autorização) e judiciarias (fiscalização ou inspeção). |

Tabela 1 – Modelo Regulatório Estadunidense

(conclusão)

| Características Histórico-Institucionais da Regulação Americana | Características do Modelo Regulatório Americano | Mecanismos Efetivos |
|--|--|----------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • A expansão do modelo regulatório decorrente de esforços governamentais das esferas federal e estadual para o controle efetivo dos preços e a entrada de empresas nos serviços públicos. • A mudança no modelo regulatório esteve associada ao processo de “desregulamentação”. Esse processo ocasionou a extinção de diferentes agências, primazia das regras do mercado e o desmantelamento de marcos regulatórios vigentes. • A administração pública é uma função distinta da esfera governamental. | | |

Fonte: PECL, 2007, pp. 72-92

Tabela 2 resume as características do modelo brasileiro de regulação em três níveis: características histórico-institucionais, características do modelo regulatório brasileiro e os mecanismos efetivos presentes nas agências.

O Brasil tem sua reforma administrativa caracterizada pelos seguintes fatores histórico-institucionais: a influência das diretrizes internacionais, a privatização dos setores de infraestrutura, a liberalização dos mercados e a concepção unilateral do MARE acerca das diretrizes da reforma.

A lógica do modelo regulatório era a superação das falhas de mercado. Ao mesmo tempo, previa-se a intervenção indireta do Estado, que atenderia aos anseios

do setor privado. Por último, a reforma regulatória se materializava na proliferação de agências de natureza independente (PECI, 2007, P. 89).

De modo geral, as agências evitariam a vulnerabilidade, a apropriação política, a descontinuidade dos serviços a longo prazo e promoveriam o insulamento dos interesses políticos e econômicos (PECI, 2007, p.90).

Tabela 2 - Modelo Regulatório Brasileiro

(continua)

| Características Histórico-Institucionais da Regulação Brasileira | Características do Modelo Regulatório Brasileiro | Mecanismos Efetivos |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Reforma regulatória estruturalmente ligada com o processo de privatização e liberalização em setores de serviços públicos e infraestrutura • A economia tornou-se privada de mercado. O eixo dinâmico do padrão de produção e acumulação foi transferido para o setor privado. • O papel desempenhado pelo Estado foi mudado. A proposta era a não intervenção na vida econômica. Sem a intervenção direta em setores de infraestrutura e outros setores considerados cruciais. • A criação das agências reguladora não foi resultado da discussão de um modelo de regulação. Houve primeiro o encaminhamento das leis depois a discussão dos conceitos do modelo. • A incorporação das agências reguladoras, no arranjo institucional, foi impulsionada pelas diretrizes do Banco Mundial e sua concepção esteve baseada no modelo americano. | <ul style="list-style-type: none"> • Os objetivos da política regulatória são: a defesa da concorrência e a defesa dos usuários dos serviços públicos. Manter o equilíbrio econômico-financeiro sem permitir que os consumidores sejam lesados ou negligenciados pelos prestadores de serviços. A política de dessa da concorrência não permite o uso de subsídios. • Houve um mimetismo das estratégias formais adotadas em nível internacional. Não houve discussão das premissas, relevância e funções do modelo para o âmbito nacional. • As agências reguladoras enfrentam o problema do esvaziamento dos seus Ministérios Setoriais. • Há a ausência de controles externos A implementação da agência não foi acompanhada de órgão de planejamento e formulação de políticas públicas de seus respectivos ministérios. Conselhos Setoriais sem capacidade decisória no interior das agências. | <ul style="list-style-type: none"> • Autarquias Especiais, ou seja, sem relação de subordinação hierárquica com o ministério setorial. • A autonomia e estabilidade dos dirigentes são garantidas através de mandatos fixos e não coincidentes. Sua demissão ocorre somente após julgamento de processo por improbidade administrativa Tais medidas permitem a não captura dos dirigentes em relação ao governo , garantia e a imparcialidade das decisões individuais dos diretores. • Aprovação pelo Legislativo dos dirigentes da agência. • Independência financeira conferida no seu orçamento com fontes próprias de arrecadação. • Autonomia funcional com quadro próprio com carreiras típicas e alto nível de especialização (romper com forte assimetria de informação entre regulador e empresas reguladas). |

Tabela 2 – Modelo Regulatório Brasileiro

(conclusão)

| Características Histórico-Institucionais da Regulação Brasileira | Características do Modelo Regulatório Brasileiro | Mecanismos Efetivos |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • O Plano Diretor de Reforma do Estado enfrentava os problemas da administração como a morosidade e a ineficiência. • Havia o diagnóstico de uma crise no Estado – fiscais patrimoniais e gerenciais. As medidas de cunho administrativo aderiam a lógica do mercado – ótimo alocador de recursos. • As atividades do Estado eram divididas em: núcleo estratégico (formulação de política); atividades exclusivamente estatais (desempenhada pelas agências autônomas); e serviços não exclusivos (desempenhados pelas organizações sociais). | <ul style="list-style-type: none"> • Isoforfismo organizacional. Houve a proliferação do modelo “agência” em vários setores sem uma estratégia formal. • Blame shifting: o governo transfere as agências decisões políticas que podem causar “prejuízos” eleitorais. • Credibilidade regulatória: necessidade de garantia aos investidores dos processos de privatização (estabilidade das regras do jogo). • Autonomia e independência: conjunto de mecanismos que uma sociedade utiliza para restringir o escopo de ação discricionária dos governantes e para resolver os conflitos que tais restrições produzem na área da regulação. (Garantia de separação da esfera política e administrativa). | <ul style="list-style-type: none"> • Assinatura do contrato de gestão com o Ministério Gestor da Área (responsabilização dos dirigentes, subordinação em relação aos ministérios e rompimento da distância entre o poder concedente e os concessionários). • Presença de mecanismos de responsabilização e controle (ouvidorias, audiências públicas e relatórios de gestão) |

Fonte: PECCI, 2007, pp. 72-92

À guisa de conclusão, a partir de diversos autores, definiram-se os pressupostos teóricos, os mecanismos institucionais e os problemas na implementação do modelo regulatório brasileiro.

Em relação aos pressupostos teóricos, temos a discussão do modelo americano. O modelo regulatório daquele país tem determinadas características histórico-institucionais: 1) o exercício da atividade regulatória coincide com a esfera de atuação da administração pública. 2) as suas reformas regulatórias estavam

associadas com a ampliação ou a diminuição das agências. 3) os objetivos da regulação são: deter os efeitos deletérios da competição, combater a crise econômica através da intervenção governamental, promover a separação entre a esfera política e a administração e, por fim, realizar reformas regulatórias de acordo com as exigências do contexto sociopolítico.

Por sua vez, o contexto histórico-institucional de implementação do modelo regulatório brasileiro é bastante diverso. Houve a estreita ligação com a privatização e liberalização dos serviços públicos e dos setores de infraestrutura. Em segundo lugar, o eixo dinâmico da economia foi transferido para o setor privado. Em terceiro lugar, havia a proposta de não intervenção do Estado na vida econômica. Em quarto lugar, o modelo regulatório seguia as diretrizes do Banco Mundial e do FMI (baseadas nos modelos regulatórios inglês e americano). Por fim, o Plano Diretor de Reforma do Estado, elaborado unilateralmente pelo MARE, buscava modernizar a administração pública.

A implementação das agências reguladoras brasileiras estava subordinada aos seguintes pressupostos, idealmente, segundo o modelo:

- Independência: conjunto de mecanismos que não permitam a ação discricionária de atores governamentais. Preocupação com a imparcialidade das decisões dos dirigentes. Garantia da separação da esfera política e administrativa. Os mecanismos institucionais das agências vinculados a esse critério são: nomeação dos dirigentes após aprovação do Senado Federal, mandatos fixos não coincidentes com o calendário eleitoral, processo decisório colegiado, dedicação exclusiva

dos dirigentes e perda de mandato somente através de decisão do Senado.

- **Autonomia:** relação equidistante com os atores sociais envolvidos no processo regulatório (governo, empresas e usuários). As agências garantiriam sua autonomia por: fonte de receita própria, período de quarentena para os dirigentes desligados da agência, uso de critério de mérito e de competência profissional na contratação dos funcionários e proibição de representação corporativa dos dirigentes.
- **Lógica da Delegação Congressional:** transferência de decisões políticas à agência, devido a sua natureza excessivamente técnica. Nas agências temos a criação de comitês setoriais e a participação da agência em grupos de trabalho ministeriais.
- **Credibilidade Regulatória:** necessidade de garantia aos investidores a estabilidade das regras do jogo. Esse pressuposto associa-se a clareza informacional dos editais, o respeito às regras do regime regulatório dos setores, a não existência de assimetria informacional e a presença de órgãos de defesa da concorrência.
- **Flexibilização administrativa:** adoção de critérios mais democráticos, menos intervencionistas e burocratizados, imprimindo celeridade e simplificação processual. Na agência essa preocupação está presente na implementação pela Diretoria Colegiada das agências de resoluções e portarias setoriais e nos órgãos de resolução de controvérsias (usuários/empresas).

- **Transparência:** diminuir os conflitos entre as empresas e os consumidores. Nas agências os mecanismos voltados a esse pressuposto são: ouvidorias, audiências públicas, consultas públicas e sistemas de atendimento ao consumidor.
- **Eficiência e Qualidade dos Serviços:** busca de qualidade e segurança na provisão de serviços. Nas agências existem órgãos para Estudos Estratégicos dos Setores, voltados ao estabelecimento de critérios para o abastecimento e qualidade nos serviços.

Por fim, sumariza-se os problemas na implementação do marco regulatório brasileiro. Em primeiro lugar, há problemas com relação ao controle de resultados das agências. O governo realiza um controle indireto através do sistema de admissão, folha de salários e licitações. Em segundo lugar, há insuficiência de mecanismos de controle social e governamental sobre a burocracia das agências. Em terceiro lugar, houve a falta de um regime regulatório único (o que é regular, qual seu modelo de gestão e a definição da abrangência de atuação das agências). Em quarto lugar, as agências foram incorporadas em diversos setores econômicos e sociais. Houve a aplicação do mesmo formato institucional sem o respeito à especificidade de cada setor. Enfim, busca-se constituir uma capacidade institucional e uma elite burocrática autônoma no interior das agências.

2.3. Operacionalização das Ferramentas Metodológicas

Com a finalidade de facilitar o uso dos conceitos e categorias já expostos, faz-se necessário operacionalizá-los, isto é, sintetizá-los segundo três categorias: nível ontológico, nível constitutivo e nível indicativo.

As mesmas têm a finalidade, puramente demonstrativa, de facilitar o enquadramento dos autores da teoria da Capacidade Regulatória e àqueles relacionados ao Regime Regulatório Brasileiro.

Como observado, a capacidade regulatória é um conceito latente, não observável diretamente. Contudo, ele pode ser mensurado indiretamente, por meio de um conjunto de indicadores. Teríamos, então, a decomposição do conceito em suas partes constitutivas. Explica-se os elementos que influenciam determinados eventos ou os fatores que causam o fenômeno.

Elaborações sobre a decomposição e operacionalização de conceitos auxiliam na construção do modelo de análise sobre a capacidade regulatória. Segundo Goertz (2006, p.4), os conceitos situam-se no cerne da teoria e da metodologia das ciências sociais, pois fornecem a substâncias para as teorias e formam a base da mensuração de fenômenos empíricos. Em outros termos, são ferramentas teóricas para a compreensão da interação entre um determinado fenômeno e suas causas, servindo como mediadores entre teoria e empiria. Portanto, um conceito deve trazer distinções importantes no comportamento de um determinado objeto, teorizando seus elementos constitutivos.

Para Goertz (2006, p.6), um conceito pode ser decomposto em três níveis: ontológico (básico ou teórico); constitutivo (secundário ou dimensional); e indicativo (realista ou observável). O primeiro nível foca no que é cognitivamente central ao fenômeno; o segundo identifica os atributos ou as dimensões que desempenham papel nas explicações e seus mecanismos causais e o terceiro nível operacionaliza as variáveis mobilizadas para análise do fenômeno em questão.

Como visto, a definição de capacidade regulatória na literatura diz respeito à regulação dos atores sociais para implementar e entregar políticas públicas. O arranjo institucional regulatório é compreendido por um conjunto de mecanismos vinculados à formação de regras técnicas para a garantia dos investimentos, mecanismos de responsabilização e supervisão acerca da conformidade aos critérios técnicos. Sua legitimidade, como parte do sistema governamental, relaciona-se ao êxito no atendimento das demandas sociais através das habilidades e competências da sua burocracia. Por último, o arranjo regulatório é conformado por atores estatais e não estatais em redes horizontais fragmentadas (LODGE; WEGRICH, 2014, pp. 63-83; HAMMERSCHMID;KOSTKA;WEGRICH, 2017, pp.12 e 17)

A estrutura interna do conceito relaciona-se às suas partes constitutivas. O nível secundário são as dimensões nucleares do conceito, ou seja, aquelas que possuem poderes causais quando o objeto interage com o mundo exterior (GOERTZ, 2006, p.28). Diante disso, faz-se uso da noção de “semelhança familiar”, relacionada ao compartilhamento de atributos de nível constitutivo, tornando-os signatários de uma mesma linhagem conceitual (GOERTZ, 2006, p.29). No nível constitutivo, busca-se identificar as “capacidades para quê?”, ou seja, o propósito do conceito. Esse nível é, portanto, a própria constituição do conceito. Por isso, a capacidade de estabelecer critérios especializados previsíveis para a operação de serviços, através de contratos com os entes privados, por exemplo, não é o que gera capacidade regulatória, mas uma das características que compõem tal capacidade. Os níveis ontológico (primário) e constitutivo (secundário) de um conceito dotam-no, assim, de generalidade teórica possibilitando sua adaptação a uma diversidade de contextos analíticos (GOERTZ, 2006, p.43).

Por último, temos o nível indicativo. Nesse nível é necessário especificidade, para que os dados possam ser coletados. Buscam-se as categorias em escala mais refinada, a fim de que um fenômeno específico, indivíduo ou evento se enquadre no conceito (GOERTZ, 2006, p.7). Logo, teríamos as variáveis mensuráveis. Esse nível é importante para a operacionalização do conceito de capacidade regulatória. Teríamos a conexão entre a ontologia do conceito e seus indicadores. Há uma construção empírica para a estrutura teórica.

Como esta pesquisa centra-se em entender o processo de estruturação da capacidade regulatória no caso de uma agência reguladora específica, a ANP, é necessário associar o conceito ao que deve ser explicado. Para aumentar a acuidade da pesquisa, centram-se nas capacidades regulatórias necessárias ao desenvolvimento das agências reguladoras. Portanto, considera-se as dimensões relacionadas a:

- a) Credibilidade: garantia aos atores regulados da estabilidade das regras do jogo. Outorgam-se contratos, onde atores privados fornecem serviços respeitando critérios especializados previsíveis.
- b) Independência: conjunto de mecanismos que permitam a imparcialidade das decisões dos dirigentes. A formulação e supervisão da regulamentação é conduzida através de burocratas autônomos e portadores de conhecimento específico, garantindo a separação entre a esfera política e a esfera administrativa.
- c) Flexibilização administrativa: celeridade e simplificação processual através do exercício de critérios regulatórios, a prática dessas disposições

formais e a checagem desses critérios. Busca-se a qualidade e segurança na provisão dos serviços.

- d) Autonomia: existências de poderes formais legitimados pelo consenso ou dissenso das variadas partes interessadas políticos, industriais e especialistas. Presume-se uma relação equidistante dos atores sociais envolvidos no processo regulatório, baseadas em decisões de natureza técnica.
- e) Transparência: o desenho de instrumentos regulatórios envolve a recepção por vários públicos, em termos de suas implicações. Há entendimentos formais e informais entre a agência e as redes sociais no processo regulatório (relações entre empresas e consumidores).
- f) Dispersão: regimes regulatórios não estão concentrados em uma única organização, mas estão fragmentados em várias organizações ao mesmo tempo, ou em diferentes níveis de governo. A regulamentação ocorre em condições de interdependência fora do controle de qualquer organização.

- g) Coordenação¹⁴: as estratégias no exercício da supervisão regulatória são interpretativas. A não correspondência aos critérios regulatórios deve ser avaliada de acordo com os atores estatais e não estatais.

Como argumentado, a capacidade regulatória é um conceito latente, não observável diretamente. Entretanto, ele pode ser mensurado indiretamente, por meio de um conjunto de indicadores. Existem relações de causa e efeito entre a capacidade regulatória e seus indicadores observáveis. Temos, nesse caso, o modelo formativo, onde a direção da causalidade vai dos indicadores (variáveis observáveis) para a capacidade regulatória (variável latente). Portanto, um conjunto de variáveis causam a capacidade regulatória. A estruturação da capacidade regulatória a partir dessas variáveis presentes no regime regulatório brasileiro é calcada na sistematização de estruturas e processos analíticos que as elucidam, assim:

a) Credibilidade:

- Estrutura: clareza informacional dos editais, o respeito às regras do regime regulatório dos setores, à não existência de assimetria informacional e à presença de órgãos de defesa da concorrência.

¹⁴ A dimensão da coordenação na Capacidade Regulatória é semelhante a incumbência da área de fiscalização das agências reguladoras. No entanto, ela não pode ser igualada a tal atribuição pois a coordenação envolve a supervisão regulatória e seus mecanismos de coersão subordinados a estratégias definidas por atores estatais e não estatais em processo de mútua colaboração na definição dos parâmetros normativos vigentes em uma determinação coletiva. Não há uma determinação mecânica de “comando e controle” do agente regulado as regras do regulador (LODGE; WEIGRICH, 2014, pp. 72-73).

- Processo: descrição dos atores ligados ao processo de estruturação do modelo contratual de prestação dos serviços entre o governo e os atores do mercado

b) Independência:

- Estrutura: nomeação dos dirigentes após aprovação do Senado Federal, mandatos fixos não coincidentes com o calendário eleitoral, processo decisório colegiado, dedicação exclusiva dos dirigentes e perda de mandato somente através de decisão do Senado.
- Processo: descrição dos atores e suas interações acerca do processo de consolidação ou não desses instrumentos no interior da agência reguladora.

c) Flexibilização Administrativa:

- Estrutura: implementação pela Diretoria Colegiada das agências de resoluções e portarias setoriais, em conjunto com órgãos de estudos estratégicos ligados à garantia do abastecimento e qualidade dos produtos.
- Processo: descrição e entendimento dos atores e sua atuação quanto à compreensão do processo decisório da agência e a construção de parâmetros dos programas de abastecimento e de qualidade.

d) Autonomia:

- Estrutura: fonte de receita própria, período de quarentena para os dirigentes desligados da agência, uso de critério de mérito e de competência profissional na contratação dos funcionários, proibição de representação corporativa dos dirigentes, comitês setoriais e participação da agência em decisões ministeriais.
- Processo: diagnóstico dos atores relacionados à delimitação das atribuições e fronteiras institucionais das agências em relação à esfera política e à esfera regulada.

e) Transparência:

- Estrutura: ouvidorias, audiências públicas, consultas públicas e sistemas de atendimento ao consumidor.
- Processo: análise da efetividade desses mecanismos através do detalhamento de seus instrumentos e de seus atores.

f) Dispersão:

- Processo: análise do arranjo institucional setorial mais amplo associado as mudanças conjunturais do setor relacionados as políticas governamentais do período estudado.

g) Coordenação:

- Estrutura: presença de órgãos voltados a fiscalização.

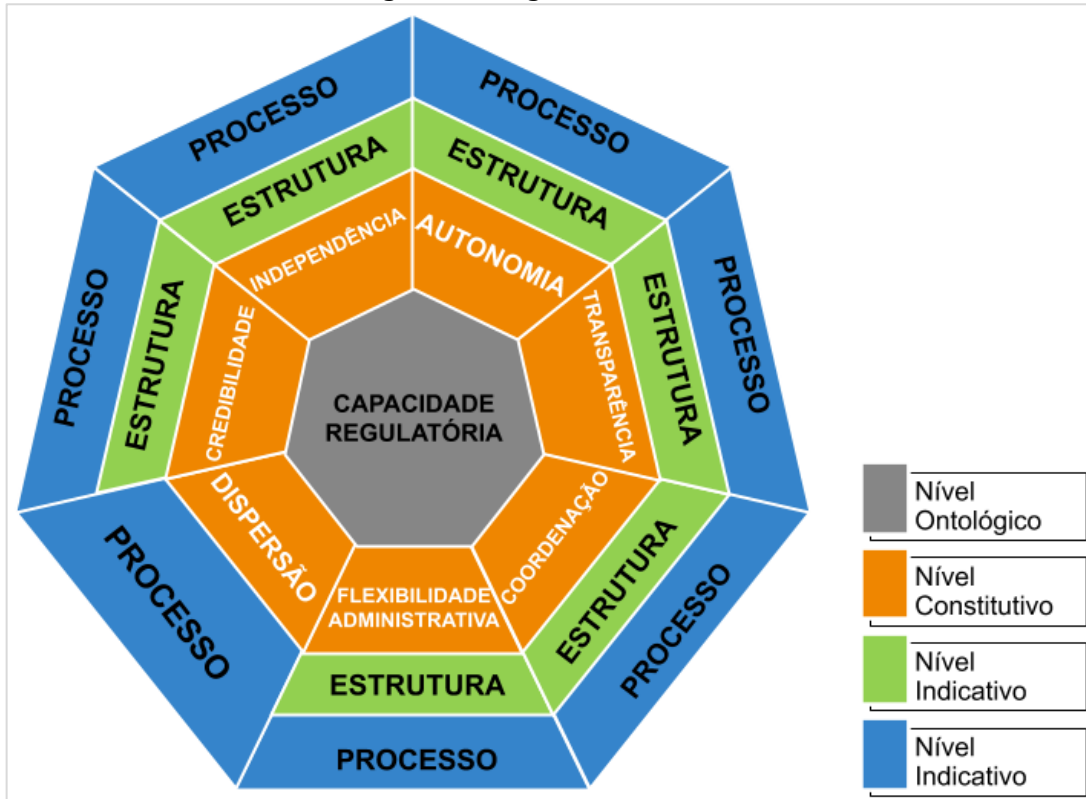
- Processo: descrição dos atores acerca dos parâmetros e programas de fiscalização.

Logo, temos as variáveis empíricas para avaliar a existência da capacidade regulatória. Determinam-se os critérios, estabelecendo o que se deseja explicar em cada momento da análise. A capacidade regulatória é a variável dependente, seus determinantes associam-se à combinação de uma série de atributos e fatores, que devem ser observados empiricamente, por meio da decomposição do conceito em suas partes constitutivas. Além disso, a especificação dos indicadores deve obdecer à base teórica escolhida: a Capacidade Regulatória e aquela a respeito do Regime Regulatório Brasileiro. Por último, definiram-se os indicadores de forma alinhada à ontologia do conceito. Seus critérios de mensuração estão alinhados a instrumentos e processos conforme Lodge e Wegrich (2014, pp. 81-82):

“(...) a capacidade regulatória emerge no contexto da interação entre unidades diferentes, geralmente alocadas em diferentes níveis de governo e em diferentes sistemas nacionais. A importância da reputação na explicação do comportamento regulatório, envolve não somente critérios formais propriamente ditos, mas como a capacidade regulatória é algo que evolui no tempo ela tem haver com as estratégias e a liderança das agências para melhorar sua autonomia, por exemplo. Relacionar a autoridade formal com a capacidade “real de fazer”, já que a regulação depende de decisões atreladas a preferências governamentais, onde atores podem contestar essas decisões (...)”

A Figura 1 abaixo permite a visualização do modelo de análise utilizado:

Figura 1 - Diagrama Conceitual



Fonte: Elaboração Própria

A Tabela 3 resume as dimensões da Capacidade Regulatória, ou seja, seu nível constitutivo:

Tabela 3 - Dimensões do Nível Constitutivo

(continua)

| Nível Constitutivo | Dimensões da Capacidade Regulatória |
|----------------------|--|
| Credibilidade | Garantia aos atores regulados da estabilidade das regras do jogo. Outorgam-se contratos, onde atores privados fornecem serviços respeitando critérios especializados previsíveis. |
| Independência | Conjunto de mecanismos que permitam a imparcialidade das decisões dos dirigentes. A formulação e supervisão da regulamentação é conduzida através de burocratas autônomos e portadores de conhecimento específico, garantindo a separação entre a esfera política e a esfera administrativa. |

Tabela 3 – Dimensões do Nível Constitutivo

(conclusão)

| Nível Constitutivo | Dimensões da Capacidade Regulatória |
|-------------------------------------|---|
| Flexibilidade Administrativa | Celeridade e simplificação processual através do exercício de critérios regulatórios, a prática dessas disposições formais e a checagem desses critérios. Busca-se a qualidade e segurança na provisão dos serviços. |
| Autonomia | Existência de poderes formais legitimados pelo consenso ou dissenso das variadas partes interessadas políticos, industriais e especialistas. Presume-se uma relação equidistante dos atores sociais envolvidos no processo regulatório, baseadas em decisões de natureza técnica. |
| Transparência | O desenho de instrumentos regulatórios envolve a recepção por vários públicos, em termos de suas implicações. Há entendimentos formais e informais entre a agência e as redes sociais no processo regulatório (relações entre empresas e consumidores). |
| Dispersão | Regimes regulatórios não estão concentrados em uma única organização, mas estão fragmentados em várias organizações ao mesmo tempo, ou em diferentes níveis de governo. A regulamentação ocorre em condições de interdependência fora do controle de qualquer organização. |
| Coordenação | As estratégias no exercício da supervisão regulatória são interpretativas. A não correspondência aos critérios regulatórios deve ser avaliada de acordo com os atores estatais e não estatais. |

Fonte: Elaboração Própria

A Tabela 4, na página seguinte, sintetiza o nível indicativo com as variáveis analisadas:

Tabela 4 - Variáveis do Nível Indicativo

| NÍVEL INDICATIVO | NÍVEL CONSTITUTIVO | | | | | | |
|------------------|--|---|--|--|---|---|--|
| | Credibilidade | Independência | Flexibilidade Administrativa | Autonomia | Transparência | Dispersão | Coordenação |
| Estrutura | <ul style="list-style-type: none"> • Editais Claros • Regras Regime Regulatório • Informações Claras aos Concorrentes • Defesa da Concorrência | <ul style="list-style-type: none"> • Nomeação dos Dirigentes e seu Afastamento pelo Senado • Mandatos Fixos não Coincidentes • Processo Decisório Colegiado • Dedicção Exclusiva dos Dirigentes | <ul style="list-style-type: none"> • Implementação de Resoluções e Portarias Setoriais • Órgãos de Estudos Estratégicos para Abastecimento e Qualidade dos Produtos | <ul style="list-style-type: none"> • Fonte de Receita Própria • Período de Quarentena dos Dirigentes • Uso do Critério de Mérito para os Funcionários • Proibição da Representação Corporativa dos Dirigentes • Constituição de Comitês Setoriais e Participação em Ministérios | <ul style="list-style-type: none"> • Consulta Pública • Audiência Pública • Ouvidoria • Sistemas de Atendimento ao Consumidor | | <ul style="list-style-type: none"> • Presença de Órgãos Voltados a Fiscalização |
| Processo | <ul style="list-style-type: none"> • Atores ligados ao Processo de Estruturação dos Leilões | <ul style="list-style-type: none"> • Atores descrevem o Processo de Instituição ou não desses Instrumentos | <ul style="list-style-type: none"> • Descrição dos atores Acerca do Processo Decisório • Descrição dos atores Acerca dos Programas de Abastecimento e Qualidade dos Produtos | <ul style="list-style-type: none"> • Descrição dos Atores acerca da Delimitação das Fronteiras da Agência em relação à Esfera Política e a Esfera Regulada | <ul style="list-style-type: none"> • Detalhamento dos Instrumentos e Atores Envolvidos para Análise de sua Efetividade | <ul style="list-style-type: none"> • Análise do Arranjo Institucional do Setor Petrolífero e suas Mudanças | <ul style="list-style-type: none"> • Descrição dos Atores acerca dos Parâmetros e Programas de Fiscalização |

Fonte: Elaboração Própria

CAPÍTULO III:
A ESTRUTURAÇÃO DA CAPACIDADE REGULATÓRIA: A FORMAÇÃO
INSTITUCIONAL DA ANP DESCRIÇÃO E ANÁLISE.

Esse capítulo desenha a formação institucional da ANP, à luz do arcabouço teórico desse trabalho. O processo de estruturação e consolidação da agência (1997-2010) foi dividido em três períodos. O primeiro período abrange o processo de estruturação da ANP. Desde a sua criação, em 1997, até o final do segundo governo Fernando Henrique Cardoso em 2002. O segundo período corresponde ao primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006). Por fim, o terceiro período refere-se ao segundo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010).

A premissa básica adotada é que durante o desenvolvimento institucional da ANP houve a estruturação de sua Capacidade Regulatória conforme Lodge e Wegrich (2014, pp. 64-85). A caracterização dessa capacidade, bem como o processo de sua consolidação é efetuado a partir da observação das seguintes variáveis: a) Credibilidade; b) Independência; c) Flexibilidade Administrativa; d) Autonomia; e) Trnasparência; f) Dispersão e g) Coordenação. Elas serão avaliadas através das dimensões estrutural e processual. Por fim, a análise histórica desses indicadores permitirá elucidar o processo de estruturação da Capacidade Regulatória da ANP.

3.1. O Nascimento da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (1997-2002).

Esse primeiro período é marcado fortemente pelo processo de criação e estruturação da agência. Há uma forte preocupação em instituir normativamente a estrutura regulatória no setor petrolífero. Definem-se a sua personalidade jurídica, as suas funções e a sua estrutura interna.

3.1.1. Credibilidade

A primeira dimensão analisada é a credibilidade. Ela refere-se aos mecanismos institucionais que garantem aos atores privados a estabilidade das regras do jogo, ou seja, a salvaguarda para seus investimentos no setor petrolífero brasileiro.

A primeira variável dessa dimensão relaciona-se à definição das regras do regime regulatório.

No Capítulo IV da Lei do Petróleo, é instituída a Agência Nacional do Petróleo e Gás Natural (ANP) como órgão regulador da indústria de petróleo. Ela aparece definida como órgão integrante da administração federal indireta, submetida ao regime autárquico especial¹⁵ (BRASIL, 1997, p. 6).

Ainda no mesmo capítulo, em seu artigo sétimo, fica estabelecido que a nova autarquia teria sede¹⁶ e foro¹⁷ no Distrito Federal (BRASIL, 1997, p. 7).

No Decreto Presidencial 2.455 de 1998 definem-se as competências da ANP. Caberia à agência promover a regulação, contratação e fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria de petróleo (BRASIL, 1998, pp. 1-2).

¹⁵ Seu significado jurídico é: o ente institucional que possui personalidade jurídica de direito público e autonomia patrimonial, administrativa e financeira vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME).

¹⁶ Designaria seu domicílio, sua nacionalidade e determina o local onde fica sua direção e administração (DINIZ, 2017, p. 384).

¹⁷ O local determinante da competência jurisdicional territorial para as ações nas quais a pessoa jurídica seja demandada. Em outras palavras, é de acordo com o foro que se estabelece a comarca, na qual uma ação deve ser proposta para ajuizamento desta (DINIZ, 2017, p. 214).

Especificamente, as atribuições de fiscalização e autorização estão relacionadas ao exercício do monopólio da União. Outorgam-se as atividades econômicas de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo. Sua prática faz-se, em conformidade com os modelos vigentes de exploração e produção de petróleo e gás natural (BRASIL, 1998, p.1).

O modelo de exploração de hidrocarbonetos adotado foi o regime de concessão. O Estado, através da ANP, concede os direitos sobre as bacias sedimentares brasileiras. As rodadas de licitação para concessão das áreas favoráveis a produção de petróleo são feitas através de leilões. Nelas, as empresas ofertantes disputam os blocos de E&P (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), 2009, pp. 25).

Representando a União, a ANP deve fiscalizar a execução da exploração, desenvolvimento e produção dos blocos. Os itens observados são: a) o pagamento pela ocupação (retenção) das áreas; b) o pagamento dos royalties; c) o pagamento de participação especial no caso de campos de grande volume de produção e alta rentabilidade; d) a condição de devolução das áreas; e) a vigência, duração do contrato e os prazos e programas de trabalho para as atividades de E&P; f) o compromisso com a aquisição de bens e serviços de fornecedores nacionais; g) o compromisso com a realização do Programa Exploratório Mínimo (PEM) proposto na oferta vencedora; h) as responsabilidades das concessionárias, inclusive quanto aos danos ao meio ambiente (VAZQUEZ, 2010, p. 23).

O primeiro regimento interno da agência, aprovado pela portaria 215 do MME de 1998, determina a existência de três níveis hierárquicos: a diretoria, a procuradoria geral e as superintendências de processos organizacionais (SPOs). No

último nível hierárquico, as superintendências ligadas à gestão do modelo de concessão são (BRASIL, 1998, pp. 2-8):

- a) Superintendência de Definição de Blocos: promove estudos para o conhecimento das bacias sedimentares brasileiras. Delimita os blocos para as licitações e a sua caracterização nos editais.
- b) A Superintendência de Promoção de Licitações: realiza a licitação de blocos no âmbito nacional e internacional. Julga as propostas das empresas interessadas.
- c) A Superintendência de Exploração: gere os contratos de concessão na fase de exploração. Emite e julga os pareceres sobre o programa de trabalho executado pelo concessionário.
- d) A Superintendência de Desenvolvimento e Produção: controla os contratos de concessão na fase de desenvolvimento e produção. Autoriza e acompanha o programa de trabalho do concessionário na fase de desenvolvimento.
- e) A Superintendência de Controle das Participações Governamentais: fiscaliza o pagamento das participações governamentais estabelecidas nos contratos de concessão.

David Zylberstajn¹⁸, primeiro diretor geral da ANP, descreve a importância da agência reguladora no processo de garantia de regras estáveis aos investidores para o exercício da exploração e produção de petróleo:

“O estabelecimento das estruturas das agências são uma necessidade para você poder abrir para o capital privado. Não

¹⁸ ZYLBERSTAJN, David. Entrevista A [abril. 2019] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptista. São Paulo, 2019. 1 arquivo.mp3 (24 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A desta dissertação.

somente pelo interesse da sociedade de você ter alguém para controlar, mas como interesse do investidor. As pessoas acham que a agência só foi criada para poder fiscalizar, não. O investidor também precisa ter clareza de que os contratos serão cumpridos, e não por um agente de governo (...) Ela [agência] não era vista como um entrave, era vista como um facilitador para execução da atração de investimento na área de infraestrutura, o que faz todo sentido né?” (informação verbal).

Luiz Augusto Horta Nogueira¹⁹, ex diretor da agência, enfatiza a relevância da do processo de contratação das empresas privadas para o exercício de E&P:

“O mundo do Upstream era um mundo que nós não tínhamos nenhum outro agente senão a Petrobras. Pela lei 9.478 houve a abertura do mercado. Todo uma nova sistemática de chamar agentes, estruturar as ações, sua compra e venda até para as rodadas de licitação. Isso foi uma grande novidade e eu vejo com um entendimento de sucesso, quer dizer a pluralidade que se alcançou no Brasil. Os níveis de produtividade nós incrementamos bastante a produção de petróleo e gás natural no Brasil” (informação verbal.)

Francisco Neves²⁰, superintendente da ANP, retifica esses argumentos definindo o papel da agência no processo de abertura do monopólio do petróleo e o estímulo ao processo de E&P:

“Quando a lei vem com a criação das agências reguladoras, o objetivo era quebrar esse monopólio e abrir o mercado também de exploração e produção de petróleo para as indústria privadas para o setor privado. E isso foi feito. Esse

¹⁹ NOGUEIRA, Luiz Augusto H. Entrevista B [maio.2019] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptista. São Paulo, 2019. 1 arquivo.mp3 (40 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se no Apêndice B desta dissertação.

²⁰ NEVES, Francisco. Entrevista D. [abril.2020] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptista. São Paulo, 2020.1 arquivo de mp3 (100 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se no Apêndice D desta dissertação.

setor hoje ele é aberto e para você ter uma ideia deve ter sessenta ou setenta empresas que atuam na área de produção de petróleo. Entre grandes empresas, pequenas empresas, nacionais e estrangeiras, na área de produção de petróleo. É claro que em produções pequenas. A Petrobras é claro que detem a maior parte, a quase que absoluta produção hoje do país (..) Na lei está escrito contrata, porque é a ANP que assina o contrato com as empresas, representando a União, para que as empresas possam explorar o petróleo e produzir petróleo no mar e etc. A ANP surge, ela assume com o propósito de ampliar de quebrar o monopólio na área da produção” (informação verbal).

A segunda variável analisada refere-se a clareza informacional dos concorrentes. Essa preocupação aparece dentre as competências da agência no Decreto 2.455 de 1998:

III) consolidar anualmente as informações das reservas nacionais de petróleo e gás natural e sua correspondente divulgação. IV) organizar e manter o acervo de informações e dados técnicos relativos às atividades dos regulados nos setores de petróleo e gás natural (BRASIL, 1998, pp. 5-7).

Para a execução dessas atribuições, temos a Superintendência de Gestão, Informação e Dados Técnicos. Ela realiza a gestão das informações e dos dados técnicos das bacias sedimentares brasileiras (BRASIL, 1988, p.2).

David Zylberstajn, ex-líder da agência, enfatiza suas atribuições dentro do processo de licitação:

“Se você pegar o que era uma licitação, por exemplo, envolvia o trabalho da superintendência de exploração na identificação de áreas, depois o trabalho da equipe de preparação da licitação. Quase um ano de trabalho, de geração dos dados, das informações. Foi criado o banco de dados, foi transferido para a ANP. O BDEP [Banco de Dados de Exploração e Produção] tem uma informação importantíssima ali, informações em termos estratégicos para o país. São as informações do subsolo brasileiro para ser identificado, isso ficou a cargo da ANP. Ela

ficou salvaguardando os dados geofísicos geológicos do Brasil, uma coisa importante. A ANP ficou fiel depositária do patrimônio e do acervo geológico brasileiro.” (informação verbal).

A terceira variável relaciona-se à Clareza dos Editais de Licitação. O edital de licitação dá início ao processo de aquisição ou prestação de serviço pelo órgão público. (DINIZ, 2017, p. 201). As Rodadas de Licitações para Exploração, Desenvolvimento e Produção de Petróleo e Gás Natural realizadas periodicamente pela ANP constituem, desde a promulgação da Lei do Petróleo (9.478/1997), o único meio legal no Brasil para a concessão do direito de exercício dessas atividades econômicas sobre as bacias sedimentares brasileiras. Essa determinação encontra-se dentre os objetivos da política energética nacional:

“Artigo 1º As políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia visarão aos seguintes objetivos: I - preservar o interesse nacional; II - promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos; III - proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos; (...) IX - promover a livre concorrência; X - atrair investimentos na produção de energia; XI- ampliar a competitividade do País no mercado internacional” (BRASIL, 1997, p.1)

Na indústria do petróleo, as rodadas de licitação têm duas funções principais: distribuir blocos de E&P para empresas de petróleo interessadas e estimular a exploração de áreas com características favoráveis para a produção de petróleo e gás natural. A primeira relaciona-se com a possibilidade de novos investimentos no setor, geração de novos empregos e desenvolvimento de novas tecnologias no país. A segunda função objetiva a exploração de novas áreas e o estímulo ao aumento das reservas de petróleo (PETTERSON, 2010, p.202).

Resumidamente, a organização de uma Rodada de Licitações inclui as seguintes etapas: definição de blocos; anúncio da rodada; publicação do pré-edital e

da minuta do contrato de concessão; realização da audiência pública; recolhimento das taxas de participação e das garantias de oferta; disponibilização do pacote de dados; seminário técnico ambiental; seminário jurídico fiscal; publicação do edital e do contrato de concessão; abertura do prazo para habilitação das empresas contratantes; realização do leilão para apresentação das ofertas; e, por fim, assinatura dos contratos de concessão (VAZQUEZ, 2010, p. 22).

Para o recebimento da concessão para o desenvolvimento das fases E&P as empresas participantes do leilão são julgadas pela ANP. Em suas ofertas constam três itens:

- a) Bônus de Assinatura (BA): valor em dinheiro oferecido pelo bloco;
- b) Programa Exploratório Mínimo (PEM): unidades de trabalho que serão convertidas em atividades exploratórias (sísmica 2D e 3D, métodos posicionais e poços exploratórios)
- c) Compromisso com a aquisição de bens e serviços da indústria nacional.

Durante o período de 1998 a 2002 a ANP realizou cinco rodadas de licitações (VAZQUEZ, 2010, pp. 25-30):

- **Rodada Zero (1998)**

A chamada Rodada Zero foi o conjunto de negociações realizadas, após a promulgação da Lei do Petróleo. Ela definiu a participação da Petrobras dentro do processo de abertura do mercado interno de E&P de petróleo e gás natural.

Essa rodada ratificou os direitos da Petrobras na forma de contratos de concessão. Conforme a Lei do Petróleo, os blocos exploratórios, onde a empresa

houvesse realizado investimentos, permaneceriam com a estatal. Essa rodada precisa, ainda, à devolução gradual de parte dos blocos concedidos em 1998, sem processo licitatório à ANP, conforme calendário pré-estabelecido e do resultado da exploração dessas áreas.

Descrevendo o processo da Rodada Zero, David Zylbertajn, esmiuçou os critérios para divisão das áreas entre a ANP e a Petrobras. Enfatizou a importância da clareza desses critérios para a realização da Rodada:

“Rodada Zero que foi um “cavalo” enorme foram 400 contratos de concessão. Os contratos de concessão foram feitos dentro da agência quer dizer, dentro da agência. Ao contrário do que todo mundo dizia, foram contratos excepcionalmente bons, as pessoas achavam que a agência não tinha condição de fazer, você tinha todos os tipos de “lotes” possíveis e imagináveis. Isso chegou até nos causar uma irritação, deixa a gente fazer, por conta própria, claro pegamos um consultor aqui outro ali, experiências internacionais, e fizemos o que na época, foi considerado o melhor contrato de concessão do mundo. O melhor na qualidade, principalmente o mais bem equilibrado na relação entre o poder concedente e o concessionário. E daí você teve os primeiros quatrocentos contratos da rodada zero e um ano e meio depois a gente teve a primeira rodada de licitações E também foi uma coisa que ninguém esperava que fosse acontecer, e aconteceu. Quer dizer, foi uma coisa bastante relevante, e super importante naquela época. Foi um acontecimento literalmente mundial teve televisões do mundo inteiro cobrindo o primeiro leilão. As notícias foram noticiadas nos jornais da CNN. Isso é uma coisa impensável naquela época para a gente” (informação verbal).

“A ANP exerceu sua autoridade ela estabeleceu critérios a lei tinha alguns, a ANP esmiuçou esses critérios e a partir desses critérios ela... Os critérios eram prazos relativos à comercialização, à comercialidade ou não dos campos, enfim, os critérios eram bastante claros, enfim a ANP dizia: esse campo fica com a Petrobras, enfim ela foi benevolente com a Petrobras. Nesse sentido, quando havia uma dúvida difícil de ser sanada normalmente mantinha com a Petrobras para não prejudicar a empresa, essa não era a intenção. Mas, de uma maneira geral, a ANP perdeu diversas áreas por conta de não se enquadrar nos critérios e ficou por isso mesmo não tinha o que discutir. Não tinha nenhum recurso quanto às decisões da

ANP, ficou claro que seriam decisões soberanas e assim foi. Então, a gente já fazia referência a questão da comercialidade mas é (...) a ANP em torno disso, ela criou critérios também critérios técnicos, mas o principal era, salvo engano, a expectativa do período de comercialidade a declaração de comercialidade de algum campo específico. Isso foi que gerou o que foi devolvido para a ANP e o que ficou para a Petrobras. O que ela poderia efetivamente continuar explorando, ou seja, que não causasse prejuízo, alguma coisa que tivesse faltando muito pouco tempo para produzir. Você tirasse esse campo da Petrobras, não havia sentido nenhum. Agora campos que ela tinha que investir muito ao longo do tempo e que ela não tinha atingido determinado patamar de trabalho, esses campos foram devolvidos para a agência” (informação verbal).

- **Primeira Rodada (1999)**

Essa rodada serviu de base para todas as rodadas subsequentes. Foi caracterizada como marco de flexibilização do monopólio da União sobre as atividades de E&P no país.

Apenas quatorze empresas apresentaram oferta. Dessas empresas, onze saíram vencedoras, sendo que seis de diferentes países. Seja como operadoras, seja simplesmente como sócias dos consórcios bilaterais. A Petrobras foi a única nacional, as outras três eram estrangeiras.

Do total de vinte e sete blocos oferecidos, treze blocos foram arrematados (todos marítimos (“*offshore*”)).

- **Segunda Rodada (2000)**

Essa rodada obteve mais recursos. Nela havia vinte e três blocos, somente dois deles não foram concedidos. O sucesso deveu-se ao entusiasmo e ao interesse governamental em demonstrar o êxito no processo de abertura do mercado. A ANP e

a União foram ágeis com as providências necessárias para o bom prosseguimento anual das rodadas de licitações.

O número de empresas ofertantes subiu para vinte e sete. Houve a entrada de empresas brasileiras, ademais da Petrobras. Por isso, pode-se dizer que houve a consolidação da entrada de novos agentes no mercado. Além disso, efetuou-se a redução no tamanho médio dos blocos licitados (4,9 mil Km² para 2,6 mil Km²) o que atraiu empresas de menor porte para a rodada.

- **Terceira Rodada (2001)**

Nessa rodada foi iniciado os “*Roadshows*” (palestras itinerantes) pelo mundo.

Foram ofertados cinquenta e três blocos (quarenta e três no mar e dez em terra). Desse total, trinta e quatro foram concedidos (64%) sendo sete “*onshore*” e vinte e sete “*offshore*”.

O número de empresas, que adquiriram o direito de exploração, aumentou de dezesseis para vinte e duas. Apenas quatro, das vinte e seis empresas, saíram sem nenhum bloco. Além disso, o número de novos operadores aumentou para oito.

- **Quarta Rodada (2002)**

Nessa rodada ofertou-se cinquenta e quatro blocos (quinze blocos em terra e trinta e nove no mar). Apenas dezessete empresas apresentaram ofertas, sendo que quatorze saíram vencedoras.

Ao todo vinte e um blocos foram arrematados, apenas 40% do total ofertado.

Após a aquisição de oito blocos da rodada, a Petrobras atingiu o portfólio de sessenta e três blocos exploratórios no país.

A partir dos relatórios publicados pela Comissão Especial de Licitação da ANP (CEL) temos a presença ou a ausência das etapas da licitação. A análise da Tabela 5 permitirá aferir a clareza dos editais aos participantes:

Tabela 5 - Elementos Presentes nos Editais de Licitação 1999 - 2002

| ELEMENTOS PRESENTES NOS EDITAIS DE LICITAÇÃO | | | | |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| PERÍODO SEGUNDO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO | | | | |
| CRITÉRIOS | RODADA (R1) | RODADA (R2) | RODADA (R3) | RODADA (R4) |
| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
| 1 DEFINIÇÃO DE BLOCOS | Sim | Sim | Sim | Sim |
| 2 ANÚNCIO DA RODADA | Sim | Sim | Sim | Sim |
| 3 PUBLICAÇÃO DO PRÉ-EDITAL | Sim | Sim | Sim | Sim |
| 4 MINUTA DO CONTRATO DE CONCESSÃO | Sim | Sim | Sim | Sim |
| 5 REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA | Não | Não | Não | Sim |
| 6 RECOLHIMENTOS DAS TAXAS DE PARTICIPAÇÃO E DAS GARANTIAS DE OFERTA | Sim | Sim | Sim | Sim |
| 7 DISPONIBILIZAÇÃO DO PACOTE DE DADOS | Sim | Sim | Sim | Sim |
| 8 SEMINÁRIO TÉCNICO AMBIENTAL E SEMINÁRIO JURÍDICO FISCAL | Não | Sim | Sim | Sim |
| 9 PUBLICAÇÃO DO EDITAL | Sim | Sim | Sim | Sim |
| 10 PUBLICAÇÃO DO CONTRATO DE CONCESSÃO | Sim | Sim | Sim | Sim |
| 11 ABERTURA DO PRAZO PARA HABILITAÇÃO DAS EMPRESAS CONTRATANTES | Sim | Sim | Sim | Sim |
| 12 REALIZAÇÃO DO LEILÃO PARA APRESENTAÇÃO DAS OFERTAS | Sim | Sim | Sim | Sim |
| 13 ASSINATURA DO CONTRATO DE CONCESSÃO | Sim | Sim | Sim | Sim |

Fonte: elaboração própria a partir dos relatórios das Rodadas de Licitações fornecidos no sitio da ANP

A última variável analisada da dimensão da Credibilidade, associa-se aos órgãos de Defesa da Concorrência. Na ANP, o Centro de Defesa da Concorrência (CDC) foi instituído no ano 2000, de acordo com a portaria número sessenta da agência. Em seu artigo primeiro, o novo órgão teria a finalidade de cumprir as obrigações assumidas no Acordo de Cooperação Técnica, celebrado com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e a Secretaria de Direito Econômico (SDE). Esse centro, vinculado à diretoria da agência, seria composto pelo coordenador e pelo secretário executivo, ambos nomeados pela diretoria colegiada. Além disso, haveria um representante da procuradoria e seu suplente, mais três representantes das áreas técnicas, ambos os cargos indicados pela diretoria. No artigo terceiro definem-se as competências do CDC (BRASIL, 2000, pp.1-3):

- i. Apresentar à Diretoria proposta dos pareceres após realizar análises de atos infracionais. São aqueles atos e contratos que afetem a concorrência no setor da indústria do petróleo, seus derivados e gás natural. Eles deverão ser encaminhados à SDE, nos termos e hipóteses estabelecidas no Acordo de Cooperação Técnica.
- ii. Apresentar à diretoria proposta de procedimentos de controle e prevenção de infrações à ordem econômica. Desse modo, permitiram às diversas superintendências da ANP atuar coerentemente na aplicação da orientação emanada da diretoria.
- iii. Elaborar e encaminhar à diretoria da ANP propostas de decisões. Atuar na construção de pareceres necessários à implementação das normas legais e das políticas adotadas no campo da defesa da concorrência.

- iv. Cooperar com as diversas superintendências e unidades da ANP, no que se refere às atividades que tenham relação com a defesa da concorrência. E
- v. Articular-se com a Superintendência de Estudos Estratégicos na produção de estudos de interesse comum. Tais estudos envolveriam a aplicação de preceitos inerentes à defesa da ordem econômica na indústria de petróleo e gás natural. Atuar na coleta de informações dos estudos patrocinados por outras entidades.

3.1.2. Independência

Essa dimensão da Capacidade Regulatória relaciona-se ao conjunto dos mecanismos institucionais que permitem a imparcialidade das decisões dos dirigentes das agências. A primeira variável analisada refere-se aos processos de nomeação e afastamento dos diretores:

Na seção II do Capítulo IV da Lei do Petróleo, em seus artigos décimo primeiro e décimo quarto, determina-se que os membros da diretoria da ANP sejam nomeados pelo Presidente da República. No entanto, os respectivos nomes deverão ser aprovados pelo Senado Federal (BRASIL, 1997, p.8).

Já o afastamento dos dirigentes, excluindo os casos de renúncia, ocorreria apenas mediante condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar (BRASIL, 2000, p.1).

David Zylbertain²¹, primeiro diretor geral da ANP, descreve a importância da participação do Senado para a nomeação dos primeiros diretores da agência. Em suas palavras o processo de nomeação ocorreu sem entraves:

“as agências, em geral, faziam parte de uma política de governo. Isso faz toda a diferença. Houve uma boa vontade, mas efetivamente uma ajuda muito grande do governo federal. Houve uma boa vontade do Congresso, especialmente do Senado. Era o Senado, por exemplo, que sabatinava os diretores, aprovava os diretores. Então, na época, houve muito boa vontade do Senado em relação a isso. Porque basta alguém falar que vai deixar para depois que a coisa não anda” (informação verbal).

A segunda variável relaciona-se aos mandatos. Os membros da diretoria da ANP cumprem mandatos de quatro anos, não coincidentes, permitida uma única recondução (BRASIL, 1997, p.8). Além disso, havia o sistema de escalonamento de mandatos. Esse mecanismo estabelece um rodízio permanente de dirigentes, na medida em que os mandatos são completados em diferentes datas.

A terceira variável diz respeito ao Processo Decisório Colegiado. O primeiro regimento interno da ANP, determinado pela portaria 215 do MME, estabeleceu que sua diretoria atua em regime de colegiado. Em outras palavras, delibera validamente sobre as matérias de sua competência, mediante o voto convergente de três diretores, sendo um deles obrigatoriamente o diretor geral ou seu substituto. Essa instância é responsável pela gestão e planejamento das atividades da agência como um todo.

²¹ ZYLBERSTAJN, David. Entrevista A [abril. 2019] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptista. São Paulo, 2019. 1 arquivo.mp3 (24 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A desta dissertação.

Suas competências são: 1) A nomeação, a exoneração, a contratação e a promoção de pessoal. 2) A indicação de substituto do diretor geral nos seus afastamentos ou impedimentos regulamentares. 3) A deliberação sobre assuntos relacionados com as SPOs, que estejam sob respectiva supervisão dos diretores. 4) A designação dos ordenadores de despesas, as comissões de licitação e as comissões de sindicância de inquérito administrativo. 5) A alteração do regimento interno da agência nos itens relacionados com a sua gestão administrativa. 6) A aprovação do Código de Ética da Agência. 7) O estabelecimento de normas complementares relativas a seu funcionamento e à ordem dos trabalhos. 8) A contribuição com subsídios para os ajustes e modificações na legislação do setor, que forem necessários à modernização das atividades de caráter institucional da ANP. 9) A designação das superintendências de processos organizacionais a cada diretor, bem como os critérios e o prazo para a rotatividade entre os mesmos (BRASIL, 1998, p.3).

Ao diretor-geral, compete o gerenciamento dos recursos financeiros e orçamentários, as expedições das decisões, a presidência das reuniões e, por último, a nomeação dos diretores das superintendências (BRASIL, 1998, p.3).

Um dos principais diretores do período inicial da agência, Luiz Augusto Horta Nogueira²², ressalta a importância da existência do processo decisório colegiado para a tomada de decisões na agência:

²²NOGUEIRA, Luiz Augusto H. Entrevista B [maio.2019] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptista. São Paulo, 2019.1 arquivo.mp3 (40 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se no Apêndice B desta dissertação.

“Fiquei nos meus seis anos de agência muito mais próximo desse setor do Downstream e era onde tinha a minha diretoria. Eu acompanhava todos os setores na Diretoria as decisões são colegiadas o que é uma coisa muito positiva todos são corresponsáveis” (informação verbal).

A última variável analisada da dimensão da Independência refere-se à dedicação exclusiva dos dirigentes das agências. Esse preceito é estabelecido pela lei 9.986 de 19 de julho de 2000 em paragrafo único do Artigo 2º:

“Parágrafo único. É vedado aos empregados, aos requisitados, aos ocupantes de cargos comissionados e aos dirigentes das Agências Reguladoras o exercício de outra atividade profissional. (BRASIL, 2000, p.1).

Nas palavras de David Zylbertajn, líder no início da agência, na diretoria e nas superintendências não havia pessoas com cargos concomitantes na esfera política. Ao invés do vínculo partidário, possuíam os créditos de conhecimento técnico para o exercício daquelas funções. Há a ênfase no processo de escolha de pessoas capacitadas e dedicadas àqueles cargos:

“Não houve nenhuma imposição de nomes, não houve um acordo nada. Se você pegar, a formação da diretoria, primeiro teve um diretor que foi embora trabalhar no exterior. Depois de seis meses a agência de cinco diretores tinha três PhDs. Não houve nenhuma indicação política de superintendente, não houve nenhuma indicação política de diretor. Então isso foi fundamental” (informação verbal).²³

²³ Faz-se necessário contextualizar a declaração, recordando que na época da escolha de David Zylberstajn como diretor-geral da agência ele era genro do então presidente Fernando Henrique Cardoso.

3.1.3. Flexibilidade Administrativa

Essa dimensão da Capacidade Regulatória relaciona-se à celeridade e simplificação processual para a criação de critérios regulatórios. Além disso, refere-se à busca da qualidade e segurança na provisão das atividades prestadas pelos agentes regulados pela agência.

A primeira variável analisada nessa dimensão, ocupa-se da capacidade normativa da agência de implementar resoluções e portarias ao setor regulado. Dentre as funções gerais da ANP, está a finalidade de promover a regulamentação das atividades econômicas da indústria do petróleo. No artigo trigésimo primeiro da portaria 215 do MME, determinam-se os atos administrativos da agência:

“I - as resoluções, correspondentes às deliberações colegiadas da Diretoria; II - as portarias e os despachos do Diretor-Geral e dos Diretores, referentes aos atos de suas respectivas competências; III - os contratos, convênios e outros instrumentos legais de interesse da ANP; IV - os ofícios, relativos às comunicações externas da ANP; V - os pareceres, como instrumentos de manifestações de caráter técnico, jurídico ou administrativo; VI - as ordens de serviço, referentes a normas e decisões específicas de trabalho; VII - as instruções internas, de caráter técnico, jurídico ou administrativo; VIII - os memorandos, relativos às comunicações internas rotineiras.”

A segunda variável examinada refere-se à presença de órgãos estratégicos para a segurança na provisão dos serviços ofertados pelos agentes econômicos do setor regulado. Inclui-se nessa prerrogativa os órgãos preocupados com a qualidade dos produtos regulados pela agência. No decreto presidencial 2.455 de 1998, que institui a agência temos:

“VI) fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, gás natural, seus derivados e a preservação do meio ambiente (...) VIII) especificar a qualidade dos derivados de petróleo

e gás natural.(...) X) Caberá a ANP exercer as atividades do Departamento Nacional de Combustíveis (DNC), relacionando com as atividades de distribuição, revenda e medidas para garantia do abastecimento dos derivados de petróleo e álcool” (BRASIL, 1998 pp.57).

Concernente com essas funções, o primeiro regimento da agência cria as seguintes superintendências (BRASIL, 1998, pp.2-8):

- a) Superintendência de Estudos Estratégicos: realiza estudos de caráter econômico sobre as matérias de regulação, balanço energético setorial, conjuntura nacional e internacional da matéria do petróleo e as atividades relacionadas ao planejamento indicativo da infraestrutura de abastecimento.
- b) Superintendência de Abastecimento: gere as atividades relacionadas com a operacionalização do abastecimento nacional. Propõe a aprovação ou o indeferimento de padrões de registro formulados por empresas interessadas em exercer as atividades de revenda de combustíveis. Elabora, propõe e coordena o sistema nacional de estoque de combustíveis.
- c) Superintendência de Qualidade de Produtos: administra as atividades relacionadas com o controle da qualidade do petróleo, de seus derivados e do gás natural. Propõe as especificações e métodos de análises do petróleo e seus derivados, gás natural, álcoois combustíveis, óleo de xisto e os derivados de outros combustíveis.
- d) Superintendência de Comercialização e Movimentação de Petróleo e Derivados: gere as atividades relacionadas com a importação, exportação e movimentação de petróleo e seus derivados. Além disso, propõe os requisitos a serem atendidos pelos proponentes interessados em exercer essas atividades (BRASIL, 1999, p. 1).

Em referência aos processos relacionados à garantia do abastecimento, Luiz Augusto Horta Nogueira²⁴ relembra o exercício dessa responsabilidade no período inicial da agência:

“(…) houve toda uma revisão do marco regulatório dos termos de autorizações para as distribuidoras, das especificações. E eu acho que me sinto envolvido como um dos corresponsáveis por dois grandes processos que permanecem na agência” (informação verbal).

Referindo-se à área de distribuição de combustíveis, Horta Nogueira, ex-diretor responsável pelo downstream, relembra os problemas com a falta de qualidade das mercadorias fornecidas aos consumidores:

“Tínhamos uma pluralidade e uma diversidade de distribuidoras né, brasileiras e internacionais. Então, o processo já foi diferente do processo de upstream e existiam nessa época o problema da diversidade do número de agentes. [HAVIA] problemas de qualidade [que] levantamos. E nós conseguimos encaminhar soluções para eles. De fato, nós vimos que tínhamos regiões que eram mais problemáticas. Tinham regiões que chegavam a 20% o número de amostras que apresentavam problemas. Depois começamos a ver que com o combate a isso, subsidiando ações da fiscalização, pressionando, levantando isso, com essa ação de diagnóstico, para separar, o que nós tínhamos claro Izabella, separar o que que é a avaliação da situação dos combustíveis” (informação verbal).

²⁴ NOGUEIRA, Luiz Augusto H. Entrevista B [maio.2019] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptista. São Paulo, 2019.1 arquivo.mp3 (40 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se no Apêndice B desta dissertação.

Nas palavras de David Zylberstajn ²⁵, primeiro diretor-geral da agência, descrevem-se as primeiras medidas tomadas para iniciar esse novo processo de gestão da qualidade:

“Nós fizemos convênios com universidades em todo Brasil. A gente radicava a fiscalização. [Ela] era pulverizada no Brasil inteiro com critérios e com entidades sérias né. Então nós construímos um mapa da qualidade do combustível, o que facilitava em termos de indicar onde se deveria agir” (informação verbal).

Horta Nogueira, como diretor responsável pela Superintendência de Qualidade de Produtos explica em detalhes a constituição desse processo na ANP:

“[Havia] o processo de acompanhamento sistemático da qualidade dos combustíveis. Eu tive um superintendente quase o tempo todo foi o Antonio Bolome. Eu fui buscar no IPT [Instituto de Pesquisas Tecnológicas], ele mudou para o Rio, passou a ser um amigo. Um grande técnico, que me ajudou implementar um sistema onde as universidades basicamente brasileiras, várias universidades fazem uma amostragem e avaliação da qualidade de combustível. Nós não tínhamos dados, ninguém podia falar de boa fé que tinha essa informação. Então nós promovemos convênios e foi possível, articulado com essas unidades descentralizadas, fazer um tratamento sistemático disso. Houve a implementação de uma sistemática estruturada sob marcos e portarias que resultou nisso. E eu aprendi muito com isso, lógico. E uma das coisas que eu aprendi, que o combustível fora da especificação, um combustível que não tem as características químicas, que deveria ter, não é necessariamente um combustível ilegal. Porque um combustível pode ter sido armazenado de forma inadequada, ter sido processado de forma inadequada, então está fora da especificação. E um combustível que está dentro da especificação, um combustível que atende perfeitamente as normas de qualidade pode ser um combustível ilegal. Ele pode

²⁵ ZYLBERSTAJN, David. Entrevista A [abril. 2019] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptista. São Paulo, 2019. 1 arquivo.mp3 (24 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A desta dissertação.

ter sido roubado não ter pago os tributos. [Ou seja] um universo que são de quatro situações. O combustível legal, especificado corretamente, que é o desejável. O combustível legal, que não está especificado corretamente. O combustível ilegal que é correto em termos de qualidade. E o pior dos mundos o combustível que é ilegal e fora da especificação. Começamos observar, olha que interessante, que alguma fração não muito pequena desses postos que estavam vendendo gasolina fora da especificação, estavam vendendo gasolina acima do preço médio. Ele lesava, vamos dizer, de duas formas. Ele dava a impressão que tinha um produto bom, mas o produto era fora da especificação e ainda assim com o preço elevado. Bom, e aí nos implementamos o segundo processo, que foi muito importante que a ANP manteve nos últimos vinte anos, que é processo de acompanhamento de preço. Monitoramento de preço que é em base amostral também” (informação verbal).

3.1.4 . Autonomia

Essa dimensão da Capacidade Regulatória relaciona-se à existência de poderes formais legitimados para a manutenção da equidistância do ente regulador das variadas partes interessadas: políticos, industriais e especialistas. Essas agentes constituintes do arranjo regulatório devem inserir-se nele através da manutenção de mecanismos formais de consenso e de dissenso entre eles.

A primeira variável dessa dimensão é a imposição de fonte de receita própria à agência. No artigo vigésimo quarto do decreto 2.455 de 1998, constituem receitas da ANP: as doações consignadas no Orçamento Geral da União, as parcelas das participações governamentais (referente à exploração petrolífera) e os recursos provenientes de convênios, acordos ou contratos celebrados com entidades, organismos ou empresas. Além disso, o aluguel de suas propriedades e as multas ou remunerações referentes a punições dadas pela agência aos entes regulados (BRASIL, 1998, p. 7).

No interior da estrutura institucional da ANP, temos a Superintendência de Gestão Financeira e Administrativa cuja função é a gestão das atividades relacionadas com as questões financeiras do ente regulador. Ademais, realiza a aquisição de bens, obras e serviços. Por último, acompanha os contratos de administração interna e os convênios celebrados (BRASIL, 1998, p.1)

A segunda variável analisada examina a exigência do período de quarentena aos dirigentes após o exercício do mandato. No capítulo IV da Lei do Petróleo temos a seguinte determinação:

“Terminado o mandato, ou uma vez exonerado do cargo, o ex-Diretor da ANP ficará impedido, por um período de doze meses, contados da data de sua exoneração, de prestar, direta ou indiretamente, qualquer tipo de serviço a empresa integrante da indústria do petróleo ou de distribuição²⁶” (BRASIL, 1997, p. 8).

A terceira variável analisada é a exigência do critério de mérito para a contratação de funcionários. Em seus anos iniciais, a ANP não teve critérios próprios para selecionar seus servidores. Eles foram trazidos de outros órgãos do arranjo institucional do setor petrolífero e de fora dele. Esse processo não gerou critérios equânimes e meritocráticos de seleção. Evidenciou-se a falta de tempo para se consolidar um corpo funcional especializado e regido por princípios técnicos. Essas qualidades comporiam os princípios teoricamente requisitados para o exercício da regulação do setor (NUNES; NOGUEIRA; COSTA, 2007, p.243).

²⁶ Nesse período de impedimento o ex-diretor poderá continuar prestando serviço a ANP, ou qualquer órgão da Administração Direta da União mediante remuneração equivalente. Tal medida, procura impedir formalmente que os ex-diretores fossem cooptados por agentes do mercado, em função da ausência de rendimentos (NUNES; NOGUEIRA; COSTA, 2007, p. 231).

A quarta variável investigada relaciona-se à proibição da representação corporativa dos dirigentes. Esse impedimento aparece na lei 9.986 de julho de 2000. Tal normativa vedava a todos os ocupantes de cargos das agências (empregados, comissionados, requisitados e dirigentes) a gestão operacional de empresa ou direção político-partidária (BRASIL, 2000, p.1).

Em consonância à necessidade de autonomia do setor regulado, David Zylberstajn, ex-líder da ANP, explicita a sua relação institucional com a Petrobras:

“Primeira coisa que a ANP exerceu seu papel de autoridade desde o início. Eu tinha uma relação amigável com o presidente com os diretores, mas eu tinha uma relação muito conflituosa institucional. Ou seja, na física nós nos dávamos muito bem, mas institucionalmente a gente teve que exercer, em alguns momentos, com muita dureza o papel de autoridade. E para isso, o governo foi muito importante, porque se o governo resolve, como foi feito depois, fazer reunião do Conselho Nacional de Política Energética dentro da Petrobras é uma desmoralização para a ANP sem tamanho”(informação verbal).

A última variável analisada da dimensão da autonomia é a constituição de comitês setoriais e a participação em ministérios. No período avaliado, a ANP não instituiu comitê setorial e nem participou de projetos no Ministério de Minas e Energia (MME).

No entanto, David Zylbertajn²⁷, primeiro diretor geral da agência, descreve a relação da agência com o governo. Para ele, essa relação varia:

²⁷ ZYLBERSTAJN, David. Entrevista A [abril. 2019] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptista. São Paulo, 2019. 1 arquivo.mp3 (24 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A desta dissertação.

“A agência é um agente de Estado, apesar da interferência relevante do governo. Dependendo de cada governo, tem governo que respeita mais, tem governo que respeita menos a agência. No governo do PT [Partido dos Trabalhadores] trata a agência e a ANP, como trata as outras. Se há interferência do governo ela é atropelada, pé na porta, dá chute na porta. De alguma maneira, isso caiu muito em função do tempo. Então, principalmente, tem uma questão que é a mais importante, eu acho, que o fato da agência ser. O governo não ver a agência como um inimigo, mas sim o governo ver a agência como um agente importante para a execução das políticas públicas. Sim, a agência não era um entrave, pelo contrário. A agência foi vista depois como um entrave, quando mudou o governo. O segredo da época foi primeiro muito trabalho, muita motivação, muita...é...é..., uma interação muito boa com o governo federal de quem nós dependíamos administrativamente. E que é uma dependência equivocada até hoje, mas existe. O governo federal tem meios de tolher o trabalho de uma agência se ele quiser, por conta da sua vinculação administrativa. A agência ela é autônoma na sua função, mas ela não é autônoma na sua operação. Isso é um problema porque dependendo do governo a agência vai funcionar melhor ou pior” (informação verbal).

3.1.5. Transparência

Essa dimensão da Capacidade Regulatória associa-se ao desenho de instrumentos regulatórios que promovam entendimentos formais e informais entre a agência e as redes sociais.

A primeira variável examinada é a realização de Consultas Públicas. Dentre as atribuições da ANP não está prevista a realização de Consultas Públicas.

A segunda variável analisada é a prática de audiência pública. Ela está prevista nas atribuições da ANP. Tem a finalidade de debater as iniciativas de projetos de lei ou de alteração de normas administrativas, as quais impliquem afetação de direito dos agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e serviços das indústrias de petróleo e de gás natural (BRASIL, 1998, pp. 5-7).

De acordo com o primeiro regimento da ANP, em seu artigo trigésimo quinto, definem-se as funções das audiências públicas (BRASIL,1998,p.10):

“Identificar e debater projetos de lei ou de alteração de normas administrativas que impliquem afetação de direitos dos agentes econômicos e/ ou de consumidores e usuários de bens e serviços da indústria do petróleo. Recolhe subsídios, informações e dados para a decisão. Propicia aos agentes econômicos, usuários e consumidores a possibilidade de oferecer comentários e sugestões.”

Nesse período de formação da ANP não houve a efetivação das audiências públicas.

A terceira variável explorada é a presença de Ouvidoria. Dentre as obrigações institucionais da ANP, não está normatizada nem efetivada uma ouvidoria ou órgão equivalente.

A quarta variável observada é a presença de sistemas de atendimento ao consumidor nas agências reguladoras. A ANP, por determinação de sua própria portaria, instituiu o Centro de Relações com o Consumidor (CRC). A portaria de número cento e onze em seu artigo primeiro, instituiu o CRC vinculando-o à Superintendência de Gestão Interna. Tal órgão tem a finalidade de coordenar a execução das atividades relacionadas com a comunicação e a proteção dos interesses dos consumidores de produtos e serviços das indústrias do petróleo e do gás natural. Em sua composição há: um coordenador (designado por meio de portaria), um Núcleo de Atendimento ao Consumidor (NAC), um Núcleo de Informações e Pesquisa (NIP) e o Núcleo de Orientação ao Consumidor (NOC). As competências desse centro são definidas pelo artigo quarto da mesma portaria (BRASIL, 2000, pp.1-3):

- i. Receber as denúncias, reclamações, solicitações, sugestões, pedidos de informação, elogios e agradecimentos dos consumidores. Analisar as

demandas e, quando for o caso, encaminhá-las aos setores competentes. Informar os respectivos resultados às partes interessadas.

- ii. Promover a orientação dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos e serviços do mercado regulado pela ANP. Propor e participar de ações e programas, inclusive em colaboração com outros órgãos da administração pública federal, estadual ou municipal, bem como entidades privadas de defesa dos consumidores e do meio ambiente.
- iii. Desenvolver estudos e pesquisas que identifiquem tendências no mercado de consumo dos produtos e serviços de interesse da ANP. Auxiliar na ação fiscalizatória e na tomada de decisões que afetem o interesse e os direitos dos consumidores.
- iv. Encaminhar as demandas dos consumidores individuais ou representados coletivamente por entidades públicas ou privadas de defesa de seus direitos e interesses, comunicando-se com os mesmos em nome da ANP.
- v. Acompanhar, fiscalizar e gerenciar o funcionamento da Central de Atendimento e serviço 0800 da ANP, operados por empresa especialmente contratada.
- vi. Estabelecer a comunicação da ANP com os órgãos de defesa, proteção e orientação dos consumidores.

A respeito do processo de instauração de sistemas de Sistema Atendimento ao Consumidor (SAC) na ANP, David Zylberstajn²⁸ afirma:

“Levando em consideração que a agência não é órgão de defesa do consumidor isso é muito importante as pessoas confundem muito isso aí a agência tem um papel de ser um ente de equilíbrio entre o setor produtivo e o consumidor. Equilíbrio quando ela, por exemplo, fiscaliza a qualidade do combustível evidentemente ela está defendendo o consumidor. Mas ela não é o órgão de defesa do consumidor isso é a parte dos PROCONS [Fundação de Proteção ao Consumidor], INMETRO [Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia] ou o que seja, mas ela tem o controle” (informação verbal).

3.1.6. Dispersão

Essa dimensão da Capacidade Regulatória vincula-se aos órgãos constituintes do regime regulatório. Esses entes estão fragmentados em várias organizações em diferentes níveis de governo.

Após a abertura do setor petrolífero nacional, houve mudanças no arranjo institucional petrolífero. Temos a instituição de novas atribuições à Petrobras, que torna-se empresa pública de capital misto. Há a criação da ANP como órgão regulador do setor e, por fim, o estabelecimento do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), como órgão de aconselhamento da área de energia para a Presidência da República (BRASIL, 1997, p.1).

²⁸ ZYLBERSTAJN, David. Entrevista A [abril. 2019] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptista. São Paulo, 2019. 1 arquivo.mp3 (24 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A desta dissertação.

A ANP foi instituída como órgão executor do monopólio sob o subsolo. Encarrega-se da regulação, contratação e da fiscalização. Além disso, a agência absorveu e substituiu as funções do Departamento Nacional de Combustíveis (DNC).

Também estava prevista sua articulação com outros órgãos do setor energético. A agência daria apoio técnico ao CNPE sobre matérias de interesse comum (BRASIL, 1998, pp. 5-7).

Segundo Nunes, Nogueira e Costa, o debate legislativo em torno da abertura do setor centrou-se na necessidade de atrair capitais privados nacionais e estrangeiros. Argumentava-se que a privatização da indústria de petróleo nacional levaria ao seu maior desenvolvimento. A Petrobras foi o centro de muitos debates no Congresso Nacional. Havia aqueles que advogavam pela sua privatização completa, tanto quanto aqueles adeptos à defesa da estatal para a proteção dos recursos e da soberania nacional (2007, p.244).

Acerca do processo da flexibilização do monopólio estatal do petróleo, David Zylberstaján²⁹ afirmou:

“que até então o monopólio era da PETROBRAS , tudo veio junto. Então naquele momento você teve essa questão da desestatização, casado com a quebra do monopólio da PETROBRAS. E, se você for olhar, a Emenda Constitucional que abriu, na realidade, porque foi a flexibilização do monopólio. Porque o monopólio saiu da União, só que o exercício da atividade deixou de ser exclusividade da PETROBRAS” (informação verbal).

²⁹ ZYLBERSTAJN, David. Entrevista A [abril. 2019] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptista. São Paulo, 2019. 1 arquivo.mp3 (24 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A desta dissertação.

A questão da instituição do órgão regulador, fundamental às reformas institucionais, foi muito menos debatida. A participação de especialistas em regulação nas audiências públicas da Comissão Especial do Petróleo 1996/1997 (CESP) era ínfima. Apenas uma das reuniões foi dedicada integralmente à discussão do órgão regulador. Havia a predominância da proposta do Executivo, elaborada pelo MME, orientando a constituição do órgão regulador e seu regimento interno. Percebe-se, que o projeto atendia a demanda emergencial de criação de um aparato mediador no setor de mercado competitivo (NUNES; NOGUEIRA; COSTA, 2007, p.245).

Por último, não havia um desenho prévio do novo modelo regulatório. Em função da Reforma do Estado e da privatização dos serviços públicos, cada órgão regulador era desenhado em função das especificidades setoriais. Não foram considerados os especialistas em regulação do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE). Por fim, acabou consolidada a estrutura proposta dos grupos de estudos dos ministérios (NUNES; NOGUEIRA; COSTA, 2007, pp. 246-247).

Acerca da criação do órgão regulador, o primeiro diretor-geral da ANP, salienta a existência de sua obrigação constitucional:

“Já na emenda constitucional você tem a previsão da criação de um órgão regulador. Ela tem uma imobilidade bastante forte né. Claro que a lei pode mudar, você pode ter condições, essas coisas, mas a existência do órgão é uma exigência constitucional. E depois, meio dentro dessa lógica, lá na lei do petróleo, por acaso foi criado o CNPE, que também teve suas funções desvirtuadas. Era um órgão de assessoria do presidente da República, de aconselhamento, não um órgão deliberativo como tem sido ultimamente” (informação verbal).

Na mesma linha, Haroldo Lima³⁰ defende a importância da agência para o funcionamento do sistema econômico, no contexto de promulgação da Lei do Petróleo:

“As agências reguladoras têm um grande papel a cumprir no mundo de hoje. Nesse período, depois da lei chamada lei 9.478, que cria a ANP a partir desse fato, as agências reguladoras passaram a ser um expediente extremamente oportuno e eficaz pelo qual o sistema econômico funcionava” (informação verbal).

Francisco Neves³¹, em consonância com os demais, defende a solidez dos órgãos do arranjo institucional petrolífero e delinea as suas funções:

“O governo tem também uma estrutura muito forte muito poderosa. Em qualquer governo essa estrutura funcionou e funcionou bem que é o chamado o Conselho Nacional de Política Energética. Esse conselho, que é um conselho de ministros do governo, eles estabelecem as diretrizes né. Por exemplo, quem arbitra o teor de etanol anidro na gasolina. (...) a lei atual permite até vinte, ela varia entre dezoito, dezenove por cento até vinte sete ou vinte e oito. Quem arbitrou até vinte sete é o CNPE não é a ANP. A ANP é um órgão de aplicação dessa política, das diretrizes da política energética estabelecidas pelo CNPE (...) do Ministério de Minas e Energia seja nesse governo ou em qualquer outro governo”(informação verbal).

³⁰ LIMA, Haroldo B. R. Entrevista C [março.2020] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptista. São Paulo, 2020.1 arquivo.mp3 (120 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se no Apêndice C desta dissertação

³¹ NEVES, Francisco. Entrevista D. [abril.2020] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptista. São Paulo, 2020.1 arquivo de mp3 (100 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se no Apêndice D desta dissertação.

3.1.7. Coordenação

Essa dimensão da Capacidade Regulatória concerne às estratégias de supervisão regulatória. Avalia-se a não correspondência aos critérios regulatórios considerando a visão dos atores estatais e não estatais.

A primeira variável analisada vincula-se à existência de órgãos voltados à fiscalização. Dentre as atribuições da ANP, temos a atribuição das atividades de fiscalização no setor regulado (BRASIL, 1998, pp.5-7):

“De maneira geral, cabe à agência promover a regulação, contratação e fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria de petróleo. (...) V) fiscalizar diretamente, de forma concorrente ou mediante convênios com órgãos dos Estados e do distrito Federal as atividades integrantes da indústria do petróleo, bem como aplicar sanções administrativas e pecuniárias previstas na lei, regulamento ou contrato.”

Ainda, de acordo com o decreto 2.455/1998, determina-se o exercício da conciliação e do arbitramento diminuindo as divergências entre os agentes econômicos e entre estes e os consumidores e usuários de bens e serviços da indústria do petróleo (BRASIL, 1998, pp.5-7).

Nesse período inicial, as atividades de fiscalização da ANP eram exercidas em uma coordenadoria vinculada à Superintendência de Abastecimento. David Zylbertajn³², comenta a origem do setor de fiscalização da agência:

³² ZYLBERSTAJN, David. Entrevista A [abril. 2019] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptista. São Paulo, 2019. 1 arquivo.mp3 (24 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A desta dissertação.

“Fiscalização é uma área importante. A fiscalização era um desastre: você tinha na agência cinquenta fiscais, herança do antigo Departamento Nacional dos Combustíveis (DNC). Enfim, nós sofremos muita pressão na época para aumentar o número de fiscais, resisti, não aumentei. Na época, até do Ministério Público tinha um procurador que insistia em me perseguir por conta disso” (informação verbal).

Haroldo Lima³³, terceiro diretor geral da ANP, comenta como funcionava o setor de fiscalização no período inicial de estruturação da agência:

“O setor de fiscalização da agência não existia organizado quando eu cheguei lá entendeu? Não existia organizado sob forma de superintendência. Ele não tinha força de uma superintendência. Ele não tinha uma equipe de superintendência. Tinha um setor, algumas pessoas que tratavam daquilo acessoriamente” (informação verbal).

Francisco Neves³⁴, atual superintendente de Fiscalização do Abastecimento, relembra o processo de estruturação das unidades organizacionais internas voltadas à fiscalização:

“A fiscalização, propriamente, do setor de distribuição e revenda não era um problema. Porque que não era um problema? - Porque você tinha a economia toda fechada. Tudo era monopólio. A Petrobras controlava isso tudo. As empresas privadas participavam, mas a Petrobras controlava as empresas privadas todas. Quando, então, muda de regime da Petrobras, que é criada a agência e que passa a regular, um

³³ LIMA, Haroldo B. R. Entrevista C [março.2020] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptista. São Paulo, 2020.1 arquivo.mp3 (120 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se no Apêndice C desta dissertação

³⁴ NEVES, Francisco. Entrevista D. [abril.2020] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptista. São Paulo, 2020.1 arquivo de mp3 (100 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se no Apêndice D desta dissertação.

problema que não existia passa a surgir. Por que muitas empresas foram autorizadas a trabalhar nesse mercado no setor de distribuição: os postos de revenda de combustíveis líquidos e de GLP. A Superintendência de Fiscalização ela era parte da estrutura, era uma parte secundária da estrutura da Superintendência de Abastecimento. Tinha a Superintendência de Abastecimento e no meio da Superintendência de Abastecimento tem uma superintendência que tinha uma coordenação que era uma coordenação de fiscalização. (...) No Upstream também não tinha necessidade, mesmo porque toda estrutura da Petrobras era controlada pela própria Petrobras. Não tinha participação de outras empresas. A Petrobras era uma empresa que depois ela abre o capital, mas até então, nas vésperas desse processo aí, ela era uma empresa cem por cento da União e representava o próprio governo em certa medida” (informação verbal).

O modelo de fiscalização inicial da agência era a “fiscalização reativa e direta”, ou seja, que atendia demandas. Eram feitas denúncias no Ministério Público e a agência, então, averiguava. Em relação a esse processo David Zylbertajn afirma:

“Eu tinha uma certa ojeriza a esse tipo de fiscalização, porque é uma coisa assim: o fiscal sai para fiscalizar o posto de gasolina, ninguém fiscaliza o fiscal né? Dá para entender o que eu quero dizer ? Não quero generalizar, dizer que todos eram assim ou que a maioria fosse assim. Tinha gente recebendo diversas denúncias comprovadas, na época, de corrupção. Tinha na época cinquenta fiscais e tinha, se não me engano, vinte e cinco mil postos. Essa fiscalização do fiscal de colete chegar no posto sem controle nenhum e é um setor que tem de tudo, o setor de distribuição de combustível têm empresas sérias e têm muitas empresas que estão devotadas ao crime” (informação verbal).

Haroldo Lima, ex-diretor geral da ANP, também explica o processo de fiscalização reativa:

“Sempre a pedido, ou sob comando, ou sob pedido de algum delegado lá de Minas Gerais, que resolveu dizer que no município tal que ele está achando que está tendo adulteração de combustível. Então, mandava-se conferir se isso era verdade ou não era verdade e as vezes era verdade, etc. Quer dizer, a fiscalização era reativa. Ela sempre estava esperando algum

delegado, algum juiz, ou uma coisa assim, para mover alguma denúncia; aí a gente ia atrás. Era assim quando cheguei lá. Um órgão reativo, que ficava esperando um delegado do interior do Mato Grosso chamar alguém para ir lá, porque estava tendo uma desconfiança” (informação verbal).

Francisco Neves, líder em exercício do setor de fiscalização da agência, relembra essa etapa de fiscalização reativa:

“Em geral, essa coordenação agia, assim, por demanda específica. E eles atendiam demandas. Então, o promotor pedia alguma coisa, tinha um problema com alguma coisa, ia lá e via. Então, surgia um problema ali, ia lá e tapava. Então, não existia, assim, uma ação dirigida da fiscalização. A fiscalização era meio passiva, digamos, ela reagia às demandas da sociedade” (informação verbal).

3.2. O Primeiro Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006): As Mudanças Setoriais, a Reforma Regulatória e o Novo Regimento Interno da ANP.

No decurso do primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006) houve mudanças no setor de energia. Introduziram-se órgãos no Ministério de Minas e Energia (MME) e os biocombustíveis tornaram-se responsabilidade da ANP. Além disso, ocorreram propostas de alterações no arcabouço regulatório. A proposta do projeto de “Lei Geral das Agências Reguladoras” (3.337/2004) e, internamente, a ANP incorporou diversos órgãos institucionais internos.

3.2.1. Credibilidade

Na dimensão da credibilidade, analisam-se os mecanismos institucionais que garantam aos atores regulados a estabilidade das regras do jogo.

A primeira variável examinada relaciona-se à definição das regras do regime regulatório. No projeto de lei 3.337 de 2004, propunha-se, em sua exposição de

motivos, a definição clara das fronteiras entre a formulação de política setorial e a regulação econômica. O MME, como órgão da administração direta, se responsabilizaria pela formulação da política pública energética e pelo planejamento do setor energético (BRASIL, 2004, p. 20).

No tocante às agências, encarregariam-se de regulamentar, fiscalizar e implementar a política setorial. A ANP, especificamente, promoveria a regulação e a fiscalização das atividades integrantes da indústria de petróleo. Mas também, a contratação através, dos procedimentos licitatórios para a concessão das áreas de E&P (BRASIL, 2004, p.14).

O novo governo optou por restituir ao Estado o poder concedente. A determinação da exploração direta ou sua concessão caberia ao MME. O principal argumento é que o poder ministerial representaria o governo eleito pelo povo. Portanto, ele seria o legítimo titular do direito de exploração, conforme determinado pela Constituição Federal. À ANP incumbiria a regulamentação, a fiscalização e o processo de operacionalização dos procedimentos licitatórios para a concessão de exploração e produção de petróleo (BRASIL, 2004,p.10).

Haroldo Borges Rodrigues Lima³⁵, terceiro diretor-geral da agência, expõe a visão do novo governo acerca do poder de outorga:

“Quem outorga o que? O Brasil é esse país grande, bom, tudo bem, tem o setor de petróleo, vamos dizer, nós estamos falando de onde eu participei. Quem outorga uma parte do território brasileiro para uma empresa internacional explorar petróleo?”

³⁵ LIMA, Haroldo B. R. Entrevista C [março.2020] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptista. São Paulo, 2020.1 arquivo.mp3 (120 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se no Apêndice C desta dissertação

Quem é que faz isso? É a agência? Por que a agência? Quem dá esse poder à agência? A agência nunca foi eleita pelo povo para fazer nada. Então, ela não tinha esse direito de fazer isso. Esse direito teria que ser diretamente vinculado ao mandato popular e, no caso, o pessoal eleito é que outorga. Agora, como outorga? Outorga através de um processo, então, de um processo bem avaliado e discutido de tal maneira que a agência faz uma proposta ao poder executivo, através do seu ministério e de que ela, agência, à luz de seus estudos e da sua compreensão, propõe, sugere que o governo central autorize outorgar os seguintes blocos: esse, esse, esse e aquele da seguinte forma: essa, essa, essa e aquela. E isso vai como uma proposta da agência para o Ministério. O Ministério trabalha essa proposta verifica se é correta, se não é correta ajusta, corta isso, corta aquilo e acrescenta alguma coisa e leva para o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e que ele, então, aprova. Aprovado, retorna à agência a seguinte ligação: o poder executivo, através do CNPE e do Ministério de Minas e Energia (MME), aprovou a seguinte proposta de vocês, retirando tal e qual parte. Então, realizem uma outorga, autorizada por nós, nos seguintes blocos. Cabe à Agência Nacional do Petróleo fazer aquele tipo de leilão. Isso aí é um retoque. Porque, o que estava acontecendo era que a agência, por conta própria, outorgava o que queria. Pouco importando o que o poder executivo tivesse a dizer ou não tivesse a dizer. Nem era consultado, ou era consultado informammente” (informação verbal).

A gestão das concessões outorgadas, no interior da agência, competiria às Superintendências de Upstream. De acordo com o novo regimento interno, instituído pela portaria número 160, de agosto de 2004, esse grupo é conformado pela Superintendência de Exploração (SEP), pela Superintendência de Desenvolvimento e Produção (SDP) e pela Superintendência de Participações Governamentais (SPG). Essas unidades trabalham na gestão dos contratos outorgados em suas diferentes fases: exploração, desenvolvimento e produção. Elas zelam pelo cumprimento dos contratos e fiscalizam as atividades dos concessionários. A SPG apura os valores, devidos pelos concessionários, relativos às participações governamentais (ANP, 2006, p. 66).

A segunda variável analisada refere-se à clareza informacional dos concorrentes. Dentro do processo licitatório, temos as superintendências responsáveis diretamente pela clareza informacional (BRASIL, 2004, p.8):

- a) Superintendência de Definição de Blocos (SDB): define o que potencialmente pode ser licitado.
- b) Superintendência de Gestão e Obtenção de Dados Técnicos (SDT): promove estudos sobre as bacias sedimentares e realiza a gestão dos dados produzidos.
- c) Centro de Documentação e Informação (CDI): gere a política de documentos da ANP, garante a recuperação de informações e preserva os documentos (ANP, 2006, pp. 12-13).

A terceira variável relaciona-se à Clareza dos Editais. Na estrutura interna da agência, as Rodadas de Licitações são atribuição da Superintendência de Promoção de Licitações (SPL). Haroldo Lima, ressalta a clareza das etapas no interior do processo de leilões:

“Todos os investidores querem credibilidade no contrato acerca das regras que eles assinam. Quem decide que vai assinar esse contrato? Então, não é uma coisa contraditória com a outra. O que o governo central tem que fazer é o seguinte: vamos fazer leilões em tais e quais lugares. Quem decide isso é o governo central. Isso aí investidor nenhum fica esperando decidir. Pode decidir ou não pode decidir. Decidido que vai, tem que ter o contrato. O contrato quem faz é a agência e, aí sim, esse contrato nunca foi mudado. Então, aqui no Brasil, nós temos um tipo de regulação na área do petróleo, que é uma das mais respeitadas no mundo. Primeiro, que até onde eu estava lá, e depois de eu sair soube que continuava assim, é o único leilão da área de petróleo no mundo que é retransmitido ao vivo pela internet, na hora. Todo mundo sabe, na hora, quem ganhou, quem não ganhou, porque não ganhou, em que condições ganhou e que tipo de contrato vai assinar. Isso em diversos países do mundo, que faz leilão, não é assim não. O leilão é feito,

recolhe-se as propostas. As propostas são examinadas lá nos gabinetes escondidos. [Os] vencedores [vão] para ter entendimentos e no final proclama-se o resultado. Passa-se, às vezes, semanas para os resultados poderem ser proclamados. O nosso leilão é o mais transparente que existe no mundo, mais do que isso não pode. O leilão é feito abertamente. Na hora que o contrato é assinado, depois que ele é assinado, ele nunca foi refeito. Todos os grandes investidores do Brasil eles se regozijam do fato de estarem lidando com regras que são regras corretas. O que eu quero dizer com corretas é que elas são inabaladas. Desde que são aceitas e elas são promulgadas, elas não são mudadas. O que acontece é que nós podemos fazer novas regras para novas situações. E aí sim, nessas novas situações, quem ganhar com novas regras vai se, também vai se beneficiar do fato de estar com contratos inabalados.” (informação verbal).

Nesse período, continuou havendo a execução de rodadas de licitação pela agência. Os leilões efetuados permitiram a entrada de agentes econômicos nas atividades de E&P (VAZQUEZ, 2010, pp. 25-30).

- **Sexta Rodada (2003)**

Destaca-se a presença de áreas de elevado potencial. Essas áreas coincidem com os blocos da Rodada Zero, parcialmente devolvidos em 2003. Eles eram blocos de devolução obrigatória e se valorizaram bastante. Houve a descoberta de gás natural e óleo leve. A Petrobras, que descobriu essas áreas, julgava de suma importância incorporá-las em seu portfólio exploratório.

Nessa rodada houve noventa e treze blocos ofertados e cento e cinquenta e quatro concedidos. Percebeu-se a recuperação da credibilidade através dos valores arrecadados e do número de empresas participantes (24 habilitadas, 21 ofertantes e 19 vencedoras).

- **Sétima Rodada (2005)**

Essa rodada teve novidades ligadas à questão do Conteúdo Local (CL). No julgamento das ofertas, foi introduzido esse item com percentuais mínimos e máximos. Além disso, os blocos exploratórios foram divididos em Parte A e Parte B. A primeira envolvia aqueles com risco exploratório. A parte B abrangia os blocos ofertados com áreas inativas e com acumulações marginais (áreas terrestres). Visava-se a atração de empresas de pequeno e médio porte.

Considerando as partes A e B foram habilitadas cento e dezesseis empresas. Na parte A, oitenta e cinco foram ofertantes, das quais quarenta e uma obtiveram áreas concedidas. Na Parte B, houve quarenta e quatro empresas habilitadas, trinta e duas ofertantes e trinta vencedoras.

- **Oitava Rodada (2006)**

Essa rodada foi interrompida judicialmente. O motivo da suspensão foi a insatisfação dos investidores e do clube de engenheiros com as mudanças nas licitações. Especialmente, a limitação da quantidade de blocos arrecadados pela mesma operadora.

No entanto, objetivava-se estimular o processo concorrencial. A ideia era evitar que os blocos continuassem nas mãos de poucas grandes empresas, especialmente a Petrobras.

Do ponto de vista econômico, as empresas licitantes tenderam a maximizar as suas ofertas, ou seja, ofertando bônus expressivos e se comprometendo com programas de exploração mais significativos. Ao contrário, haveria a perda da eficiência de exploração de certas áreas, em troca de maiores esforços exploratórios

em outras áreas da mesma empresa. A partir dos relatórios publicados pela CEL da ANP de cada rodada, temos a presença ou a ausência das etapas da licitação. A análise da Tabela 6 permitirá aferir a clareza dos editais aos participantes

Tabela 6 - Elementos Presentes nos Editais de Licitação 2003-2008

| ELEMENTOS PRESENTES NOS EDITAIS DE LICITAÇÃO | | | | | | | |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------------|-----|
| PERÍODO PRIMEIRO E SEGUNDO GOVERNO LUIS INÁCIO LULA DA SILVA | | | | | | | |
| CRITÉRIOS | RODADA (R5) | RODADA (R6) | RODADA (R7) | RODADA (R8) | RODADA (R9) | RODADA (R10) | |
| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | |
| 1 DEFINIÇÃO DE BLOCOS | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim |
| 2 ANÚNCIO DA RODADA | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim |
| 3 PUBLICAÇÃO DO PRÉ-EDITAL | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim |
| 4 MINUTA DO CONTRATO DE CONCESSÃO | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim |
| 5 REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim |
| 6 RECOLHIMENTOS DAS TAXAS DE PARTICIPAÇÃO E DAS GARANTIAS DE OFERTA | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim |
| 7 DISPONIBILIZAÇÃO DO PACOTE DE DADOS | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim |
| 8 SEMINÁRIO TÉCNICO AMBIENTAL E SEMINÁRIO JURÍDICO FISCAL | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim |
| 9 PUBLICAÇÃO DO EDITAL | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim |
| 10 PUBLICAÇÃO DO CONTRATO DE CONCESSÃO | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim |
| 11 ABERTURA DO PRAZO PARA HABILITAÇÃO DAS EMPRESAS CONTRATANTES | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim |
| 12 REALIZAÇÃO DO LEILÃO PARA APRESENTAÇÃO DAS OFERTAS | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim |
| 13 ASSINATURA DO CONTRATO DE CONCESSÃO | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim |

Fonte: elaboração própria a partir dos relatórios das Rodadas de Litações fornecidos no sitio da ANP

A última variável analisada na dimensão da Credibilidade associa-se aos órgãos de Defesa da Concorrência. Esse tema é discutido no projeto de lei 3337/2004, em seu Capítulo III. Indica-se às agências a atenção às práticas de mercado e auxiliar os órgãos de defesa da concorrência existentes: a Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (SDE), a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Além disso, há a solitação de pareceres acerca das minutas de regulamentação (BRASIL, 2004, p.8).

A ANP, em seu Relatório Anual da Gestão de 2005, reitera o exercício de suas atribuições na defesa da ordem econômica. Ela deve comunicar ao SDE e ao CADE fatos que possam configurar infrações contra a ordem econômica. Cabendo, como órgão regulador, a adoção das medidas cabíveis no âmbito da prevenção e repressão de tais infrações (ANP, 2006, p. 149).

Visando a consolidação de seu Centro de Defesa da Concorrência, firmou-se um acordo de intercâmbio de informações entre a agência e os órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC). Além disso, sua área de defesa da concorrência atuaria em dois aspectos (ANP, 2006, p.150):

- a) Prevenção das práticas anticompetitivas por meio do controle das estruturas de mercado e a repressão de condutas anticoncorrenciais. Haveria a emissão de pareceres econômicos acerca das operações de fusão e aquisição de empresas submetidas a análise do SBDC.
- b) Disponibilização dos Relatórios Mensais de Acompanhamento do Mercado para gasolina comum, álcool hidratado, GLP, GNV e óleo diesel . O objetivo dessa verificação é acompanhar o mercado de distribuição e revenda de

combustíveis. Realizaria-se o levantamento de preços por amostra de municípios.

Em 2006, a atuação do CDC foi elaborada a partir da defesa do interesse comum. Buscou-se não a proteção de concorrentes individuais ou de consumidores particulares, mas a proteção dos processos competitivos no mercado mais amplo. Em sua atuação, a agência objetivou (ANP, 2007, p. 140):

- a) Relacionar-se com os órgãos do SBDC.
- b) Interagir com os poderes judiciário, legislativo e executivo e órgãos do ministério público e de defesa do consumidor.
- c) Interagir com outras esferas da agência.
- d) Interagir com agentes regulados e seus representantes e com o público em geral.
- e) Monitorar o mercado a partir da análise do comportamento dos preços médios mensais das regiões do país.

Haroldo Lima, ex-líder da agência, explica esse processo em funcionamento:

“O órgão básico de defesa da concorrência no Brasil é o CADE (Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência) e a ANP se relacionava também com muita frequência com o CADE. Toda vez, que ela percebe, que existe algum tipo de comportamento que possa estar prejudicando a concorrência, ela pega o processo e remete ao CADE de imediato. E o CADE tem que dar uma resposta a nós. E nós temos que dar resposta aos envolvidos no assunto. A coisa funcionava assim. Localizar, levantar a hipótese de ser cartel e a averiguação, que se é mesmo cartel ou não é mesmo cartel, não cabe a ela. Cabe ao órgão que ela suscita. Na região tal e tal e tal e etc, existe o funcionamento de um cartel. Em função dos seguintes dados que nós conseguimos localizar, averiguem. E pronto, e remete para lá.” (informação verbal).

3.2.2. Independência

Essa dimensão da Capacidade Regulatória relaciona-se ao arranjo de dispositivos institucionais os quais coadunam com a neutralidade das decisões tomadas pelos dirigentes.

Em referência as regras de nomeação e afastamento dos dirigentes, o projeto de Lei 3.337 de 2004 propõe a sua manutenção. Os dirigentes das agências perderiam o mandato somente em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou processo administrativo disciplinar. Além disso, foi ratificada a nomeação pelo Presidente da República, após aprovação do Senado Federal (BRASL, 2004, pp. 22-23):

“(...) reconhecendo-se a relevância de que seja assegurada ao Presidente da República a prerrogativa de escolha dos Presidentes das Agências Reguladoras. Manteve-se também as atuais condições para a demissão e substituição desses dirigentes, afastada a possibilidade de demissão *ad nutum*, por ser contrária ao modelo que se quer aperfeiçoar no Brasil (..) somente poderão perder o mandato em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar.”

Nas palavras de Haroldo Lima³⁶, indicado diretor e diretor-geral da agência, aparece descrito o processo de nomeação pelo Senado Federal:

“Como se sabe, a indicação é feita pelo Presidente da República para o Senado da República. O Senado, através da sua Comissão de Infraestrutura, ela faz uma sabatina com cada candidato e

³⁶ LIMA, Haroldo B. R. Entrevista C [março.2020] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptista. São Paulo, 2020.1 arquivo.mp3 (120 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se no Apêndice C desta dissertação

faz uma votação secreta no âmbito da sua comissão. A pessoa sendo aprovada aí vai ao plenário e o plenário, de novo, em votação secreta, ou aprova ou então rejeita a indicação do Presidente da República. Ela é uma autarquia especial. Ela é uma autarquia porque ela é subordinada ao governo. O governo é o que cria, o governo é o que indica pra lá o diretor. Quem me indicou foi o Lula, que indicou para o Congresso, o Congresso me sabatinou O diretor é uma pessoa de confiança do Presidente da República(...)independe do concurso, a história dele é a confiança política e a competência técnica, indica por causa disso. E ao Senado cabe avaliar se foi ou se não foi. Agora pode acontecer sim de que essa pessoa coincida com alguém que também passou no concurso” (informação verbal).

Ainda segundo o ex-diretor geral, houve, em seu período à frente da agência, uma renúncia na diretoria. No entanto, ele salienta o cumprimento de todos os mandatos da diretoria no restante do período:

“Justamente porque ela é uma autarquia especial, todos seus diretores têm mandato. Ninguém pode ser tirado. Agora, mesmo o diretor Décio (Décio Oddone, Diretor Geral, 2016-2020), que é o diretor Geral da ANP, ele renunciou. Isso sim, ele pode renunciar. O Bolsonaro não pode tirar nenhum diretor. Agora, ele pode criar um constrangimento tal que o Diretor venha a renunciar. Não sei se foi por essa razão que o Décio fez o que ele fez. Todos os mandatos foram cumpridos. Teve um ou outro que, por exemplo, o Horta (diretor Luiz Augusto Horta Nogueira) quando eu estava chegando, ele estava saindo. Em uma situação parecida com essa do Décio, ele resolveu renunciar. Mas o presidente não podia tirar ele não. Se ele renunciar fica aquela vaga. No caso do Horta, não estou bem lembrado. O que estou bem atento é que quando eu estava chegando ele estava saindo. Ainda encontrei ele lá, conversei com ele, me parece que fiz o pedido para ele não sair. O diretor pode renunciar e isso aconteceu algumas vezes. Exonerar ele não pode. Ele pode renunciar por essa ou aquela razão. Pode ser por razão política, eu não quero ficar com esse governo aí. Aí ele saí. No meu mandato, não me consta que isso tenha acontecido nenhuma vez” (informação verbal).

A segunda variável refere-se aos mandatos. O Projeto de Lei 3.337/2004 ratificou o mandato fixo dos dirigentes em quatro anos. No entanto, permitiu uma

única recondução. Além disso, optou-se pela preservação do sistema de escalonamento de mandatos na Diretoria (BRASIL, 2004, pp. 22-23):

“O mandato fixo dos dirigentes (Presidente, Diretor-Geral, Diretor-Presidente e demais diretores) é a principal característica das Agências Reguladoras, classificadas pelas respectivas leis de criação como “autarquias especiais”. Dessa forma, o projeto de lei cuida tão somente de uniformizar a duração dos mandatos em quatro anos, permitida uma única recondução (...) Assim, optou-se por manter o atual sistema de mandatos escalonados dos dirigentes e a forma de não coincidência destes com o do Presidente da República (...) estabelece-se como regra que os mandatos dos Presidentes e Diretores-Gerais deverão encerrar-se a partir do décimo terceiro e até o décimo oitavo mês do mandato do Presidente da República.”

Ao explicar o processo de recondução na diretoria da ANP, Haroldo Lima destaca sua divergência legislativa. Além disso, confirma a utilização desse mecanismo durante seu período à frente da agência:

“E dizia outra coisa, que pessoas possam ser reconduzidas uma vez. Ou então não podem ser reconduzidas. Como foram nove agências que foram constituídas, cada uma não copiava a legislação da outra. Tinha sua especificidade e sua originalidade. No caso da Agência Nacional do Petróleo era possível haver a recondução uma vez. Você tinha outras agências que nenhuma vez era possível. Ocorreu que uma vez de fazer um mecanismo de uma regra única por exemplo, Newton Monteiro, que foi indicado na época de Fernando Henrique Cardoso, foi reconduzido por Lula. Você está percebendo? Eu fui reconduzido, no término do meu primeiro mandato, imediatamente fui reconduzido. Significa o seguinte: terminou o mandato, o Presidente da República diz o seguinte, essa pessoa que terminou o mandato, ele propõe que seja reconduzido. Aí o Senado da República faz uma nova sabatina e faz uma nova votação. Se concorda o cara vai, se não concorda o cara não vai” (informação verbal).

Outro processo, elucidado pelo ex-dirigente da ANP, foi o sistema de escalonamento de mandatos:

“A lei 9.478, quando a agência foi criada, ela estabelece, em um determinado instante, que os mandatos eletivos dos diretores não devem ser coincidentes. Para não terminar tudo no mesmo dia e no dia seguinte ficar um vazio. Para isso, ela estabelecia um mecanismo na lei, de tal maneira que na primeira diretoria a ser indicada da Agência Nacional do Petróleo, teria mandatos diferenciados. Tinha um diretor que tinha mandato de três anos, tinha outro diretor que tinha mandato de dois anos, tinha outro diretor que tinha mandato de um ano. E ai eles foram trabalhando, quanto terminou o primeiro ano o diretor que assumiu com a função de ter mandato de um ano, aquela vaga sobrou e já veio outro para aquele lugar, depois veio outro e até hoje está assim. Os mandatos não são coincidentes, isso diz respeito à estabilidade da instituição. Então é preciso existir um mecanismo institucional, que foi criado pela lei 9.478, pelo qual estruturalmente os mandatos terminem em dias diferentes. A nossa lei, a lei que instituiu a agência nacional do petróleo, a lei 9.478, ela dizia isso que eu acabei de falar para você, os mandatos devem ser diferenciados. Para garantir que eles sejam diferenciados, os mandatos terão um ano, dois anos de duração e assim por diante. Sempre terminando os mandatos em dias diferenciados” (informação verbal).

A terceira variável ocupa-se da existência do processo decisório colegiado.

Temos, já no capítulo um do projeto de Lei Geral das Agências Reguladoras em seu artigo terceiro (BRASIL, 2004, pp. 1 e 2):

“Art. 3º O processo de decisão das Agências Reguladoras, atinente à regulação setorial, terá caráter colegiado. § 1º As Diretorias Colegiadas ou Conselhos Diretores das Agências Reguladoras deliberarão por maioria absoluta dos votos de seus membros, dentre eles o Diretor-Presidente, Diretor-Geral ou Presidente que, na sua ausência, deverá ser representado por seu substituto, definido em regimento próprio. § 2º Dos atos praticados no âmbito da Agência Reguladora caberá recurso à Diretoria Colegiada ou Conselho Diretor, desde que interposto por parte interessada ou por, pelo menos, dois membros da Diretoria. § 3º É facultado à Agência Reguladora adotar processo de decisão monocrática, em cada uma de suas diretorias, assegurado à Diretoria Colegiada ou Conselho Diretor o direito de reexame das decisões monocráticas (...)”

Na exposição de motivos do projeto de lei, argumenta-se que o uso da decisão colegiada é um avanço em relação aos elementos de eficácia e legitimidade do modelo regulatório (BRASIL, 2004, p. 21).

Haroldo Lima explicita a subordinação dos diretores e superintendentes de todas as áreas da agência ao processo decisório colegiado. Ele enfatiza a necessidade de aprovação coletiva das decisões na ANP:

“O diretor indica o superintendente, indica à diretoria. A diretoria aprova em conjunto. Todo o funcionamento da autarquia é feito pela diretoria, não existe mandatos verticalizados. Não existe isso, o diretor indica o superintendente em tal lugar. O diretor leva o nome para a diretoria, cuja diretoria em bloco, elege o nome, se de acordo, coloque para a superintendência de tal lugar. Quer dizer a agência, como todas as agências, funciona sob direção colegiada. Não existe direção individual. Nenhum diretor manda sozinho, mesmo na área que está sob a jurisdição dele. Então, o diretor pode ficar na jurisdição na área de exploração e produção. É aquele diretor que cuida do pessoal da área de exploração e produção. Ele se relaciona com o superintendente de exploração e produção e esse superintendente é indicado à área de exploração e produção pela Diretoria Colegiada, por todos. A própria exploração e produção está, também, sob a direção de um determinado diretor, sob rodízio. Passado um certo tempo, muda, um outro diretor vai cuidar daquela área e tudo muda. Cada um diretor que chega de fora vai colocando sua opinião. Ele tinha interesse em tal lugar, quer saber se outros não tinham aquele interesse. É um certo ajustamento que é feito com rodízios periódicos, pelos quais as diversas funções são ocupadas por diversas pessoas” (informação verbal).

A portaria 160 da ANP, de 2004, não alterou nem as atribuições de seus diretores, nem aquelas da diretoria colegiada. Porém, à estrutura interna da agência, foi adicionada a Secretaria Executiva. Ela atua como secretaria da diretoria geral, suas atribuições são: 1) O diagnóstico, a análise e a implementação de inovações organizacionais. 2) A promoção e o apoio técnico às decisões do colegiado, acerca da

gestão e organização interna da agência. 3) A coordenação do planejamento estratégico da agência. 4) A elaboração, a implementação e a execução dos contratos de gestão da agência e, por último, 5) A supervisão, a elaboração e a execução orçamentaria (BRASIL, 2004, pp. 7-8).

Outro órgão instituído foi o gabinete do diretor geral. No artigo décimo quinto, da portaria 160 de 2004, definem-se suas funções: assessorar o diretor geral; organizar o expediente e os despachos do diretor geral; coordenar a execução dos relatórios da autarquia e, por fim, articular as ações de cooperação técnica da agência com outros órgãos institucionais nacionais e estrangeiros (ANP, 2006, p. 8).

Por último, temos a análise da variável da dedicação exclusiva dos dirigentes. Essa questão não aparece mencionada no projeto de Lei 3.337 de 2004. No entanto, tal pressuposto de dedicação exclusiva determinado pela lei 9.986 de 2000 foi objeto de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), 2.310 de 2000. Essa ação resultou na Medida Provisória 155 de 2003. A MP exclui o preceito de dedicação exclusiva dos funcionários das agências reguladoras. Por último, tal medida provisória foi convertida na Lei 10.871 de 2004 que determinou:

Art. 23. Além dos deveres e das proibições previstos na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, aplicam-se aos servidores em efetivo exercício nas Agências Reguladoras referidas no Anexo I desta Lei: I - o dever de manter sigilo sobre as operações ativas e passivas e serviços prestados pelas instituições reguladas de que tiverem conhecimento em razão do cargo ou da função, conforme regulamentação de cada Agência Reguladora; II - as seguintes proibições: a) prestar serviços, ainda que eventuais, a empresa cuja atividade seja controlada ou fiscalizada pela entidade, salvo os casos de designação específica;

b) firmar ou manter contrato com instituição regulada, bem como com instituições autorizadas a funcionar pela entidade, em condições mais vantajosas que as usualmente ofertadas aos demais clientes;

c) exercer outra atividade profissional, inclusive gestão operacional de empresa, ou direção político-partidária, excetuados os casos admitidos em lei;

d) contrariar súmula, parecer normativo ou orientação técnica, adotados pela Diretoria Colegiada da respectiva entidade de lotação; e

e) exercer suas atribuições em processo administrativo, em que seja parte ou interessado, ou haja atuado como representante de qualquer das partes, ou no qual seja interessado parente consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o 2º (segundo grau), bem como cônjuge ou companheiro, bem como nas hipóteses da legislação, inclusive processual (BRASIL, 2004, p. 4).

3.2.3 Flexibilidade Administrativa

Esse aspecto da Capacidade Regulatória concerne o alcance da celeridade e simplificação processual através da promulgação de critérios regulatórios. Ademais, retrata a procura da qualidade e segurança na provisão de serviços regulados pela agência.

A primeira variável examina a competência legal da agência de promulgar resoluções e portarias ao setor regulado. De acordo com o Relatório Anual de Gestão da ANP de 2005, a agência havia publicado trinta e nove resoluções. Os temas dessas normativas concentram-se (ANP, 2006, pp. 60-65):

- a) A determinação de preços mínimos de petróleo para efeito de cálculo das participações governamentais.
- b) A autorização para o exercício de atividades de comercialização, distribuição, transporte (gasoduto e oleoduto), importação e exportação dos produtos regulados pela agência.
- c) A definição dos parâmetros de avaliação da qualidade dos produtos regulados pela agência

- d) Os critérios para avaliação das emissões de poluentes dos produtos regulados pela agência
- e) As regras e os prazos para o envio de informações mensais obrigatórias pelos agentes econômicos do setor regulado.

Com relação ao processo de elaboração de resoluções e portarias, Haroldo Lima³⁷, ex-diretor geral da agência, recorda sua função legislativa:

“Agora, por exemplo, a agência vai regular o tipo de combustível que vai ser consumido no Brasil. Com tal octanagem, com tal octanagem e etc. Essa é uma certa legislação que estabelece que no Brasil isso passa a ser regulamentar, um combustível que deva ter as seguintes características: ponto de octanagem de não sei quanto, ponto de ebulição de não sei quanto, e diz tudo isso. Ao dizer tudo isso, ela está legislando, ela está dizendo o que deve ser feito. Seria formal pegar essa formulação que é uma formulação de muito espírito técnico e mandar para o CNPE: estão de acordo com isso? Eles não teriam condições técnicas para reexaminar aquilo. É nesse sentido que, em certos aspectos, a agência passa a fazer uma proposição que de certa maneira é uma lei. E ela não é legislativo e legisla também (...) O processo de elaboração da regulação é um processo que começa do pequeno ao grande. A primeira questão é: vamos regular esse setor e de que maneira? Aí chama, no caso, os interessados do setor no caso, o pessoal do etanol, pessoal da gasolina e aí vai se discutindo até a hora que se forma um certo consenso, uma certa, como vai se resolver os problemas respectivos, de tal maneira que a coisa funcione para tal setor e funcione para outro também, para poder funcionar para a sociedade. Depois que temos uma formulação básica de como regular aquele setor, aí sim ela apresenta isso em audiência pública” (informação verbal).

³⁷ LIMA, Haroldo B. R. Entrevista C [março.2020] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptista. São Paulo, 2020.1 arquivo.mp3 (120 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se no Apêndice C desta dissertação.

Já a regulamentação concernente aos padrões para emissão dos poluentes, Haroldo Lima arguma:

“Diz respeito à utilização de combustíveis com a emissão de um determinado nível de poluentes no Brasil. Isso é uma coisa extremamente grande e que houve muita confusão. Porque isso não dá para ser feito de maneira voluntariosa. Você não pode dizer agora de reduzir drasticamente. De reduzir como? Com que máquinas? Com que tecnologia? Com que dinheiro? Tem que trabalhar tudo de uma forma metódica para que o processo vá em frente, segundo as condições concretas, segundo as possibilidades reais, segundo a fabricação dos motores no Brasil. O motor no Brasil segue determinadas características. Nós vamos mudar tudo do dia para a noite, como que vai ser? Isso é uma questão. O capítulo dos poluentes dos combustíveis padronizados para produzir determinado nível de poluente é um capítulo complexo” (informação verbal).

A segunda variável analisada é a existência de estruturas institucionais voltadas à segurança na provisão dos serviços da agência e ao controle de qualidade dos produtos.

De acordo com a portaria 160 de 2004, em seu artigo décimo nono, a estrutura interna da agência recebeu a Superintendência de Planejamento, Pesquisa e Estatística. Dentre suas funções apresentaram-se: realizar estudos de caráter econômico, elaborar o balanço energético setorial e analisar a conjuntura nacional e internacional da indústria de petróleo. Ademais, caberia ao novo órgão promover estudos prospectivos do mercado de combustíveis e administrar o banco de informações das instalações de produção de biocombustíveis, combustíveis e de armazenamento de gás natural (BRASIL, 2004, p. 10).

Em relação à garantia do abastecimento, foi criada de acordo com o artigo trigésimo da portaria 160 de 2004, a Superintendência de Fiscalização do

Abastecimento. Sua responsabilidade era a regularidade do fluxo comercial de distribuição e revenda de combustíveis líquidos derivados de petróleo, álcool combustível carburante, gás liquefeito de petróleo (GLP) e gás natural veicular (GNV) (BRASIL, 2006, p. 18).

Por fim, foi instituída a Superintendência de Biocombustíveis e Qualidade de Produtos. Tal órgão possuía as seguintes incumbências: gerir as atividades relacionadas ao controle de qualidade e estabelecer as especificações dos produtos derivados de petróleo, gás natural e biocombustíveis (BRASIL, 2005, pp. 19-20).

Haroldo Lima, terceiro líder da agência, afirma a contínua preocupação com o processo de gestão da qualidade:

“Então, ela está funcionando bem (...) na época que nós chegamos lá a não conformidade da gasolina e do diesel no Brasil era assim exorbitante. Era uma coisa extradiornariamente falsificada. Hoje, os nossos índices de não conformidade estão de acordo com os melhores do mundo. Isso já à algum tempo. Isso de vez em quando sobe, de vez em quando desce. De vez em quando piora, de vez em quando melhora de novo. Tudo isso oscila, não tem nada absolutamente estático: parou, conquistou isso e ficou nessa situação. É uma conquista quase que diária de bons índices de conformidade de combustíveis. Pesquisas que foram feitas pela própria agência, digamos assim, dos índices de adulteração dos combustíveis. Através de critérios de conformidade e não conformidade do Brasil inteiro. Ela recebe esses índices e faz seus planos vai no interior do Mato Grosso no Sul, de Santa Catarina” (informação verbal).

3.2.4. Autonomia

Essa dimensão da Capacidade Regulatória preocupa-se com a existência de poderes formais legitimados para a manutenção da equidistância do ente regulador das variadas partes interessadas políticos, industriais e especialistas. Esses agentes

constituintes do arranjo regulatório devem inserir-se nele através da manutenção de mecanismos formais de consenso e de dissenso entre eles.

A primeira variável examinada é a instituição na agência de fonte de receita própria. De acordo com o Projeto de Lei Geral das Agências Reguladoras em sua exposição de motivos (BRASIL, 2004, p. 23):

“(...) as despesas relativas (...) acham-se já contempladas na Lei Orçamentária Anual, específica das respectivas Agências, sendo absorvidas pela margem líquida de expansão para despesas de caráter continuado, calculada e demonstrada no anexo à Lei de Diretrizes Orçamentárias (...)”

Essa prerrogativa demonstra que a expansão dos recursos da agência dependerá, como em outras esferas de governo, das condições determinadas pelas diretrizes orçamentárias daquele ano, aprovadas pelo Congresso. Não obstante, houve a preservação de fontes de arrecadação próprias. Principalmente o aumento da arrecadação do setor petrolífero (produção de petróleo e gás natural, exportação e importação, refino e comercialização de derivados de petróleo e gás) (BRASIL, 2006, pp. 56-60)

Na estrutura interna da ANP, foi instituída a Coordenadoria Orçamentária. Tal coordenadoria é vinculada a pré-existente Superintendência de Gestão Financeira e Administrativa. Ela tem como funções (ANP, 2006, p.26):

“A gestão orçamentária tem como foco a busca da garantia ou ampliação dos recursos disponíveis para o cumprimento da missão institucional da Agência. Para atingir esse objetivo, a Coordenadoria do Orçamento (COR) se articula diretamente com os órgãos setoriais e central de orçamento e apoia a Diretoria colegiada nas gestões realizadas junto ao Congresso Nacional, no sentido de aprovar uma proposta orçamentária

que reflita as necessidades de manutenção e ampliação das ações da ANP.”

A segunda variável examinada é a exigência do período de quarentena aos Diretores, após o exercício de mandato na agência reguladora. Conforme o projeto de lei 3.337 de 2004 em seu artigo quinto:

“O ex-Presidente, o ex-Diretor-Geral ou o ex-Diretor-Presidente fica impedido para o exercício de atividades ou de prestar qualquer serviço no setor regulado pela respectiva Agência Reguladora por um período de quatro meses, contados da exoneração ou do término de seu mandato.”

Essa determinação tornou-se o artigo décimo sexto da Lei 10.871 de 2004, em que se determinava:

“ Art. 16º O ex-dirigente fica impedido para o exercício de atividades ou de prestar qualquer serviço no setor regulado pela respectiva agência, por um período de quatro meses, contados da exoneração ou do término do seu mandato” (BRASIL, 2004, p. 5).

Com relação às informações privilegiadas, cujo período de quarentena pretende prevenir, é explicado por Haroldo Lima³⁸:

“O problema das informações privilegiadas, e existe isso, isso é trabalhado internamente na agência sob uma questão de critério de confiança e de sigilo absoluto. Nunca teve o precedente lá de perceber o seguinte: informações privilegiadas foram doadas. Nunca houve essa dúvida, em anos,

³⁸ LIMA, Haroldo B. R. Entrevista C [março.2020] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptista. São Paulo, 2020.1 arquivo.mp3 (120 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se no Apêndice C desta dissertação.

mesmo a imprensa especula bobagem, nunca houve essa questão não. Tem outro dado que quando eu saí da ANP depois de diretor. Na minha época, o período de quarentena foi de um ano. Eu fiquei um ano sem poder trabalhar. Prestar assessoria a nenhuma empresa privada, porque eu controlava eu participei de discussões importantes dentro da ANP. Essa questão da quarentena de um ano, na minha opinião é um certo exagero. Eu cumpri um ano, acho exagero, mas uma quarentena de alguns meses é preciso ter e tem até hoje” (informação verbal).

A terceira variável investigada é a condição de critério de mérito para a contratação de funcionários. O primeiro concurso público da ANP foi realizado em 2005. Após oito anos de criação da agência, houve a formação de um quadro efetivo de servidores permanentes. Teve início a fase de consolidação dos recursos humanos da agência (BRASIL, 2006,p.32).

A quarta variável explorada é o impedimento do exercício de atividades políticas ou laborais no setor regulado pela agência. A lei 10.871 de 2004 determinou:

“Artigo 70 § 3º É vedado aos ocupantes de cargos efetivos, aos requisitados, aos ocupantes de cargos comissionados e aos dirigentes das Agências o exercício regular de outra atividade profissional, inclusive gestão operacional de empresa ou direção político-partidária, excetuados os casos admitidos em lei.”

Haroldo Lima, ex-líder da agência, descreve a sua relação com as empresas reguladas:

“O presidente da Petrobras de vez em quando ia dentro do meu gabinete para conversar comigo sobre o marco regulatório que estava sendo discutido. Perguntava o que vocês estão achando disso, o que vocês estão achando daquilo. E eram relações muito amigáveis, muito fraternais. É com todos, não só com eles da Petrobras. Com o pessoal das empresas privadas, as

multinacionais. As multinacionais frequentavam o meu gabinete”(informação verbal),

A última variável analisada da dimensão da autonomia, é a constituição de comitês setoriais e a participação em Ministérios. A ANP envolveu-se em dois comitês do Ministério de Minas e Energia vinculados à agenda do governo federal: o Luz para Todos e o Programa de Biodiesel.

No decreto 4.642 de março de 2003, temos a aprovação de um novo regimento interno do MME. Manteve-se a vinculação da ANP como entidade autárquica.

Criou-se através da Lei 10.848 de 2004 o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE). As funções do novo órgão eram acompanhar e avaliar permanentemente a continuidade e a segurança do suprimento eletroenergético em todo o território nacional (BRASIL, 2004, p.15). De acordo com o decreto 5.175, de 9 de agosto de 2004, o comitê era presidido pelo Ministro de Minas e Energia e mais quatro titulares do ministério. Além disso, seria composto pelos seguintes titulares indicados: pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a Agência Nacional do Petróleo (ANP), a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS). As atribuições de tal órgão eram (BRASIL, 2004, pp. 1-2):

- Acompanhar o desenvolvimento das atividades de geração, transmissão, distribuição, comercialização, importação e exportação de energia elétrica, gás natural e petróleo e seus derivados;
- Avaliar as condições de abastecimento e de atendimento.
- Realizar periodicamente análise integrada de segurança de abastecimento e atendimento ao mercado de energia elétrica, de gás natural, petróleo e seus derivados.

- Identificar dificuldades e obstáculos de caráter técnico, ambiental, comercial, institucional e outros que afetem, ou possam afetar, a regularidade e a segurança de abastecimento e atendimento à expansão dos setores de energia elétrica, gás natural, petróleo e seus derivados. E,
- Elaborar propostas de ajustes, soluções e recomendações de ações preventivas ou saneadoras, visando à manutenção ou restauração da segurança no abastecimento e no atendimento eletroenergético, encaminhando-as, quando for o caso, ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE).

Em relação ao biodiesel, temos a criação de uma comissão interministerial para a sua regulamentação. De acordo com o decreto S/ N de dezembro de 2003, essa comissão implementaria ações direcionadas à produção e ao uso de óleo vegetal como fonte alternativa de energia. Seu grupo gestor continha um coordenador do MME e outros representantes indicados pelos seguintes órgãos: Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Integração Nacional, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) Agência Nacional do Petróleo (ANP), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) (BRASIL, 2003, p.1).

Em seu artigo segundo, o decreto define as competências da comissão: I) Coordenar a implantação das recomendações constantes no relatório do grupo de trabalho interministerial. II) Encarregar-se de apresentar estudos sobre a viabilidade de utilização de óleo vegetal - biodiesel como fonte alternativa de energia. III) Elaborar, implementar e monitorar o programa integrado para a viabilização do

biodiesel. IV) Propor os atos normativos para a implantação do programa. V) Analisar, avaliar e propor outras recomendações e ações, diretrizes e políticas públicas (BRASIL, 2003, p. 1).

Haroldo Lima, terceiro diretor-geral da agência, argumenta acerca da fronteira tênue entre as funções da ANP e as funções do governo:

“Quem define a política, a política é o que fazer, quem diz o que vai ser feito no Brasil é quem foi eleito pelo povo para fazer isso. E ele diz nós vamos fazer isso da seguinte forma e quem vai executar essa política é a agência. O que a agência tem feito até hoje é executar políticas. É claro que existe ainda uma certa situação ainda meio intermediária, de tal maneira que não fica muito preciso até que ponto a agência faz um pouco do poder legislativo, legisla um pouco, ou executa um pouco. Tanto que na teoria mais elaborada sobre agência, nos livros, diz o seguinte: as agências são um pouco poder legislativo, um pouco poder executivo e um pouco do poder judiciário. Ela faz um pouco dos três, mas a definição básica são tomadas pelo poder executivo e são encaminhadas a ela. Por exemplo, vamos realizar leilões na área do pré-sal brasileiro, por exemplo, vamos realizar leilões nesse ano agora. Quem define isso? A agência não define, ela faz essa proposta ao governo. Nós achamos que deveria realizar leilões nas seguintes áreas, nos seguintes blocos no pré-sal brasileiro esse e esse e aquele. Realizamos essa proposta e ele diz estamos de acordo; aí a agência faz. Agora, a agência quando ela é constituída, digamos assim, ela não tem uma preocupação de estar absolutamente sintonizada vinculada com o grupo que emerge do governo. Se um novo bloco emergiu no governo, não significa que a agência vai ter que mudar toda não” (informação verbal).

Especificamente, em relação aos Comitês Setoriais do MME, o ex-dirigente resalta essa obrigação institucional:

“A ANP participa do CNPE. Toda reunião que o CNPE faz mesmo que seja sobre questão de energia elétrica ele chama a ANP para estar presente. Eu participava de todas as reuniões. Quando o tema era tema de petróleo eu tinha uma determinada interferência. Quando o tema era o tema da energia elétrica eu já tinha uma interferência menor. Mas eu participava do

Conselho Nacional de Política Energética do governo, na época que eu era diretor geral. Tá percebendo? É uma relação institucionalizada. Então não é assim o CNPE resolveu conversar com a gente. Ele tem que nos chamar. O MME nós nos articulamos com eles em função das propostas que estão encaminhadas. Por exemplo, nós estamos fazendo uma proposta para fazer o próximo leilão. Aí pode acontecer que nós vamos conversar com o pessoal do MME. Com as informações sobre os blocos exploratórios e, digamos assim, recolher três blocos da nossa proposta. E o MME coloca a proposta para CNPE resolver. Então as relações são relações institucionais não tem essa relação de maior ou menor. Nós não participávamos só dos assuntos relacionados com o petróleo. Nós participávamos de todos. O tempo de colaboração mais intenso nesse processo foi o tempo de elaboração da proposta do contrato de partilha de produção. Isso durou quase dois anos e que nós discutíamos que tipo de proposição e de formulação nós íamos apresentar ao Congresso Nacional. Havia muita reunião que era do MME, através de seu ministro. Reunião da Casa Civil através de seu ministro. Reunião com a Petrobras através de seu presidente. Nós nos reunimos muito tempo“ (informação verbal).

3.2.5. Transparência

Esse aspecto da Capacidade Regulatória vincula-se à configuração dos mecanismos institucionais das agências reguladoras para acolher a opinião dos cidadãos.

A primeira variável analisada é a previsão de realização de Consultas Públicas. O mecanismo aparece previsto no projeto de Lei Geral das Agências Reguladoras em seu artigo quarto:

Art. 4º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão, as minutas e propostas de alterações de normas legais, atos normativos e decisões da Diretoria Colegiada e Conselhos Diretores de interesse geral dos agentes econômicos, de consumidores ou usuários dos serviços prestados. § 1º O período de consulta pública iniciar-se-á sete dias após a publicação de despacho motivado no Diário Oficial da União e terá a duração mínima de trinta dias. § 2º As

Agências Reguladoras deverão disponibilizar, em local especificado e em seu sítio na Rede Mundial de Computadores - Internet, em até sete dias antes de seu início, os estudos, dados e material técnico que foram utilizados como embasamento para as propostas colocadas em consulta pública. § 3º As Agências Reguladoras deverão estabelecer nos regimentos próprios os critérios a serem observados nas consultas públicas (BRASIL, 2004, p. 2).

A segunda variável examinada é a previsão de realização de Audiências Públicas. Essa prerrogativa para as agências reguladoras é prevista no projeto de lei 3.337 em seu artigo quinto e seus incisos:

“As Agências Reguladoras, por decisão colegiada, poderão realizar audiência pública para formação de juízo e tomada de decisão sobre matéria considerada relevante. § 1º A abertura do período de audiências públicas será precedida de despacho motivado publicado no Diário Oficial da União e outros meios de comunicação, até quinze dias antes de sua realização. § 2º As Agências Reguladoras deverão disponibilizar, em local especificado e em seu sítio na Internet, em até quinze dias antes de seu início, os estudos, dados e material técnico que foram utilizados como embasamento para as propostas colocadas em audiência pública. § 3º As Agências Reguladoras deverão estabelecer nos regimentos próprios os critérios a serem observados nas audiências públicas” (BRASIL, 2004, pp. 2-3).

Haroldo Lima³⁹, ex-líder da agência, esclarece acerca do processo de realização das audiências públicas:

“Ela [a agência] já tem isso [a regulamentação] em uma determinada formulação e na audiência pública ela recolhe muitas sugestões novas, porque muitas pessoas que participaram da própria formulação não ficam de acordo com a forma final que a ANP deu para apresentar na audiência pública. A audiência pública recolhe as opiniões e faz-se um

³⁹ LIMA, Haroldo B. R. Entrevista C [março.2020] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptista. São Paulo, 2020.1 arquivo.mp3 (120 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se no Apêndice C desta dissertação.

exame, dentro na ANP, dos resultados da audiência pública. Aceitando e não aceitando e ponderando e fazendo alternativas. E isso compõe um relatório discriminado minucioso que vai à Diretoria. E aí aprova-se a resolução. É por esse processo que se faz a regulação da coisa” (informação verbal).

A terceira variável observada é a presença de Ouvidoria. O projeto de Lei 3.337 propõe a presença obrigatória das Ouvidorias nas Agências Reguladoras. Tal órgão teria as seguintes atribuições: zelar pela qualidade dos serviços prestados pela agência e acompanhar o processo interno de apuração das denúncias e reclamações dos usuários, seja contra a atuação dela, seja contra a atuação dos entes regulados. (BRASIL, 2004, p.5).

O ouvidor será nomeado pelo Presidente da República para mandato de dois anos com direito a uma recondução. Atuará funcionalmente junto à diretoria colegiada sem subordinação hierárquica.

A ouvidoria da ANP está sob a responsabilidade da Superintendência de Divulgação e Comunicação Institucional instituída pelo novo regimento interno da agência. Além disso, a execução das atividades da ouvidoria depende do Centro de Relações com o Consumidor:

“Recebimento de denúncias, reclamações, solicitações, sugestões, pedidos de informação, elogios e agradecimentos dos consumidores, analisá-los e informar os respectivos resultados às partes interessadas; promover a orientação dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos e serviços do mercado regulado pela ANP; desenvolver estudos e pesquisas que identifiquem tendências no mercado de consumo dos produtos e serviços de interesse da ANP; encaminhar as demandas dos consumidores individuais ou representados coletivamente por entidades públicas ou privadas de defesa de seus direitos e interesses, comunicando-se com os mesmos em nome da ANP; estabelecer a

comunicação da ANP com os órgãos de defesa, proteção e orientação dos consumidores” (ANP, 2007, p. 19).

A Superintendência de Comunicação Institucional, de acordo com o artigo vigésimo da portaria 160 de 2004, estava atrelada às funções de: divulgação e comunicação da agência com seus públicos, a coordenação das ações de publicidade institucional e a organização de eventos. Para mais, realiza as audiências públicas, gere o relacionamento com agentes econômicos e com os órgãos federais, estaduais e municipais e com entidades do setor regulado e, por fim, o atendimento aos requerimentos de informações solicitados pelos entes governamentais da federação (BRASIL, 2004, pp. 10 e 11).

Institucionalmente, a agência passou a contar com uma auditoria e corregedoria. A primeira tem como atribuições: a fiscalização da gestão orçamentária, financeira, administrativa, técnica e dos demais sistemas administrativos da agência; a execução do plano de atividades da auditoria; a coordenação de medidas para o aprimoramento e avaliação dos sistemas de controle interno; o atendimento aos órgãos de controle externo e a prestação de contas anuais (BRASIL, 2004, p.8).

Com relação ao processo de funcionamento da auditoria, o ex-diretor geral salienta:

“Auditoria é que elas são na minha opinião são muito prolixas. Então você pega um processo que às vezes era um processo menor e isso redonda em papéis, em quantidade de escritos em papéis, aquela coisa enorme. Mas, de qualquer maneira, funciona sim. Um casinho assim menor não me lembro de um caso escabroso assim chocante. Ela atuava na realização da fiscalização de produtos. O que eu me lembro, que mais aparecia era questões relacionadas à Superintendência de Fiscalização. Os donos de postos de gasolina, de distribuidora. Esse pessoal mais protestava e entrava querendo colocar novas

visões, suscitando intercâmbio de soluções” (informação verbal).

A Corregedoria, por sua vez, realiza as correções nos diversos órgãos, sugere as medidas necessárias a racionalização e eficiência dos serviços, a vigilância e o julgamento dos desvios de conduta (ANP, 2006, pp. 48-49). No tocante ao seu processo de trabalho, Haroldo Lima, frisa:

“A corregedoria ela é já relacionada com o setor jurídico da agência. E dentro da agência funciona a Procuradoria. A Procuradoria Geral da República, ela funciona dentro da agência. Tanto que, os procuradores que trabalham dentro da agência eles dizem que são a Procuradoria Geral da República na ANP e não da ANP. Eles ocupam salas lá dentro, mas eles não são submetidos ao diretor geral da ANP. Eles têm que se relacionar com o diretor geral da ANP, mas eles são submetidos a outra direção. A corregedoria também é um pouco por aí. É claro que no processo de indicação de um e de outro, isso há uma negociação de um e de outro. Não adianta você querer botar na procuradoria da ANP uma pessoa que é inimiga do Diretor Geral. Há bastante independência desse lócus” (informação verbal).

A quarta variável observada é a presença de sistemas de atendimento ao consumidor. O projeto de Lei 3.337 prevê o aumento das instâncias de participação:

“§ 4o É assegurado às associações constituídas há pelo menos três anos, nos termos da lei civil, e que incluam, entre suas finalidades, a proteção ao consumidor, à ordem econômica ou à livre concorrência, o direito de indicar à Agência Reguladora até três representantes com notória especialização na matéria objeto da consulta pública, para acompanhar o processo e dar assessoramento qualificado às entidades e seus associados, cabendo à Agência Reguladora arcar com as despesas decorrentes, observadas as disponibilidades orçamentárias, os critérios, limites e requisitos fixados em regulamento”

No Relatório Anual de Gestão dos anos de 2005 e 2006, o atendimento ao consumidor é o principal foco das atividades do Centro de Relações com o Consumidor. Permaneceu na agência uma central de atendimento terceirizada

constituída por dois canais de comunicação: telefônico 0800 e correio eletrônico fale com a ANP. Esses canais registram as demandas dos agentes econômicos e dos consumidores. Para aclarar seu processo de execução Haroldo Lima explicita:

“Nós tínhamos uma porção de telefonistas preparados para recolher todas as opiniões, dúvidas e sugestões de diversas pessoas que no Brasil inteiro davam e dão até hoje. Algumas eram respondidas imediatamente, de acordo com o preparo e com a tarimba daquele telefonista, daquele funcionário. E outros ele recolhia e encaminhava para o setor respectivo da ANP. Isso era feito com frequência” (informação verbal).

3.2.6. Dispersão

Essa perspectiva da Capacidade Regulatória avalia a configuração do regime regulatório do setor petrolífero fragmentado em várias organizações e nos diferentes níveis de governo.

Com relação ao projeto de Lei Geral das Agências Reguladoras, houve a proposta de contratos de gestão. Esse mecanismo envolveria a prestação de contas das agências reguladoras para os poderes Executivo e Legislativo. Seu propósito seria a convergência entre as políticas das agências e os programas de governo.

O contrato seria celebrado e negociado entre a diretoria colegiada da agência e o titular da pasta ministerial a que esta estivesse vinculada. Também, seriam consultados previamente os Ministros da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão no prazo máximo de cento e vinte dias após a nomeação do diretor geral. Cada contrato, segundo as regras, se submeteria à apreciação do conselho de política setorial da área de atuação da agência reguladora ou a uma das Câmaras do Conselho de Governo.

Além disso, estariam explícitas as metas de desempenho administrativo e de fiscalização, os prazos e os indicadores de avaliação para a projeção dos recursos orçamentários. Por fim, nos termos do artigo décimo e décimo primeiro, teríamos as especificações do contrato⁴⁰ e seu prazo de duração (um ano) (BRASIL, 2004, p. 4).

Haroldo Lima comenta a importância do Projeto de Lei 3.337/2004 e o ambiente em que se processou a sua discussão:

“Realmente existiu em 2004. O governo Lula assume no início de 2003. O governo através de seu poder executivo encaminha ao Congresso Nacional o projeto de lei 3.337. Esse projeto de lei visava ser uma espécie de “Lei Geral das Agências Reguladoras.” Existia no ambiente geral das esquerdas, uma certa ideia, uma impressão, vamos dizer, não muito precisa, a respeito de qual o papel das agências reguladoras. Como é que era, o que ela significava mesmo. Havia uma certa preocupação de que as agências reguladoras foram criadas com o objetivo de isolar o poder executivo que era originário do povo. O povo não vota em agência o povo vota no poder executivo e no poder legislativo. Cria-se a agência reguladora e a agência reguladora começa a movimentar com tudo quando é coisa relacionada com fontes energéticas e de serviço e etc. Havia uma certa preocupação que isso significaria um certo isolamento ou afastamento da fonte real de poder, ou seja, o povo elege um governo que não pode mexer na questão de leilão de petróleo, por exemplo. Não pode mexer, por exemplo, em leilões de serviços de telecomunicações, porque quem faz isso é uma outra coisa que é constituída sem ser pelo voto do povo que é a agência reguladora. Eu estou me referindo à preocupação que existia na época. O meu papel na agência de petróleo teve um certo significado, pelo que inclusive os meus colegas de outras agências falavam. Porque eu era, dentre os novos diretores de agência, o aquele que era mais conhecido, o que tinha sido deputado por vinte anos, o que tinha sido preso político, era o mais representativo daquelas forças emergentes. E essa pessoa que sou eu comecei a me dar conta, no curso do processo, que

⁴⁰ 1) a fixação das obrigações e responsabilidades em relação às metas definidas. 2) o acompanhamento e avaliação 3) as medidas a serem adotadas em caso de descumprimento injustificado das metas pactuadas

a agência tinha um papel muito importante a cumprir, na minha opinião ela precisava ser retocada. Certos conceitos, certas concepções, digamos assim, precisam ser retocadas, entre as quais, a concepção relacionada com o problema da outorga. De tal maneira que quando chega aí, mais ou menos, com Dilma, com certeza em 2013, a Dilma retira o projeto que estava em tramitação. Então a história do projeto é essa. Bem mais à frente é que vai se aprovar uma “Lei Geral das Agências Reguladoras” com outros aspectos” (informação verbal).

Houve a promulgação da lei 11.097 de 13 de janeiro de 2005. Essa lei preconiza a introdução do biocombustível na matriz energética brasileira. Ocorreu a ampliação das atribuições da ANP, incluindo os biocombustíveis em suas responsabilidades. O artigo oitavo da Lei do Petróleo ficou com a seguinte redação (BRASIL, 2005, p.2):

“A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis (...).”

A própria denominação da autarquia foi alterada para Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Manteve-se a sigla ANP. A mesma lei redefiniu algumas atribuições da agência. Coube à ANP, a partir de janeiro de 2005:

“implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, contida na política energética nacional (...), com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo, gás natural e biocombustíveis, em todo o território nacional, e na proteção dos interesses dos consumidores, quanto a preço, qualidade e oferta de produtos”

Internamente, a ANP passou a gerir os biocombustíveis através da Superintendência de Biocombustíveis e Qualidade dos Produtos. Em relação aos biocombustíveis, a superintendência deveria: estabelecer os requisitos técnicos, econômicos, jurídicos e ambientais das plantas de biocombustíveis; autorizar os entes

técnicos examinadores da qualidade dos combustíveis e biocombustíveis; conceder os registros e os rótulos de qualidade; e, por fim, conceder a autorização para comercialização de biocombustíveis (BRASIL, 2004, pp. 19-20).

Haroldo Lima⁴¹ comenta o processo de introdução do biodiesel na matriz energética brasileira:

“O biodiesel foi introduzido no Brasil através do processo de transesterificação. Na minha época, chamamos para isso foi uma movimentação grande. Tinha o professor Expedito que era o elemento principal disso, lá no Ceará. Nós chamamos para fazer palestras lá na ANP e etc. e tal. No final, a formulação do biodiesel, os leilões de biodiesel, tudo isso nós que introduzimos lá na ANP e funcionava muito bem a mistura do biodiesel com o diesel e etc. e tal” (informação verbal).

Francisco Neves⁴², atual superintendente da ANP, também relembra esse processo de introdução dos biocombustíveis nas atribuições da agência:

“A lei dos biocombustíveis foi muito importante; ela modificou a matriz energética. A ANP, em 2005, depois de aprovação dessa lei, foi o Congresso que fez isso, a ANP abraça a questão dos biocombustíveis. E entra ali com o biodiesel que é uma novidade. E até aquele momento a gente não tinha biodiesel na nossa matriz. O diesel era comercializado puro. O biodiesel entra e hoje está com percentual elevado. Onze por cento do diesel comercializado no Brasil é de biodiesel. E estrutura uma cadeia produtiva de grande importância que é a cadeia do biodiesel. E o álcool, por outro lado, vai ganhando muita força durante esse período todo” (informação verbal).

⁴¹ LIMA, Haroldo B. R. Entrevista C [março.2020] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptista. São Paulo, 2020.1 arquivo.mp3 (120 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se no Apêndice C desta dissertação

⁴² NEVES, Francisco. Entrevista D. [abril.2020] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptista. São Paulo, 2020.1 arquivo de mp3 (100 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se no Apêndice D desta dissertação.

3.2.7. Coordenação

Esse aspecto da Capacidade Regulatória preocupa-se com as táticas de supervisão regulatória. Julga-se a não correspondência aos critérios regulatórios considerando a visão dos atores estatais e não estatais.

Com vistas às atividades de fiscalização, criou-se a Superintendência de Fiscalização do Abastecimento. De acordo com o artigo trigésimo segundo da Portaria 160, ela têm as seguintes competências: a fiscalização dos agentes do setor de abastecimento, quanto à autorização para funcionamento, à adequação de instalações e à qualidade do produto ofertados (BRASIL, 2004, p. 18).

A formação de uma superintendência centralizada possibilitou a expansão dos Escritórios Regionais de Fiscalização da ANP. Em relação a esse processo, Haroldo Lima⁴³ afirma:

“Criamos o escritório da ANP em Manaus que lá tem um alcance assim grande. Um escritório da ANP em Belo Horizonte. Escritório da ANP no Rio Grande do Sul. Modernizamos o escritório da ANP na Bahia, totalmente diferente. Modernizamos o escritório da ANP em São Paulo, totalmente diferente. Modernizamos o escritório da ANP em Brasília, totalmente diferente. Eram escritórios muito pequenos. Você tinha o escritório na Bahia tinha duas saletas. Pegava a função básica que era de multar as irregularidades, de multar os postos de gasolina, abrir o processo naquelas saletas ali. Um pessoal olhava, outro pessoal olhava, mandava lá para Brasília e fica por isso mesmo. Na minha época, o escritório de Salvador

⁴³ LIMA, Haroldo B. R. Entrevista C [março.2020] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptista. São Paulo, 2020.1 arquivo.mp3 (120 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se no Apêndice C desta dissertação

passou a ser um andar inteiro de um edifício. E fazia muita coisa. Por exemplo, tinha palestras, passou a ser um centro de debates também junto com a indústria local, junto com o pessoal da extração de petróleo, junto com os leilões. O escritório de Brasília passou a ser uma coisa também enorme. Saindo de um cantinho, passou a ser uma coisa enorme. Incorporou essas centenas de pessoas que passaram em concurso e não podiam ficar naquelas saletas pequenininhas de quartinhos. Passaram a ser salas grandes, amplas e etc. e tal. Em Manaus também, mas sobretudo em São Paulo, foi o principal de todos. Criamos também um escritório de fiscalização em Paulínia. Nós percebemos, à luz das análises que nós fizemos aí, que a adulteração de produto no Brasil era muito grande, em determinado instante, era basicamente dos caminhões que saíam de Paulínia. Paulínia que era o centro da história, estava ali. Então, nós resolvemos o seguinte, temos que se concentrar em Paulínia. Fazer um esforço grande em Paulínia. Aí fomos procurar o governador Geraldo Alckmin. Eu estive pessoalmente com ele. O Alckmin foi meu colega na Câmara dos Deputados durante algum tempo. E ele me recebeu muito bem. Eu tive a oportunidade de dizer para ele, olha Alckmin nós queremos montar um escritório aqui em Paulínia. Nós tínhamos a tecnologia, nós tínhamos as pessoas e agora nós queremos o aparato físico. Casa, salas, telefones, carros, essas coisas. Aí ele falou: espera um pouquinho. Pegou o telefone e ligou para o prefeito de Paulínia, na minha vista. E conversa com ele: Prefeito está aqui o Diretor Geral da ANP, doutor Haroldo Lima, etc. e falou. E aí desligou o telefone e disse está tudo certo Haroldo” (informação verbal).

Francisco Neves⁴⁴, atual líder do setor de Fiscalização, explica as funções desses escritórios:

“Na verdade são núcleos regionais de fiscalização. Esses núcleos eles participam da Superintendência de Fiscalização. São subordinados à Superintendência de Fiscalização e executam a política estabelecida pela Superintendência de Fiscalização, ou seja, é a maioria deles que planejam e executam as ações de fiscalização. A nossa área é uma área que

⁴⁴ NEVES, Francisco. Entrevista D. [abril.2020] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptitsta. São Paulo, 2020.1 arquivo de mp3 (100 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se no Apêndice D desta dissertação.

executa os seus trabalhos de forma descentralizada. E esses núcleos executam esse trabalho. Essas diretrizes relacionadas com a fiscalização, entre o planejamento e a execução. Parte dos núcleos, não todos, uma parte deles aí, eles julgam o processo administrativo. Outra parte não. Os núcleos não são iguais; por que que não são iguais? Porque as realidades dos mercados são distintas. Então os núcleos são implantados em função da dinâmica dos mercados, do tamanho do mercado, da relevância, das controvérsias envolvendo a qualidade de produtos. Entendeu? Então os núcleos são estruturados assim. Os núcleos que estão aí hoje, estão onde estão, em função dessa realidade econômica que envolve a indústria de petróleo” (informação verbal).

O processo de fiscalização se consolidou atendendo novos padrões. A agência passa a fiscalizar o setor regulado de maneira indicativa, nas palavras de Zylberstajn⁴⁵:

“Eu substituí esse tipo de fiscalização direta pela fiscalização por indicadores vindos das universidades e do departamento de preço. Aí isso guia a fiscalização na hora, não era uma coisa que o fiscal saía com carrinho entrando no posto, é ridículo isso. Então isso aí foi uma mudança importante né, no conceito de como fiscalizar. Sem contar que você tinha muita transparência nisso, porque quem levantava não era nem a ANP. Era agentes externos de muita credibilidade. Então, a ANP recebia as informações processava, mas o levantamento e a variação era feita pelas universidades. Aí você cruzava um pouco essa questão de qualidade e você tinha preço que muitas vezes te levava a ascender a luz amarela né? Aqui tem alguma coisa. Então você pegava indicadores de qualidade e indicadores de preço e isso te induzia a perceber indícios fortes de onde você podia ter algum tipo de fraude, fraude fiscal ou fraude de qualidade” (informação verbal).

⁴⁵ ZYLBERSTAJN, David. Entrevista A [abril. 2019] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptista. São Paulo, 2019. 1 arquivo.mp3 (24 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A desta dissertação.

Luiz Augusto Horta Nogueira⁴⁶, diretor no período inicial da agência, explica o novo processo de fiscalização indicativa:

“uma ação de fiscalização que normalmente tem um caráter mais coercitivo, administrativo, eu diria até para penalizar alguém isso acabava expondo os fiscais, que tínhamos as ações de corrupção e coisas que o valha. Para evitar isso, nós separamos de uma forma muito clara o que é o diagnostico. Vamos primeiro saber onde temos problema, a gravidade e que tipo de problema temos. E acho que deu certo. Hoje, esse tipo de programa permanece - eu sei que teve dificuldade alguns anos, falta de recurso mas foi algo que veio para ficar. Outro dia estive lá conversando, soube pela equipe que isso permanece” (informação verbal).

Francisco Neves, chefe da fiscalização na agência, também elucida a importância e as etapas da fiscalização indicativa:

“A área nossa do downstream ela fiscaliza muito em atenção ou com atenção, atenta aos interesses dos consumidores. Nós somos a parte da ANP que atuamos no varejo, quer dizer, é quando o produto é entregue ao consumidor. Então, nesse momento, esse produto precisa estar de qualidade. Sob pena de que um dano na qualidade desse produto causa perdas para o consumidor e de difícil reparação. Então a fiscalização nossa ela é motivada em cima de bancos de dados e estudos que nós temos. Nós temos grandes bancos de dados sobre a movimentação de produtos no país. Por exemplo, todo produto que é comercializado no Brasil pelas distribuidoras para os postos eles são informados à ANP. Toda nota fiscal que é emitida por uma distribuidora, tanto faz se é no norte do país, quanto no sul, no centro-oeste, eles são obrigados a informar à ANP. Então nós temos o acompanhamento da movimentação de todo o combustível comercializado no país. Esse banco de dados nosso chama Sistema de Movimentação de Produtos (SIMP) de maneira bem específica. Temos também o histórico

⁴⁶ NOGUEIRA, Luiz Augusto H. Entrevista B [maio.2019] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptista. São Paulo, 2019.1 arquivo.mp3 (40 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se no Apêndice B desta dissertação.

de fiscalização e de eventuais problemas que houveram no passado, tudo isso é registrado no sistema de maneira continuada. Nós também usamos esses bancos de dados e também sistematizamos essas informações. Cruza essas informações e aí define quais os alvos que nós vamos fiscalizar. Então do quantitativo de cem mil agentes econômicos que existe no campo de trabalho nosso, em torno de um pouco mais de cem mil, cento e vinte mil, não sei quanto que está hoje porque esses dados variam, mas em torno de cento e vinte mil agentes econômicos. Nós identificamos nesse universo, aqueles agentes econômicos que tem maior probabilidade de ter irregularidades com base nessas informações desses bancos de dados e aí dirigimos a fiscalização para esses agentes econômicos, para essas empresas, agentes econômicos que a gente chama são as empresas” (informação verbal).

Após a estruturação das unidades organizacionais de fiscalização e da opção pelo modelo indicativo, temos as etapas do processo de fiscalização. Nas palavras de Haroldo Lima temos:

“Funciona porque abre-se um processo de imediato. Tem uma parte administrativa e uma parte de ordem jurídica. O processo é acompanhado juridicamente, vai lá para Brasília, no setor jurídico lá da ANP que acompanha isso, tem audiências e tudo isso. Então, o contraditório pode ser feito e algumas vezes pode ser feito e é exitoso da parte da pessoa que mostra que não era bem assim, que houve exagero, ou coisa que o valha. Pode acontecer, entendeu? Aprofundaram e tornaram muito mais eficaz o processo de fiscalização dos combustíveis. Quanto a isso não tem nenhuma dúvida passou a ser uma coisa efetiva” (informação verbal).

Francisco Neves detalha as etapas do processo de fiscalização:

“Então nós temos o planejamento, a execução onde faz o diagnóstico e depois o processo administrativo. Esse processo administrativo nosso, a gente prima muito pelo contraditório e pela ampla defesa. E ele é o momento verdadeiro na hipótese de se comprovar adequação ou não do nosso auto, da nossa constatação feita anteriormente. É bom destacar aí Izabella, que o agente de fiscalização nosso, essas três etapas compõem o mesmo processo que é o processo da fiscalização, mas elas

são executadas por pessoas diferentes. Por grupos de trabalho de servidores diferentes. Um grupo de servidores planeja, um outro grupo executa e um terceiro grupo julga. Quem planeja não executa, quem executa não julga. Então, são processos, são etapas de um mesmo processo, mas são etapas distintas com características próprias e executadas também por grupos de trabalhos de servidores distintos. Quando chega lá no final do processo, ouve-se o contraditório e a ampla defesa, o processo pode subsistir. Quando o agente econômico prova de que houve alguma falha nossa, alguma constatação ali que não foi bem precisa, que gerou controvérsias, dúvidas e etc. E aí o processo se torna insubsistente. Arquiva-se o processo, encerra-se o processo. Outros casos não a gente arbitra a multa. As multas que a gente arbitra também têm critérios estabelecidos em lei, que é na lei de penalidades. Nós somos a única agência reguladora, das diversas agências federais, que temos essas penalidades definidas em lei. Inclusive o valor mínimo e máximo das multas para cada caso” (informação verbal).

3.3. O Segundo Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010): As Mudanças Setoriais – Pré-Sal e a Lei do Gás – e as Mudanças Organizacionais da ANP.

O segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010) efetuou transformações para o setor de hidrocarbonetos brasileiro. Ocorreu o acréscimo do modelo de partilha de produção e a aprovação da Lei do Gás. Por último, aprovou-se um novo regimento interno para a ANP.

3.3.1. Credibilidade

Nessa dimensão, analisamos os recursos institucionais que salvaguardam a estabilidade das regras do regime regulatório petrolífero aos atores regulados. A primeira variável examinada concerne às regras do regime regulatório.

Com a descoberta das reservas do pré-sal, o governo brasileiro propôs e implantou novas regras, adicionais ao marco regulatório vigente, para a indústria do

petróleo. Aprovou-se um adendo ao regime regulatório existente, exclusivo para as áreas do pré-sal brasileiro: o regime de partilha de produção.

A principal característica do regime de partilha de produção é a repartição entre a União e o contratado do petróleo e gás natural extraídos de uma determinada área. O contratado assume sozinho, durante a fase exploratória, os riscos da não descoberta. Em caso de sucesso exploratório, os seus custos serão ressarcidos em petróleo/gás pela União, de acordo com os critérios previamente estabelecidos no contrato. O custo em óleo é o ressarcimento pelos investimentos e outros custos para a operadora e demais contratados. Descontados os investimentos e os custos de extração, de acordo com a forma pactuada no contrato, a parcela restante do óleo produzido na partilha é dividida entre a União e o contratado. O óleo lucro é o total da produção de óleo deduzido dos custos e gastos associados à produção, ou seja, o valor do petróleo e do gás extraídos menos os royalties e o pagamento ao proprietário da terra. Por essas características, o regime de partilha de produção permite maior controle do Estado sobre a posse da renda gerada pelo E&P (LUCAS, 2013, pp.144-145).

O desenho institucional petrolífero, com a adoção desse novo regime jurídico, sofreu mudanças. Houve a criação e um rearranjo dos órgãos institucionais.

Haroldo Lima ⁴⁷, terceiro diretor-geral da agência, relata o processo de configuração do novo marco regulatório. Ressalta as funções de cada órgão do arranjo institucional petrolífero e o aumento das funções exercidas pela agência:

“Nós especificamos na nova legislação o papel de cada uma dessas instituições. O que é que cabe ao Ministério de Minas e Energia fazer no âmbito do pré-sal. O que cabe ao Conselho Nacional de Política Energética fazer e o que é que cabe a ANP fazer. Na época, especulava-se com a seguinte dúvida, será que esvaziaram a ANP no contrato de partilha? Longe de esvaziar, aumentou. Continuaram todas as prerrogativas anteriores e aumentaram-se mais algumas para viabilizar o contrato de partilha. Tirar sim a ideia da outorga, que falei inicial, vamos fazer voltar ao Ministério. Vamos fazer a outorga em três blocos, em dois blocos, em um bloco do pré-sal. Sendo uma divisão que a ANP propõe mas quem decide é o governo. Nesse sentido, as funções da ANP têm sido funções de regular a rigidez do contrato de partilha da produção e tem dado muito certo, na minha opinião, o contrato em si. Se a exploração na forma do contrato de partilha era melhor que as outras, porque um dos pontos essenciais do contrato de partilha da produção é dar bônus a empresas cem por cento nacional – PPSA, Pré-Sal Petróleo S. A. [Ela] que tinha o objetivo específico de fiscalizar os custos das contratadas se esses custos eram ressarcidos. Mas se não forem fiscalizados eles sobem assustadoramente e daí o que sobra para o Estado é muito pouco. É preciso que a PPSA tenha a sua posição fortalecida. Para ter força para fiscalizar a Petrobras, tenha força para fiscalizar a Shell, a Esso, as grandes multinacionais. E na minha opinião, principalmente, a Petrobras que tem mais condições aqui no Brasil de fazer e de manipular muitos dados e etc. Está percebendo? Se a PPSA não tem força para controlar os gastos que serão ressarcidos esses gastos podem inviabilizar os lucros do Estados brasileiro” (informação verbal).

⁴⁷ LIMA, Haroldo B. R. Entrevista C [março.2020] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptista. São Paulo, 2020.1 arquivo.mp3 (120 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se no Apêndice C desta dissertação.

A gestão dos modelos de concessão e de partilha de produção foram determinados pelo novo regimento interno da agência. De acordo com a portaria da ANP número sessenta e nove de 2011, as SPOs vinculadas à supervisão das cláusulas dos contratos de concessão e de partilha de produção são:

- a) Superintendência de Exploração: propõe regulamentação técnica aplicada à exploração; gere os contratos de concessão, cessão onerosa e partilha de produção na fase de exploração; analisa e julga os Programas Exploratórios Mínimos (PEM); atua junto aos agentes regulados e órgãos públicos, preservando os interesses da União; garante o domínio corporativo de todos os processos administrativos e técnicos das áreas envolvidas; analisa e exige a qualidade das informações emanadas pelos agentes regulados e seu respectivo armazenamento; administra os bens reversíveis utilizados nas áreas de exploração, quando da devolução destes pelos agentes regulados; autoriza o envio de dados e amostras para análise no exterior, quando se trata de atividade na fase de exploração, concessão, cessão onerosa ou partilha de produção; aprova, avalia, revê ou altera os Planos de Avaliação de Descoberta, após análise da Diretoria Colegiada; autoriza mediante aprovação do Plano de Avaliação de Descobertas pela Diretoria, o início da execução das atividades; avalia e aprova o Plano de Devolução de Área; examina e propõe a Diretoria Colegiada, a substituição do objetivo exploratório; analisa e aprova os pedidos de prorrogação da fase de exploração; avalia e propõe a Diretoria Colegiada, a aprovação para que blocos contíguos passem ao período de exploração (BRASIL, 2011, pp. 12 e 13).

b) Superintendência de Desenvolvimento e Produção: gere os contratos nas etapas de desenvolvimento e produção; controla a produção de petróleo e gás natural através de regulamentação técnica estabelecida; aprova os Boletins Mensais dos Programas Anuais de Trabalho, Boletins Mensais de Produção de Reservas e os Boletins Mensais de Planos de Desenvolvimento; atua junto aos concessionários, à indústria e aos órgãos públicos, preservando os interesses da União; gere o Sistema de Fiscalização da Produção com o objetivo de obtenção de dados acurados e completos para o correto cálculo das participações governamentais; fiscaliza in loco os poços para averiguar conformidade às normas; propõe a forma de individualização da produção; elabora os parâmetros para a queima do gás; determina os procedimentos regulamentares utilizados na gestão de contratos na fase de produção; administra os bens reversíveis utilizados nas áreas de desenvolvimento e produção, quando da sua devolução; propõe regulamentação técnica para a estocagem do gás natural; propõe os requisitos técnicos, econômicos e jurídicos para a construção e operação de gasodutos; propõe a outorga de autorização para a construção e operação de dutos de escoamento da produção de petróleo e gás natural e avalia as solicitações de continuidade da produção (BRASIL, 2011, pp. 13 e 14).

a) Superintendência de Participações Governamentais: calcula, controla, audita e distribui o pagamento das participações governamentais; atua junto aos concessionários, indústria e órgãos públicos preservando os interesses da União; classifica e inspeciona as instalações industriais ou de apoio da indústria de petróleo e gás; enquadra os beneficiários de

royalties; calcula o preço de referência do petróleo e gás para efeito do pagamento das participações governamentais; analisa os procedimentos contábeis dos concessionários para o correto pagamento das participações governamentais; analisa e propõe as medidas econômicas, com base no desempenho dos concessionários para a maximização das participações governamentais; divulga os dados utilizados no cálculo e nas previsões das participações governamentais; controla o pagamento de Bônus de Assinatura e fiscaliza para a distribuição de royalties a movimentação de petróleo e gás natural nas instalações de embarque e desembarque terrestres e marítimas (BRASIL, 2011, pp. 15 e 16).

- b) Coordenadoria de Conteúdo Local: fiscaliza o cumprimento da cláusula de conteúdo local dos contratos; propõe a regulamentação técnica relativa à certificação do conteúdo local; realiza estudos, pesquisas e análises para o aprimoramento da cláusula de conteúdo local nas licitações (BRASIL, 2011, p.18).

A segunda variável examinada refere-se à clareza informacional dos concorrentes. Temos na agência órgãos institucionais voltados a levantar, consolidar e distribuir informações ao público em geral, aos agentes econômicos e, internamente, à própria agência (ANP, 2013, p.29). Relacionam-se a essa tarefa:

- a) Superintendência de Definição de Blocos: promove e desenvolve os estudos geológicos, geofísicos e geoquímicos dos sistemas petrolíferos e das bacias sedimentares brasileiras; promove estudos delimitando blocos para efeito de concessão ou contratação sob o regime de partilha de produção; avalia o potencial petrolífero das bacias sedimentares brasileiras e seleciona as

áreas ofertadas na licitação; gerencia os recursos aplicados em estudos geológicos e geofísicos; realiza as avaliações técnicas, econômicas e de risco exploratório nas áreas ofertadas nas licitações; planeja, contrata e fiscaliza a execução de serviços técnicos de geologia, geoquímica e geofísica nas bacias sedimentares brasileiras; acompanha a evolução do conhecimento das bacias sedimentares brasileiras e das tecnologias exploratórias (BRASIL, 2011, p. 10).

b) Superintendência de Dados Técnicos: gere o acervo de dados técnicos e de informações existentes sobre as bacias sedimentares brasileiras; controla as informações relativas às atividades de exploração, desenvolvimento e produção; implanta, gere e mantém um centro de rochas e fluidos; elabora padrões, regulamentos, normas e portarias referentes aos procedimentos exigidos para a obtenção e entrega de dados técnicos de exploração e produção a ANP; administra as aquisições de dados; analisa as solicitações de dados de estudo; coordena e implementa as atividades de geoprocessamento; propõe a outorga de autorização de pesquisas exploratórias não exclusivas; gere e disponibiliza aos interessados os dados geológicos relativos às áreas de estocagem de gás natural (BRASIL, 2011, p.11).

c) Coordenadoria de Documentação e Informação: gere os arquivos centrais, sistemas e a biblioteca da agência; concebe, desenvolve e administra a política de documentação e informação da agência; define, implementa e difunde o conjunto de procedimentos e ações, referentes a gestão de documentos da agência; mantém as práticas de gestão de arquivo e do acervo da biblioteca atualizados e alinhados a legislação vigente; realiza

intercâmbio de informações e experiências profissionais, relativos às práticas de gestão de arquivo com instituições nacionais e internacionais; propõe normas e procedimentos relativos à digitalização de documentos; orienta e supervisiona o funcionamento e a padronização das unidades de protocolo da agência; elabora e mantém atualizados os instrumentos arquivísticos da agência para guarda, transferência e recolhimento de documentos; adquire, organiza e mantém disponibilizados o acervo bibliográfico, físico e digital da biblioteca da agência; conserva o patrimônio de informações técnicas da agência através de sua organização, sistematização e divulgação; divulga os produtos, sistemas e serviços bibliográficos da agência (BRASIL, 2011, p. 29).

A terceira variável associa-se à clareza dos editais. Na nova estrutura da agência, definida pela portaria 69 de 2011, a execução das Rodadas de Licitação estão associadas aos órgãos institucionais relativos à entrada de novos agentes no mercado. De modo geral, são as unidades vinculadas à instrumentalização dos leilões:

- c) Superintendência de Promoção de Licitações: ordena o planejamento, a promoção e a execução das rodadas de licitações; outorga os contratos de concessão para exploração e produção de petróleo e gás natural; outorga os contratos de partilha de produção para exploração e produção de petróleo e gás natural; outorga os contratos de concessão para as atividades de transporte de gás natural; elabora e submete à diretoria colegiada os editais e contratos de concessão das rodadas de licitação de blocos exploratórios; elabora as minutas de editais dos contratos de partilha de produção; produz os editais e contratos para a construção de

gasoduto e de estocagem de gás; propõe os requisitos básicos relativos à qualificação técnica, jurídica, econômica e financeira das empresas participantes das rodadas de licitações; coordena a compilação, a geração e a entrega dos pacotes de dados e informações às empresas participantes das rodadas de licitações; promove a divulgação nacional e internacional de informações referentes às rodadas de licitações promovidas pela ANP; instaura e institui os processos administrativos dos pedidos de cessão relativos aos contratos de concessão ou de partilha de produção para exploração e produção de petróleo e transporte de gás natural; coordena o Comitê de Avaliação de Propostas Parceiras; realiza a qualificação técnica, jurídica, econômica e financeira das empresas participantes das rodadas de licitações; assessora as Comissões Especiais de Licitação; e propõe à outorga de contratos a diretoria colegiada (BRASIL, 2011, pp. 11 e 12).

- d) Comissão Especial de Licitação (CEL): estabelece as regras; formula pré-editais e editais; associa-se a fase externa do processo de licitação; e realiza a mediação entre a agência e os agentes econômicos (ANP,2013,p.28).
- e) Comitê de Avaliação de Propostas Parceiras (CAPP): relaciona a cessão de direitos⁴⁸. Suas atribuições são: avaliar as obrigações do cedente e do cessionário perante a ANP; elabora o parecer técnico do processo e

⁴⁸ A transferência, a venda ou qualquer outra forma de alienação por quaisquer meios de todos ou qualquer parte dos direitos e obrigações dos contratos. As reuniões do CAPP são condicionadas aos processos de pedidos de autorização de cessão de direitos. Sua composição possui membros de diversas superintendências: Desenvolvimento e Produção, Exploração, Participações Governamentais, Dados Técnicos e Promoção de Licitações (BRASIL, 2011, pp. 4-9).

encaminha esse parecer para avaliação jurídica da Procuradoria Geral da agência (BRASIL, 2011, pp. 4-9).

Entre 2007-2010 a ANP produziu apenas dois leilões (Vazquez, 2010, pp. 25-30):

- **Nona Rodada (finalizada em 2007)**

A novidade desta rodada foi a prévia qualificação pela Comissão Especial de Licitação (CEL) das empresas interessadas como:

- a) NO = não operadora.
- b) NQ = não qualificada.
- c) ED = empresa desistente.
- d) Notas A, B e C quanto aos níveis de qualificação das operadoras.

Houve a participação de setenta e quatro empresas. Dessas sessenta e seis pagaram a taxa de participação e sessenta e uma foram habilitadas. Consolidaram-se quarenta e duas empresas ofertantes e trinta e seis vencedoras. Em relação à participação das empresas, houve vinte brasileiras e onze operadoras novas. Por último, realizou-se a concessão de cem blocos.

Nas vésperas de sua realização, houve a retirada de quarenta e um blocos. A área excluída do leilão correspondia ao mega campo de Tupi (bloco BMS-30). Esse campo foi avaliado pela Petrobras e localizava-se na região do pré-sal brasileiro, na Bacia de Santos. A ANP, como responsável pela rodada, respeitou as determinações do CNPE de preservação do interesse nacional. Esse fato levou à desistência de grande parte das empresas do leilão.

No entanto, determinou-se que os direitos adquiridos em leilões relativos a áreas concedidas e arrematadas fossem rigorosamente observados e respeitados.

- **Décima Rodada (2008)**

Nessa rodada, somente blocos terrestres foram licitados. Isso acarretou o esvaziamento da rodada pelos grandes petrolíferos multinacionais estrangeiras. Esse leilão atraiu empresas de pequeno e médio porte.

Foram ofertados cento e trinta blocos. Deles, cinquenta e quatro foram arrematados por dezessete empresas. Houve quarenta e três empresas participantes, delas vinte e três foram ofertantes e dezessete vencedoras.

- **Primeira Rodada do Pré-Sal (2013)**

A 1ª Rodada de Licitação de Partilha de Produção (1ª Rodada do pré-sal), realizada no dia 21 de outubro de 2013, ofertou a área de Libra, na Bacia de Santos. O consórcio formado pelas empresas Petrobras (40%), Shell (20%), Total (20%), CNPC (10%) e CNOOC (10%) foi o vencedor (ANP, 2014, p.20).

Haroldo Lima destaca a autonomia relativa da agência na execução das Rodadas de Licitação:

“não me lembro de nenhuma multinacional que tenha me procurado para dizer: para que vão colocar partilha? Deixa concessão que é melhor para nós. Ninguém disse isso. Disse para mim o seguinte, o que nós queremos é que seja feito de maneira clara que seja bem especificados esses critérios e que seja rápido. Assim que foi. Os outros leilões eram decididos por nós. Aí é o tal negócio o poder central diz o seguinte: faça o leilão. As condições, a natureza, o tipo de coisa, os critérios são feitos pela agência reguladora. Mas, as agências reguladoras trabalhavam com autonomia relativa. Esse modelo de partilha existe em diversos lugares do mundo. São países soberanos que não dá o lugar para a multinacional falar: esse modelo de

vocês não está bom não, mudem. Como vão fazer isso na Noruega? Como vão fazer isso na China ? Como vão fazer isso na Inglaterra? Agora aqui, hoje, agora eles estão dando espaço para eles dizerem: mude isso que vai ficar melhor para nós. O país perdeu a sua soberania, deferiu o seu governo. O que eles queriam era defina o modelo que quiserem, definam com clareza e com firmeza, ou seja, não mudem toda hora isso e aí nós estamos dentro” (informação verbal).

Por último, temos o exame dos órgãos voltados à Defesa da Concorrência. De acordo com o Relatório Anual de Gestão do Exercício de 2007, as áreas de atuação efetiva do CDC são (ANP, 2008, p.117):

- a) Relacionar-se com os órgãos do SBDC: emissão de pareceres técnicos acerca das operações de fusão e aquisição das empresas do setor regulado; o intercâmbio de informações e cooperação técnica operacional com a SDE para maior celeridade nos procedimentos de prevenção e repressão de infrações da ordem econômica.
- b) Interagir com os poderes judiciário, legislativo e executivo e órgãos do ministério público e de defesa do consumidor: controle dos mecardos de bens e serviços e da entrada e saída das empresas (medidas antitruste).
- c) Interagir com outras esferas da agência: elaboração de notas técnicas voltadas a questionamentos sobre matérias de concorrência.
- d) Interagir com agentes regulados e seus representantes e com o público em geral: encaminhamento das denúncias recebidas pelos canais de comunicação da agência.
- e) Monitorar o mercado a partir da análise do comportamento dos preços médios mensais das regiões do país: realização de estudos acerca do

mercado de combustíveis para identificar indícios de cartéis por parte dos agentes que atuam no abastecimento nacional.

Em 2008, foi implementado o programa de Levantamento de Preços de Margens de Comercialização de Combustíveis (LPMC). Essa pesquisa é elaborada através de amostragem, recolhida por uma empresa estatística. Essa informação é incorporada pelo sistema informacional da agência para a posterior análise e divulgação dos resultados. Os produtos averiguados são: a gasolina comum, o álcool etílico hidratado combustível, óleo diesel, o GNV, o GLP e as bases asfálticas (ANP, 2009, p. 147).

Em 2009, houve a incorporação do acompanhamento da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE). Esse tributo relaciona-se a importação e comercialização de combustíveis por todo o setor regulado (ANP, 2010, p. 249).

Em 2010, incluíram-se as atribuições da CDC o informe dos preços de Petróleo, Derivados e Gás Natural praticados no mercado internacional. Visava-se informar o público interno dos principais fatores que influenciaram a conjuntura desses mercados. Além disso, atendendo a solicitação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a ANP realizou o levantamento dos preços médios dos produtos das refinarias do país utilizados nas usinas termoelétricas (ANP, 2011, p. 132).

Por fim, a portaria 69 de 2011 instituiu a Coordenadoria de Defesa da Concorrência. Esse ente detinha as seguintes funções: propor acordos de cooperação técnica, a serem celebrados com órgãos de defesa da concorrência; coordenar os trabalhos, para efetivação dos acordos, com as unidades organizacionais da agência;

emitir pareceres sobre atos infracionais e sobre atos e contratos que afetem a concorrência no setor regulado; encaminhar aos órgãos responsáveis os pareceres submetidos a diretoria; apresentar a Diretoria Colegiada proposta de procedimentos de controle e prevenção de infrações a ordem econômica; a aplicação das orientações de controle e prevenção; elaborar e encaminhar propostas necessárias a implementação das normas legais e das políticas adotadas no campo de defesa da concorrência (BRASIL, 2011, pp. 22 e23).

3.3.2. Independência

Esse âmbito da Capacidade Regulatória associa-se ao conjunto de instrumentos institucionais para a neutralidade das decisões tomadas pelos dirigentes. A primeira variável analisada são as regras de nomeação e afastamento dos dirigentes.

De acordo com o Relatório Anual de Gestão de 2010, a Diretoria é composta por um diretor-geral e quatro diretores. (ANP, 2011, p. 134). Os dirigentes são nomeados pelo Presidente da República, após aprovação do Senado Federal. Conforme inciso segundo da Lei do Petróleo:

§ 2º. Os membros da Diretoria serão nomeados pelo Presidente da República, após aprovação dos respectivos nomes pelo Senado Federal, nos termos da alínea f do inciso III do art. 52 da Constituição Federal (BRASIL, 1997, p.8).

Em relação as regras de afastamento, mantiveram-se os pressupostos da Lei 9.986 de 2000⁴⁹:

“Art. 9º. Os Conselheiros e os Diretores somente perderão o mandato em caso de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar”(BRASIL,2000, p.3).

A segunda variável refere-se aos mandatos. Mantiveram-se os pressupostos da Lei do Petróleo 9478 de 1997⁵⁰:

“§ 3º. Os membros da Diretoria cumprirão mandatos de quatro anos, não coincidentes, permitida a recondução, observado o disposto no art. 75 desta Lei”(BRASIL,1997, p. 8).

Com relação à não coincidência de mandatos, Francisco Neves, ⁵¹superintendente de fiscalização, destaca a importância desse mecanismo:

⁴⁹ A consolidação dos pressupostos do Projeto de Lei 3.337 de 2004 depois de inúmeros debates e modificações foram consolidadas na LEI Nº 13.848, de 25 de junho 2019. Essa lei em seu artigo 9º temos: O membro do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada somente perderá o mandato I - em caso de renúncia II - em caso de condenação judicial transitada em julgado ou de condenação em processo administrativo disciplinar; III - por infringência de quaisquer das vedações (BRASIL, 2019, p. 2).

⁵⁰ De acordo com o artigo quadragésimo segundo as Lei 13.849 de 25 de junho de 2019 temos: os mandatos dos dirigentes terão duração de 5 cinco anos. § 1º Os mandatos dos membros do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada serão não coincidentes, de modo que, sempre que possível, a cada ano, ocorra o término de um mandato e uma consequente nova indicação. § 2º Os mandatos que não forem providos no mesmo ano em que ocorrer sua vacância terão a duração reduzida, a fim de viabilizar a observância à regra de não coincidência de que trata o § 1º deste artigo (BRASIL, 2019, p.10).

⁵¹ NEVES, Francisco.Entrevista D. [abril.2020] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptitsta. São Paulo, 2020.1 arquivo de mp3 (100 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se no Apêndice D desta dissertação.

“Os diretores são eleitos. São eleitos em datas e em períodos distintos. Entre o antecessor de Lula e o sucessor dele. Eles vão conviver com diretores indicados por gestões anteriores. Então, a agência ela é estruturada para ter uma continuidade e ter uma relativa autonomia. Olha a palavra “relativa”. Ter uma relativa independência dos governos. Não é absoluta independência, mas é relativa. Relativa a quê essa independência? Essa independência é relativa em relação às especificidades técnicas do ambiente do setor econômico que ela tem obrigação de regular. Sobre isso ela tem autonomia. Um ministro não desfaz um ato da agência por exemplo. E esse negócio do período, assim, que as agências elas transportam. Ela vai além dos cortes de governo. Ela faz isso por causa da lei. Os diretores não podem ser indicados todos ao mesmo tempo, não. Um no ano outro no outro ano” (informação verbal).

A terceira variável examina a presença nas agências reguladoras do Processo Decisório Colegiado. Segundo a portaria da agência 69 de 2011, mantiveram-se, na estrutura institucional da ANP, os órgãos de deliberação colegiada. Essa esfera corresponde ao órgão decisório da agência. Sua diretoria colegiada analisa, discute e decide, como instância administrativa final, todas as matérias pertinentes às competências da Agência.⁵² Especificamente, ao diretor-geral competia: a presidência das reuniões da diretoria; a representação e fala em nome da agência; a expedição de atos administrativos; e, por último, a supervisão do funcionamento geral da agência (BRASIL, 2011, p.3).

Em relação aos diretores suas competências comuns são: zelar pelo cumprimento das decisões da Diretoria Colegiada e dos planos e programas da

⁵² A diretoria colegiada também determina: 1) a divisão das unidades finalísticas por área de atuação. 2) designa um diretor para ser responsável por cada área de atuação. 3) nomeia os chefes das Superintendências e 4) define os Chefes de Núcleos e Coordenadorias os chamados “Titulares de Unidades”(BRASIL, 2011, p.3)

agência; chefiar a superintendências e as demais unidades, sob sua jurisdição; e praticar e expedir atos de gestão administrativos de acordo com suas atribuições (BRASIL, 2011, pp.6-7).

De acordo com o novo regimento interno da agência, os órgãos de gestão estratégica assessorariam a Diretoria Colegiada. Tais órgãos e suas funções são:

- a) Secretaria Executiva: realiza a gestão interna da agência, desenvolvendo seus instrumentos de gestão; define o modelo de gestão estratégica da agência através dos Planos Plurianuais e o acompanhamento de sua execução; apoia a Diretoria e ao Processo Decisório; acompanha os contratos, termos de cooperação e convênios; gere os documentos e arquivos da agência e gere orçamento e a elabora o relatório de gestão anual da agência (BRASIL, 2011, pp. 6 e 7).
- b) Gabinete do Diretor-Geral: gere as atividades de assistência administrativa e assessoramento do Diretor-Geral; organiza o expediente e os despachos do diretor geral; estabelece e realiza as ações de cerimonial da agência de âmbito interno e externo; assiste as unidades organizacionais da agência, quanto ao protocolo a ser observado nos cerimoniais e eventos oficiais (BRASIL, 2011,p.8).
- c) O Comitê de Segurança da Informação (CSI): estabelece as normas, os padrões e os procedimentos para a implementação da política de segurança da informação; regulamenta as matérias referentes à segurança da informação e comunicação; assessora a diretoria na gestão da segurança informacional e comunica as autoridades competentes, caso eventual quebra do sistema segurança (BRASIL, 2009, pp. 3-4).

Por fim, temos a averiguação acerca da dedicação exclusiva dos dirigentes. Permaneceu em vigor a determinação do artigo vigésimo terceiro da Lei 10.871 de 2004.

3.3.3. Flexibilidade Administrativa

Essa dimensão da Capacidade Regulatória vincula-se a busca de maior agilidade e descomplicação processual. Além disso, mostra o alcance da qualidade e segurança na provisão dos serviços prestados pelo setor regulado.

Primeiro, temos a análise das atribuições legais da agência através da publicação de suas resoluções e portarias. De acordo com o Relatório Anual de Gestão de 2007, a ANP publicou 49 resoluções e 230 portarias. As resoluções visavam instituir parâmetros para os seguintes aspectos do setor regulado (ANP, 2008, p. 115):

- a) Distribuição de solventes.
- b) Garantia do abastecimento de combustível.
- c) Regras de conteúdo local.
- d) Determinação das cláusulas para investimento em P&D.
- e) Parâmetros para instalações de biodiesel.
- f) Novas especificações para a distribuição de solventes e asfaltos.

No ano de 2008, a agência publicou 43 resoluções e 394 portarias. O conteúdo das resoluções versava sobre os seguintes assuntos relativos ao setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis (ANP, 2009, p.86):

- a) Critérios de segurança para armazenamento do GLP.

- b) Pregões para aquisição de biodiesel, percentual de biodiesel misturado ao óleo diesel, regulação das atividades de produção, autorização, comercialização e qualidade do biodiesel.
- c) Registro de óleos lubrificantes dentro dos padrões.
- d) Segurança Operacional nas instalações de produção.
- e) Critérios para individualização da produção.
- f) Critérios para o gerenciamento ambiental de áreas contaminadas.

Em 2009, a ANP publicou 46 resoluções e 257 portarias. Tais resoluções instituíram regras para os seguintes segmentos do setor regulado pela agência (ANP, 2010, p.114):

- a) Parâmetros para a comunicação de incidentes.
- b) Regulamentação da produção de combustível.
- c) Especificações para combustível veicular.
- d) Especificações do teor de enxofre no óleo diesel comercial.
- e) Parâmetros de qualidade do óleo diesel.
- f) Definição da nomenclatura do etanol.
- g) Definição do percentual de biodiesel adicionado ao óleo diesel.
- h) Parâmetros fiscais para controle do armazenamento e movimentação de combustível.

Por último, segundo o Relatório Anual de Gestão da ANP de 2010, houve a publicação de 52 resoluções e 314 portarias. As resoluções regulamentavam os seguintes aspectos do setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis (ANP, 2011, p. 212):

- a) Parâmetros para as instalações terrestres de petróleo e gás natural.
- b) Adequação às novas especificações de qualidade do ar.
- c) Parâmetros para a formulação e produção de combustível.
- d) Parâmetros para a produção de biodiesel.
- e) Especificações da qualidade do etanol combustível.
- f) Especificações de qualidade dos asfaltos, solventes e óleo diesel.
- g) Parâmetros do gás natural de urucum para fins veiculares.
- h) Especificações normativas de Transportador-Revendedor-Retalhista.
- i) Parâmetros de especificação das bombas de abastecimento de combustível.

Nas palavras de Francisco Neves, atual superintendente de Fiscalização do Abastecimento⁵³, há a descrição das atribuições da agência acerca das especificações e eficiência dos combustíveis:

“A conformidade é a situação em que o produto comercializado está de acordo com as especificações. Que são as especificações? São as características físico-químicas dos produtos estabelecidos pela ANP. Por que o que é a gasolina? Quem diz o que é a gasolina? O que é o diesel? O que é o etanol? É uma especificação, uma caracterização físico-química dada por um ato administrativo. Somos nós que estabelecemos isso. A ANP colabora com a política, vamos dizer do PROCONVE, que veio lá do ministério de meio ambiente, na medida que vai especificando os combustíveis e criando o mecanismo de aperfeiçoamento da qualidade desses produtos. No sentido dele ter maior eficiência. É queimar melhor e também emitir

⁵³ NEVES, Francisco. Entrevista D. [abril.2020] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptitsta. São Paulo, 2020.1 arquivo de mp3 (100 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se no Apêndice D desta dissertação.

menos gases do efeito estufa. Isso é o que ocorre com todos eles. Então, o produto tem que estar enquadrado naquelas características físico-químicas. É o programa de monitoramento da qualidade do ar, de emissões e etc. Esse programa é uma lei federal, a ANP, como qualquer outro cidadão e instituição tem que subordinar a ele. Essa lei ela indica um caminho tecnológico de aperfeiçoamento dos combustíveis. O caminho tecnológico que nós seguimos e que a ANP segue isso, na medida que ela especifica o que é o combustível. Ela segue no sentido de melhorar os hidrocarbonetos. E melhorar os hidrocarbonetos, diz respeito reduzir o teor de enxofre deles. Ele é um elemento importante da contaminação. E melhorar a participação dos biocombustíveis. Então, nós temos a matriz energética veicular, Izabella, no país. O que é a matriz veicular são os combustíveis que a gente comercializa. É muito particular, específica e positiva em relação ao restante do mundo. Nós praticamente não temos produto puro, o único produto puro comercializado é o etanol hidratado. Os outros são composições de hidrocarbonetos com biocombustíveis. E essa composição, que foi evoluindo ao longo do tempo, evoluindo no sentido de aumentar a participação dos biocombustíveis. E isso a gente tem de maneira recorde no mundo, ninguém tem a participação que a gente tem dos biocombustíveis na matriz veicular. Nós também melhoramos muito a qualidade dos hidrocarbonetos. E a ANP participa disso. Em que medida, a ANP participa disso, isso a ANP não faz emissão da qualidade do ar, não é isso. Quem faz isso são os órgãos ambientais. A ANP diz o que é combustível. Esse conceito da gasolina e do diesel e as características físicas e químicas deles foram mudando ao longo do tempo, com vistas a diminuir os particulados, ou seja, os elementos que emitem gases do efeito estufa e foram também aumentando a participação dos biocombustíveis. Nós temos dois tipos de diesel o de quinhentos ppm [parte por milhão] e o dez. Mas eram treze mil ppm. A gasolina, à poucos anos atrás, à cinco ou seis anos atrás, era oitocentos ppm hoje nós estamos com cinquenta ppm. Então, melhorou a qualidade dos hidrocarbonetos e melhorou a participação dos biocombustíveis na composição do produto acabado. Com isso, a gente melhorou a qualidade dos combustíveis a gente não piorou, a gente melhorou a qualidade dos combustíveis. A gasolina C, que é a gasolina pura com o etanol anidro, na proporção de vinte e seis por cento, ela é melhor do que a gasolina pura. Ela é melhor que a gasolina pura. Ela é um produto melhor sobre o ponto de vista energético, da eficiência energética, ela queima melhor. Ela tem uma potência energética um pouco melhor. Ela tem essa queima mais completa” (informação verbal).

A segunda variável explora a presença de entes institucionais relacionados as estratégias de garantia na provisão e os parâmetros de qualidade dos produtos fornecidos pelo setor regulado.

De acordo com a portaria 69 de 2011, foi criada a Superintendência de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico. Tal órgão viabilizaria o gerenciamento integrado das equipes de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e de formação de recursos humanos. Ele permitiria maior proficiência no direcionamento da pesquisa e às prioridades na gestão dos recursos da cláusula de pesquisa e desenvolvimento dos contratos de gestão (BRASIL, 2011, p.3).

Além disso, o novo regimento interno da agência instituiu a Assessoria de Inteligência. O artigo trigésimo quarto da portaria número 69 estabelece suas funções: 1) assessorar a diretoria colegiada nas áreas de inteligência e contra inteligência. 2) subsidiar o processo decisório da agência nas análises de autorizações, revogações e cancelamento de registro dos agentes regulados. 3) produzir conhecimento para subsidiar órgãos destinados a neutralizar, coibir, inibir e reprimir atos ilícitos do setor regulado (BRASIL, 2011, p. 15).

Por fim, em relação à garantia do abastecimento, a portaria 69 em seu artigo vigésimo sétimo definiu as novas atribuições da Superintendência de Abastecimento: emitir autorização das atividades relacionadas com o abastecimento nacional de combustíveis e biocombustíveis; gerir o processo de regulamentação das atividades relacionadas com o abastecimento de derivados de petróleo e biocombustíveis; garantir o suprimento de derivados de petróleo e biocombustíveis em todo território nacional; proteger os interesses dos consumidores quanto ao preço, qualidade e

oferta dos produtos; revogar as autorizações de agentes econômicos sob sua responsabilidade regulatória; homologar contratos ou quotas autorizadas para os agentes econômicos comercializarem combustíveis; emitir autorização para a importação e exportação de combustíveis; avaliar o mercado de combustíveis para a elaboração de normas regulatórias e prover informação à sociedade; elaborar o Boletim de Abastecimento com informações da venda de combustíveis fornecidas pelos concessionários; acompanhar as atividades de distribuição de derivados de petróleo e biocombustíveis; acompanhar os processos de construção, operação e autorização de instalações de armazenamento dos combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis; e garantir o abastamento de etanol combustível (BRASIL,2011, p. 18 e 19).

Com relação à garantia da qualidade dos produtos regulados pela agência, tivemos a manutenção dos órgãos internos para estabelecer critérios de controle de qualidade e levantamento de preços. Tais órgãos seriam voltados à ação educativa, de orientação e acompanhamento dos produtos diretamente ofertados ao consumidor. De acordo com a portaria 69 de 2011 temos os seguintes órgãos e suas respectivas funções:

- a) Superintendência de Refino, Processamento de Gás Natural e Produção de Biocombustíveis: responsabiliza-se pela regulamentação das atividades de refino de petróleo, processamento de gás natural e de produção de biocombustíveis. Especificamente, ela propõe os requisitos técnicos, econômicos e jurídicos para a construção e operação das refinarias, unidades de processamento e das plantas de produção de biocombustíveis.

Por último, sugere a autorização ou denegação de autorização das atividades de sua competência (BRASIL, 2011, p.13).

b) Superintendência de Biocombustíveis e Qualidade dos Produtos: realiza o desenvolvimento e o estabelecimento das especificações dos produtos derivados do petróleo, gás natural e biocombustíveis; gere as atividades relacionadas com a qualidade de petróleo, seus derivados, gás natural e seus derivados, biocombustíveis e combustíveis não especificados; monitora a qualidade do petróleo, seus derivados, gás natural e seus derivados, biocombustíveis e combustíveis não especificados, a fim de garantir o interesse dos consumidores quanto ao preço, qualidade e oferta; executa o programa de marcação compulsória dos produtos, revisão e elaboração de especificações sempre com responsabilidade de contemplar e garantir o suprimento de qualidade dos produtos; acompanha a evolução das especificações internacionais de derivados de petróleo, gás natural e biocombustíveis; monitora a qualidade dos biocombustíveis importados e exportados; dota a agência de conhecimento analítico laboratorial de modo a garantir a confiabilidade das análises; e cadastra os laboratórios interessados em realizar análises de derivados de petróleo, de gás natural e biocombustíveis (BRASIL, 2011, pp. 19 e 20

c) Centro de Pesquisa e Análises Tecnológicas: 1) acompanha a evolução internacional das técnicas analíticas relativas à qualidade de produtos. 2) apoia tecnicamente as atividades de fiscalização da agência. 3) propõe especificações técnicas e metodologias nas áreas petróleo, gás natural e biocombustíveis. 4) executa o monitoramento da qualidade dos produtos distribuídos e revendidos pelo setor regulado e 5) realiza análises da

classificação do petróleo para determinação de preços mínimos (BRASIL, 2011, p.30).

Francisco Neves, líder do setor de fiscalização do downstream, salienta a evolução do processo para o alcance da qualidade dos combustíveis:

“Então a partir de 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 e 2005 nós começamos a ter muito problema de qualidade de combustível no país. Tinha certos combustíveis, para você ter uma ideia, em certas regiões do país, que chegou a vinte por cento ou mais de vinte por cento, não me lembro qual foi a região, em torno de trinta por cento ou vinte e nove por cento de não conformidade. Isso quer dizer que de cada cem litros de combustíveis comercializado vinte e nove litros eram fora da especificação estabelecida pela agência. Quer dizer, era combustível não adequado ao comércio, não adequado ao consumo, ao comércio e ao consumo. Então, naquele momento não existia superintendência de fiscalização. Com o programa de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis na verdade é uma pesquisa feita por uma rede de universidades contratadas pela ANP. Então a gente faz uma pesquisa sobre a qualidade dos combustíveis no país. Essa pesquisa ela é definida com base em critério estatístico estabelecido com elevado nível de confiabilidade. Então, a gente coleta, que é outra área que faz isso dentro da ANP que é a área de Superintendência de Qualidade, mas nós da Fiscalização que utilizamos esse banco de dados. Então essa pesquisa ela subdivide cada Estado em diversas regiões e uma rede de laboratórios, a grande maioria deles de universidades e universidades públicas, eles pesquisam para nós a qualidade dos combustíveis. Fazem coletas periódicas de uma maneira continuada, inclusive finais de semana. E aí, montam para nós um banco de dados sobre a qualidade desses combustíveis região por região de cada Estado e todos Estados do país. Eventualmente, algum ou outro Estado fica sem uma cobertura por um período em função de circunstâncias orçamentarias e etc. Mas, em geral, a gente tem uma cobertura bastante expressiva do território nacional. Esse banco de dados em 2018, por exemplo, coletou duzentas mil amostras de combustível ao longo de um ano. E a gente tem essas informações como é que estão esses combustíveis e a gente publica tudo isso para a sociedade. Isso é um dado estatístico com critério, fundamentado, feito por uma rede não é uma universidade só, é uma rede de universidades, não sei exatamente quantas hoje estão, mas são aí entre dezoito ou vinte universidades ou institutos de pesquisas. Esses laboratórios que têm nessas universidades nesses institutos de

pesquisa, a ANP articula, monitora e fiscaliza esses laboratórios em função da metodologia da qualidade dos equipamentos quanto a sua precisão, calibração e etc. Então, constrói esse resultado para nós que é um banco de dados muito importante para o trabalho da fiscalização” (informação verbal).

3.3.4. Autonomia

Esse aspecto da Capacidade Regulatória associa-se a presença de poderes formais retificado pelo concordância ou discordância dos múltiplos atores envolvidos políticos, industriais e especialistas.

A primeira variável examinada desse aspecto é a instituição de fonte de receita própria. De acordo com a Portaria 69 de 7 de abril de 2011 definiu-se novas funções para a Superintendência de Gestão Financeira e Administrativa: gerir as atividades administrativas e financeiras da agência; regulamentar e promover a aquisição de bens e a contratação de obras e serviços, promover os processos licitatórios, as despesas, irregularidades das licitações e elaborar os contratos e convênios daí decorrentes; contratar e supervisionar as atividades de apoio ao funcionamento da entidade; coordenar as atividades relacionadas à arrecadação e à movimentação de recursos da agência; acompanhar e controlar a execução orçamentária e financeira; apropriar, liquidar e pagar a folha de pessoal, bem como recolher tributos contribuições e obrigações patrimoniais; elaborar os balanços patrimonial, financeiro e orçamentário; organizar e disponibilizar informações, que permitam aos gestores de contratos, convênios e termos de cooperação sua correta administração (Brasil, 2011,p. 23 e 24).

A segunda variável analisada é a obrigatoriedade de quarentena dos dirigentes da agência após o término de seu mandato. Mantiveram-se os critérios do período anterior determinados pelo artigo décimo sexto da Lei 10.871 de 20 de maio de 2004.

A terceira variável investigada é a condição do critério de mérito para a contratação dos funcionários. De acordo com o Relatório Anual de Gestão de 2007 ficou determinado pela lei 10.871 o quantitativo de servidores da ANP. A agência possuiria 780 servidores em seu quadro de pessoal efetivo. O primeiro concurso, realizado em 2006, preencheu um total de 313 vagas (ANP, 2008, p. 114).

Desse modo, ainda em 2007, houve a solicitação da agência para a realização de um novo concurso. Afim de atingir o quantitativo previsto de servidores, a agência recorreu ao Ministério Público de Orçamento e Gestão. O Ministério Público autorizou a realização do Concurso Público que foi realizado em março de 2008 (ANP, 2008, p. 114).

Em 2008, a agência tinha em seu quadro 607 servidores ativos permanentes. O aumento no número de servidores é consequência do ingresso dos aprovados no segundo concurso realizado pela agência. Em 2009, também houve um acréscimo de pessoal em virtude da ocupação de mais 45 vagas. Por último, em março de 2010, a agência contava com 652 funcionários em seu quadro de servidores aprovados por concurso público (ANP, 2011, p. 119).

A quarta variável explorada é o impedimento do exercício de atividades políticas ou laborais no setor regulado pela agência. Permaneceu a determinação do artigo septuagésimo em seu inciso terceiro da lei 10.871 de 20 de maio de 2004.

Francisco Neves⁵⁴, atual superintendente de fiscalização do abastecimento, descreve a relação com seu setor e a Petrobras. Ele afirma que existem tensões, mas o processo da supervisão regulatória é exercido:

“É uma relação que por vezes e com esses setores tem tensões, mas a gente penaliza não tem isso não. A Petrobras a gente multa e multa muito até. Eles recorrem no ambiente administrativo às vezes, às vezes judicializa. Mas, tem uma atuação muito forte não deixa de ser uma atuação tensa, porque toda essa indústria de petróleo é uma indústria muito forte do ponto de vista econômico e de uma formação cultural também muito própria. Então, quando o órgão regulador vai para cima no sentido de acompanhar, controlar e querer verificar se as responsabilidades da empresa para com o poder público estão corretas adequadas não deixa de ter muita tensão, tem sim tensão. Eu acho que a gente tem conseguido sim fazer esse trabalho” (informação verbal).

O atual superintendente também explica a divisão das empresas do setor petrolífero de acordo com as etapas produtivas:

“O setor é dividido assim em três grandes etapas também a cadeia produtiva. Uma é associada a produção em si que são as refinarias (produtor, importador). Que eu chamaria de um só aí produtor-importador (produto também importado). Outra cadeia é a cadeia de distribuição. Então é uma cadeia gigantesca e os varejistas que são os revendedores. São essas três grandes células que compõe a cadeia produtiva do setor. O grande produtor nacional e também importador é a Petrobras. A Holding Petrobras S. A. As distribuidoras que atuam no setor, que no caso dos combustíveis líquidos, nós temos aí entorno de cem ou cento e poucas distribuidoras sendo que três delas detém mais ou menos setenta por cento do mercado. Que é a BR Distribuidora, a Shell/Raízen e a Ipiranga. Esse percentual

⁵⁴ NEVES, Francisco. Entrevista D. [abril.2020] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptitsta. São Paulo, 2020.1 arquivo de mp3 (100 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se no Apêndice D desta dissertação.

varia um pouco de produto [para produto], de etanol é um pouco menos no diesel é um pouco mais” (informação verbal).

Com relação às organizações de representação, especificamente os sindicatos, temos essas entidades em ambas as esferas do downstream e do upstream:

“Essas três distribuidoras elas são organizadas em um sindicato único que é chamado SINDICOM. É um sindicato muito forte que organiza elas. As outras distribuidoras pequenas independentes elas têm outros sindicatos que é chamado BRASILCOM. Os importadores também tem os deles e etc. E os revendedores tem diversos eles se aglomeram nacionalmente na Federação Nacional do Comércio. No Upstream é um pouco diferente porque o número de empresas é menor a gente tem sessenta empresas. Eles têm algumas entidades, o IBP que é o Instituto Brasileiro de Petróleo, que é uma entidade de natureza técnica, mas que um pouco é o sindicato deles. Tem os biocombustíveis também é um setor muito forte que é organizado e que participa muito” (informação verbal).

A última variável analisada da dimensão da autonomia é a constituição de comitês setoriais e participação nos comitês setoriais em ministérios. Em 2008 foi instituído o Grupo Interministerial para estudar e propor as alterações necessárias à legislação para a exploração e produção de petróleo e gás natural nas províncias petrolíferas do pré-sal (ANP, 2011, p.41).

Francisco Neves descreve o processo de construção das relações entre a agência e os órgãos governamentais do arranjo institucional petrolífero. Ele enfatiza as diferenças e a permanência desse intercâmbio:

“Eu estou na ANP a muito tempo, tenho passado por diversos governos, tem tido uma linha mais ou menos uniforme da atuação da agência. É claro que você têm momentos que a interferência do governo sobre a atividade econômica, e isso é expresso na intensidade de cobrança das normas, ela varia. Então, no governo Dilma teve uma atuação muito intensa de controle sobre a atividade econômica, que foi inclusive

negativo, está sendo revisto. Ele representou um custo muito grande para as empresas e quebramos muita empresa na verdade, em função da quantidade de obrigações e exigências que foram estabelecidas e muitas vezes sem muita necessidade. Tá certo? Então isso variou um pouco. Então, nós tínhamos lá no início no governo Fernando Henrique um cenário completamente aberto onde prevalecia a ideia da autorregulação. E depois o governo Lula organizou bastante isso. Veio a Dilma agravou o peso forte do Estado sobre a atividade econômica. O governo Temer veio flexibilizando um pouco isso e o Bolsonaro agora nessa mesma linha a partir sobretudo da lei da liberdade econômica” (informação verbal).

“ele [LULA] de alguma maneira, percebeu que a ideia inicial da agência, sobretudo no setor de Downstream de autorregulação não dava certo. O Estado tinha de alguma maneira controlar, acompanhar. Mas, tinha um olhar bastante razoável não era um controle absoluto, impositivo. Mas, esse controle mais impositivo, mais pesado e de certa maneira danoso, ele passou a ocorrer no governo Dilma. Você passa impor a indústria obrigações que ela não suporta do ponto de vista econômico e que as vezes nem tem condição de fazer. Ao impor uma carga de obrigações e no nível de complexidade e interferência que é grande, você inviabiliza a atividade econômica ela deixa de existir. A atividade começa a parar. No caso a autorregulação é que a intervenção era mínima do Estado, que as empresas por si só elas se autocontrolariam para evitar que o produto fosse ruim. Há um caso muito interessante não foi do governo Fernando Henrique isso vem antes. Vem do governo de Sarney, acho que isso vem do governo de Figueiredo ainda, que era o problema da requalificação dos botijões de gás. Na época, não existia a ANP eles assinaram um termo de autoregulação. Diz o seguinte, o governo não precisa se preocupar que as indústrias vão combinar entre si e vão requalificar os botijões de gás, os botijões que a gente usa em casa. Quando a gente chega lá em 2000 e a ANP passa a controlar tudo isso e aquilo. Quando a gente foi acompanhar a gente foi ver, eles não tinham feito quase nada. A gente fez uma resolução nova e baixamos o sarrafo em cima deles” (informação verbal).

3.3.5. Transparência

Essa dimensão da Capacidade Regulatória relaciona-se à composição do arranjo institucional das agências reguladoras para a prestação de contas a sociedade.

A primeira variável examinada é a execução de consultas públicas e a segunda variável a efetivação das audiências públicas. Esses instrumentos estão previstos no capítulo XIV artigo quinquagésimo sexto do novo regimento interno da agência de 2011:

“Art. 56. As iniciativas de projetos de lei ou de alteração de normas administrativas que impliquem afetação de direitos dos agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e serviços da indústria do petróleo serão precedidas de consulta e audiência pública, convocadas pela Diretoria Colegiada da ANP e dirigidas pelos titulares das unidades da estrutura organizacional respectiva ou por servidores por eles indicados.

Parágrafo único. Os objetivos básicos das consultas e audiências públicas são:

I - identificar e debater os aspectos relevantes da matéria em discussão;

II - recolher subsídios, informações e dados para a decisão ou o encaminhamento final do assunto;

III-propiciar aos agentes econômicos, usuários e consumidores, a possibilidade de oferecerem comentários e sugestões sobre a matéria em discussão;

IV - dar publicidade e transparência às ações da ANP”

Os processos de consultas e audiências públicas são descritos por Francisco Neves⁵⁵. O atual superintendente da agência evidencia a importância desse processo para impedir a judicialização da norma pelo setor regulado:

“Eles são portanto muito ativos muito dinâmicos interferem sim. Todo processo de elaboração de norma nossa e isso está lá no nosso site também. Ele é um processo muito rico. A gente não pode fazer uma nota na perna. A elaboração da norma não funciona assim. Então a norma a gente tem que fazer primeiro uma minuta. Essa minuta tem que ser motivada com base em

⁵⁵ NEVES, Francisco. Entrevista D. [abril.2020] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptista. São Paulo, 2020.1 arquivo de mp3 (100 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se no Apêndice D desta dissertação.

fatos econômicos que justificam aquela norma. E essa minuta vai para consulta pública, fica quarenta e cinco dias na internet quem quiser dar suas opiniões, depois disso tem mais trinta dias para uma audiência pública. Onde é publicamente discutido o assunto. Depois que é feito todo esse trabalho, a área técnica responsável ela então ajusta a norma em função das discussões com a sociedade e, então, faz uma proposta de minuta para a Diretoria Colegiada da ANP. Então vota ou não aquela minuta. Quando a diretoria vota ou publica então ela vira uma norma. As empresas podem depois da publicação, e há casos, judicializar. As empresas entraram na justiça e dizer o seguinte, olha essa imposição, essa norma da ANP é inadequada. Nós achamos que isso não está correto. Isso vai dar prejuízo para as empresas. Isso, por exemplo, no caso de mercado de GLP, onde a ANP fez uma resolução estabelecendo a obrigação de formar estoque comercial. As empresas distribuidoras de GLP entraram na justiça, através dos sindicatos delas e o juiz mandou suspender a norma deu razão a eles. Outras como é o caso das amostras testemunhas, que nós obrigamos as distribuidoras, a todo caminhão que ela vende de combustível, ela tinha que coletar uma amostra daquele caminhão daquele combustível que ela está vendendo. Elas entraram na justiça que aquilo ia ser um custo muito grande para as empresas e etc etc. Mas o juiz não deu razão a eles deu razão a ANP, então a norma foi imposta. Quando ocorre isso é excepcional e onde está o segredo disso. Está exatamente na discussão pública. A discussão pública nas audiências públicas e nas consultas públicas é o esforço de harmonização entre o órgão regulador e os agentes econômicos que atuam no setor. Esse ambiente ele é fundamental. Se você faz esse ambiente bem feito você evita problema a posteriori. Se você faz a “guelia abaixo” vai ter problema lá na frente, ou seja, a judicialização” (informação verbal).

A terceira variável observada é a presença de Ouvidoria. De acordo com os Relatórios Anuais de Gestão do período de 2007 a 2010, esse órgão tem as seguintes funções: a manutenção de canais de comunicação permanente com os consumidores e agentes econômicos; o recebimento de denúncias, reclamações, solicitações, sugestões, pedidos de informações, elogios e agradecimento dos consumidores; análise e informação dos respectivos resultados às partes interessadas; a promoção da orientação dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos e

serviços do mercado regulado pela ANP; o desenvolvimento de estudos e pesquisas que identifiquem tendências no mercado de produtos e serviços de interesse da ANP; Por último, encaminhar as demandas dos consumidores individuais ou representados coletivamente por entidades públicas ou privadas de defesa de seus direitos e interesses (ANP,2008, p.19; ANP, 2009, p.23;ANP,2010, p.155;ANP,2011, p.208).

Com relação à corregedoria, em 2007, ela visou empreender esforços no sentido de conscientizar os servidores da agência da importância de estabelecer boas relações com o público externo. Além disso, atentou-se ao cuidado com o patrimônio da agência. Outra medida tomada, pela corregedoria da ANP, foi empreender esforços educativos e de caráter preventivo em relação aos processos disciplinares e sindicâncias. Desse modo, houve o treinamento dos servidores da agência recém-concursados pela Corregedoria Geral da União (CGU) para a utilização do Sistema de Gestão de Peocessos Disciplinares (CGU-PAD) (ANP, 2008, pp.131-132).

No exercício de 2008, a Diretoria Geral da ANP com bases nos pareceres da Corregedoria instaurou sindicâncias e processos disciplinares. Ademais, houve a preocupação em formar um grupo de servidores capazes de atuar, independentemente de sua lotação, na apuração de processos administrativos disciplinares. Realizou-se o treinamento dos servidores selecionados pela agência no curso de Processo Administrativo Disciplinar – Formação de Membros de Comissões. Por último, foi implementado na ANP o sistema de gerenciamento de processos disciplinares incorporando os processos internos ao sistema aplicado pelo poder executivo federal (ANP, 2009, pp. 118).

No Relatório Anual de Gestão do Exercício de 2009 as funções da Corregedoria são definidas como:

(...) assessoria ao Diretor-Geral no sistema de correição, com a adoção de medidas necessárias à racionalização dos serviços e na instauração de processos disciplinares, no caso de indícios de infrações e transgressões disciplinares praticadas por servidor no exercício de suas atribuições, que violam os dispositivos consignados nos artigos 116, 117 e 132, da Lei Nº 8.112/90, conforme dispõe o Regime Jurídico dos Servidores Públicos da União, das Autarquias e das Fundações, bem como na Lei Nº 8.429/92, denominada Lei da Improbidade Administrativa (ANP, 2010, p. 135).

Atendendo à normativa da agência, tal órgão realizou pareceres a diretoria geral. Foram instauradas sindicâncias e processos disciplinares. Além disso, existia a meta de aumentar o número de servidores participantes dos cursos oferecidos pela CGU (ANP, 2010, p.136).

A última variável analisada é a existência de sistemas de atendimento ao consumidor. O Centro de Relações com o Consumidor, de acordo com o Relatório Anual de Gestão de 2007, atua em consonância com a Superintendência de Comunicação e Divulgação Institucional (SCI). O atendimento ao consumidor é feito através do 0800 de comunicação telefônica e por meio do correio eletrônico “Fale com a ANP” no sítio da agência na internet. Esses dois canais permitem o registro de demandas dos agentes econômicos, consumidores, órgãos da administração pública de proteção dos interesses e de defesa dos direitos do consumidor. Após seu registro, as manifestações são classificadas de acordo com o teor da demanda e a necessidade do manifestante (pedidos de informações, denúncias, reclamações, sugestões, elogios e agradecimentos).

Em seu exercício de 2007 houve grande utilização dos canais de atendimento pelos agentes econômicos do setor, seguidos pelos consumidores e seus órgãos públicos e privados de representação. Por fim, instituiu-se uma parceria com a

Superintendência de Fiscalização através de cruzamento das denúncias recebidas pelo CRC as quais forneceriam as bases para o planejamento das ações de fiscalização (ANP, 2008, p. 121).

Em 2008, houve um aumento relativo na quantidade de manifestações mantendo a hegemonia dos agentes econômicos na interação com a ANP. Implementou-se o envio de ofícios do CRC através de correio eletrônico. Tal processo aumentou a agilidade no encaminhamento das denúncias. Além disso, entrou em funcionamento o Sistema de Ponto de Abastecimento. Esse sistema auxiliava os agentes econômicos do setor no processo de emissão de autorizações e alterações de cadastro na internet. Enfim, o CRC passou a ser o interlocutor de três órgãos da agência: a Coordenadoria do Meio Ambiente, Análises Técnicas e na área de Conteúdo Local (ANP, 2009, pp. 141 e 142).

Ao longo de 2009, o CRC manteve o número de contatos com o público externo. Os agentes econômicos prevaleceram no número de manifestações em relação aos consumidores. Houve a instauração da campanha “Revenda Legal” que objetivava o combate à revenda clandestina de GLP. (ANP, 2010, p. 96).

Com a publicação do novo regimento interno da agência, de acordo com a Portaria da ANP número 69 de 7 de abril de 2011, o CRC incorpora as seguintes atribuições: receber as manifestações da sociedade, analisá-las e transmití-las as partes interessadas; orientar os consumidores quanto a preço, qualidade e oferta de produtos e serviços do mercado regulado pela agência; gerenciar o funcionamento da central de atendimento e seu serviço telefônico e estabelecer a comunicação da agência com os órgãos de defesa, proteção e orientação do consumidor (BRASIL, 2011, p. 31).

Acerca do processo de funcionamento do Sistema de Atendimento ao Consumidor, Francisco Neves afirma:

“Temos um terceiro de grande importância para nós que é a denúncia dos consumidores. Então nós temos um 0800, é um telefone gratuito, que todas as empresas que comercializam combustíveis nesse Brasil são obrigadas a divulgar esse 0800. As pessoas não pagam nada por esse telefone e elas podem lá fazer as denúncias e fazem denúncias. Então, esse banco de dados para nós das denúncias ele também é muito importante” (informação verbal).

3.3.6. Dispersão

Essa perspectiva da Capacidade Regulatória considera a configuração do regime regulatório do setor petrolífero brasileiro. Esse arranjo apresenta-se fragmentado em várias organizações e nos diferentes níveis de governo.

Houve a promulgação da Lei do Gás. Discutida no Congresso Nacional durante três anos a Lei do Gás 11.909 somente foi consolidada em 2009. Pela legislação aprovada à ANP tem a incumbência de elaborar normas no âmbito da regulação do gás natural. A agência permitirá a adaptação do arcabouço regulatório conforme a demanda e o desenvolvimento do próprio mercado do gás de maneira a garantir a publicidade, a transparência e a isonomia no tratamento dos agentes desse mercado.

As competências da agência são (BRASIL, 2009, p. 1-11):

- A definição dos procedimentos seguidos pelos agentes, quando a necessidade de desapropriação ou em instituição de servidão em gasodutos concedidos e autorizados (Artigo 3º inciso 4º).
- A promoção do processo de licitação para concessão da atividade de transporte de gás natural (Artigo 11º).

- A supervisão da movimentação de gás natural na rede de transporte (Artigo 8º).
- A elaboração da regulação de distinção dos gasodutos. A determinação dos terminais de Gás Natural Liquefeito (GNL) de transporte e daqueles integrantes dos terminais (Artigo 58º).
- A elaboração dos editais de licitação e do contrato de concessão para a construção, ampliação e operação dos gasodutos de transporte em regime de concessão (Artigo 12º).
- A autorização das atividades de construção, ampliação e operação de unidades de processamento ou tratamento de gás natural (Artigo 43º).
- A autorização das atividades de comercialização. A determinação dos requisitos, as normas e os contratos para essa atividade (Artigo 47º).

Haroldo Lima⁵⁶ comenta a discussão da Lei do Gás e as dificuldades para a sua regulação:

“Nós não conseguimos ainda, no que diz respeito ao gás no Brasil, ter um processo de grande eficiência. Porque os dutos ainda estavam até muitíssimo pouco tempo, muito monopolizados pela Petrobras e terminava ficando também [para] as empresas estaduais. Elas terminavam trabalhando de uma maneira que coíbiam o ressurgimento, na minha opinião, do setor. Então, importa que o gás no Brasil não está sendo até agora um comburento, um combustível tão intensamente usado quanto poderia ser. E isso provavelmente, nós vamos ter

⁵⁶ LIMA, Haroldo B. R. Entrevista C [março.2020] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptista. São Paulo, 2020.1 arquivo.mp3 (120 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se no Apêndice C desta dissertação.

que avançar mais ainda na configuração de um formato no setor de gás no Brasil para permitir que eles ganhem um espaço que atualmente eles ainda não têm” (informação verbal).

Os grandes volumes de hidrocarbonetos identificados no pré-sal motivaram as discussões para a criação de um adendo regulatório. Em 2009, foram apresentados os quatro Projetos de Lei relacionados às novas regras para a exploração e produção de petróleo e gás no pré-sal.

O primeiro projeto definiu o sistema de partilha de produção para a exploração e a produção de petróleo nas áreas ainda não licitadas do Pré-Sal (PL 5.938/2009). O segundo tratou da criação de uma nova estatal, a Pré-Sal Petróleo S.A. (PL 5.939/2009). O terceiro previu a criação de um Fundo Social (PL5.940/2009). O quarto projeto de lei tratava da capitalização da PETROBRAS (5.941/2009).

O Projeto de Lei 5.941/2009, que lidava com a Cessão Onerosa e capitalização da PETROBRAS, foi aprovado em 30/06/2010 na forma da Lei 12.276/2010. A proposta autorizou a União Federal a ceder onerosamente à PETROBRAS o exercício das atividades de pesquisa, exploração e produção de petróleo e gás natural em determinadas áreas do pré-sal. O volume cedido limitou-se ao máximo de 5 bilhões de barris de óleo equivalente, além de autorizar que a União Federal possa subscrever ações do capital social da PETROBRAS. Com a aprovação da Lei 12.276/2010, coube à ANP auxiliar o Governo Federal fornecendo subsídios técnicos para a tomada de decisões no âmbito do pré-sal. A ANP ficou responsável pela condução dos estudos e avaliação das áreas que poderiam ser cedidas onerosamente à PETROBRAS. Ademais, contribuiu na definição do preço do barril do petróleo, bem como foi responsável pela

contratação da certificadora para as reservas do pré-sal. Na Tabela 7 temos as funções das entidades constituintes do marco regulatório nos dois modelos vigentes:

Tabela 7 - Funções das Entidades Constituintes do Marco Regulatório Petrolífero
(continua)

| UNIDADES INSTITUCIONAIS | REGIME JURÍDICO | |
|--|--|--|
| | (Concessão) Pós-Sal | Partilha de Produção (Pré-Sal) |
| Ministério de Minas e Energia (MME) | <ul style="list-style-type: none"> • Planejar o aproveitamento do petróleo e gás natural. • Coordenar a atuação do CNPE | <ul style="list-style-type: none"> • Planejar o aproveitamento do petróleo e gás natural. • Propor ao CNPE parâmetros técnicos e econômicos dos contratos e blocos para a partilha, ouvindo a ANP. • Estabelecimento de diretrizes para a ANP, relativas à licitação editais e contratos. • Aprovação de editais e contratos |
| Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) | <ul style="list-style-type: none"> • Promover o aproveitamento racional dos recursos energéticos do país. • Assegurar o suprimento dos insumos energéticos nas áreas mais remotas ou de difícil acesso no país. • Rever periodicamente as matrizes energéticas aplicadas às diversas regiões do país. • Estabelecer diretrizes para programas específicos. • Estabelecer diretrizes para exportação e importação de petróleo e derivados. | <ul style="list-style-type: none"> • Ditar o ritmo de contratação dos blocos e o conteúdo nacional. • Definição dos blocos para contratação exclusiva (da Petrobras) e para licitação. • Estabelecimento de parâmetros técnicos e econômicos dos contratos. • Alteração na definição das áreas do Pré-Sal. • Determinar que áreas serão classificadas como estratégicas |
| Petrobras | <ul style="list-style-type: none"> • Responsável pela pesquisa, a lavra, o refino, o processamento, o comércio e o transporte de petróleo | <ul style="list-style-type: none"> • A operadora do sistema. Controlará o percentual oferecido pela licitante vencedora. • Direito a exploração através de cessão onerosa, por parte da união de determinadas áreas do Pré-Sal. • Controle da totalidade dos blocos no interior da região estratégica, determinada pela União • A posse de 30% dos blocos. A área licitada será disputada também pela Petrobras que poderá adquirir a totalidade do bloco. |

Tabela 7 – Funções das Entidades Constituintes do Marco Regulatório Petrolífero
(continuação)

| UNIDADES INSTITUCIONAIS | REGIME JURÍDICO | |
|--|---|--|
| | (Concessão) Pós-Sal | Partilha de Produção (Pré-Sal) |
| Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) | <ul style="list-style-type: none"> • Programar a política nacional de petróleo e gás natural, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo em todo território nacional. • Também na proteção de consumidores e usuários quanto o preço a qualidade e a oferta de produtos. • Promover estudos para a delimitação dos blocos que serão concedidos para exploração, desenvolvimento e produção. • Elaborar os editais e promover as licitações para concessão de exploração, desenvolvimento e produção celebrando os contratos delas decorrentes e fiscalizando a sua execução. | <ul style="list-style-type: none"> • Promoção de licitações, regular e fiscalizar. • Elaboração dos contratos de partilha. • Aprovar acordos de unitização • Contabilizar e Uniformizar normas aplicadas em diferentes regimes. • Subsidiar o MME na elaboração de blocos |
| Petróleos Pré-Sal (PPSA) | | <ul style="list-style-type: none"> • Gerenciamento dos contratos de partilha, participando dos consórcios e comitês com direito de veto e de voto. • Gerenciamento dos contratos de petróleo e gás da União, podendo contratar a Petrobrás com dispensa de licitação. • Representação da União nos procedimentos de individualização da produção (participação nos casos de unitização) • Analisará dados sísmicos. • Não vai assumir riscos, fazer investime |

Tabela 7 – Funções da Entidades Constituintes do Marco Regulatório Petrolífero
(conclusão)

| UNIDADES INSTITUCIONAIS | REGIME JURÍDICO | |
|------------------------------|---------------------|---|
| | (Concessão) Pós-Sal | Partilha de Produção (Pré-Sal) |
| Fundo Social Especial | | <ul style="list-style-type: none"> • Canalizaria parte da renda do Pré-Sal. • Constituirá numa fonte regular de recursos para atividades prioritárias. • Os recursos do fundo virão da União, além da porcentagem dos royalties e bônus de assinatura correspondentes a União. O orçamento e a fiscalização desses recursos serão feitos no âmbito do Executivo e Legislativo e diversificação de risco. |

Fonte: Lei do Petróleo (Lei nº 9478/97) Projetos de Lei: 5.938/2009; 5.939/2009; 5.940/2009; 5.941/2009.

Haroldo Lima descreve o processo de descoberta do pré-sal, a discussão e formação do modelo de partilha até a execução de seus leilões:

“Nós descobrimos aqui no Brasil, através do processo de leilões. Nós, à anos atrás, nós fizemos um leilão e colocamos um determinado bloco, que salvo engano, era bloco marítimo trinta (BMS30), parece que era isso. Esse bloco inclusive em um determinado instante ele não foi leiloado. Ele não foi arrematado. No momento seguinte, nós voltamos a colocar o dito do BMS 30 salvo engano, o nome era esse (...) ele foi arrematado. E é nesse bloco que não foi arrematado no primeiro momento, que foi arrematado depois, no segundo momento, é que se descobriu o pré-sal (...) Ele não foi arrematado a primeira vez, porque ninguém quis o bloco. No outro leilão ele foi arrematado pela Petrobras parece com mais alguém. O fato é que, de repente, quando se descobre o pré-sal aí introduziu-se no cenário político nacional um fato absolutamente novo extraordinário. De repente, você que tinha uma casa de um porte médio, em um determinado local, concluía terminar sua casa boazinha, aí descobre no fundo do quintal uma mina de ouro. Aí você tinha, nas vésperas da descoberta da mina de ouro, você já tinha anunciado que você ia leiloar o fundo do quintal. Essa parte eu vou botar, essa parte aqui no leilão. Nas partes que eu ia botar no leilão estava justamente a parte onde eu descobri a mina de ouro. E aí que vem a iniciativa correta e histórica do Lula. Qual foi a

concepção que ele teve? Ele mandou chamar o pessoal da Petrobras, depois mandou chamar a mim. Eu fui lá conversar com ele. E a ideia dele foi perguntar se era verdade que foi descoberta nessa área aí uma quantidade extremamente grande de petróleo? Não é um bloco grande de petróleo um campo gigante não é isso não. É inúmeros campos gigantes, são diversos é a maior descoberta no mundo nos últimos trinta anos é verdade isso? Nós então confirmamos para ele, é verdade foi isso mesmo. Nós estávamos a vinte um dias de fazer um leilão. O nono leilão ou o décimo, sei lá, um leilão de blocos de petróleo. Nós estávamos a vinte e um dias de fazer esse leilão. Quanto o Lula teve a clarividência de colocar uma reunião do Conselho Nacional de Política Energética com ele presidindo. Foi a primeira vez na história do Brasil, que o presidente da república foi presidir uma reunião de comissão no Conselho Nacional de Política Energética no Rio de Janeiro. Com a presença de cinco ou seis ministros de Estado, com a presença do presidente da ANP, que era eu, com a presença do presidente da Petrobras que era Gabrieli (José Sergio Gabrielli de Azevedo presidente da Petrobras de 2005-2012). E nessa reunião ele fala claramente, nós estamos às vésperas de um leilão, que esses blocos todos vão ser arrematados, apresentados diversos desses blocos. Mas, esses blocos aqui acabaram de ser descobertos uma quantidade extremamente grande de petróleo o que é que [vamos] fazer? A primeira pessoa que falou sobre esse assunto foi um ministro que deu uma ideia genérica sobre esse assunto, imprecisa. A segunda pessoa que falou fui eu. Eu disse senhor presidente, isso é uma coisa realmente extraordinária para o Brasil. O Brasil ter descoberto isso é um sucesso, é uma notícia boa para nós. Toda vez que no mundo se descobre uma coisa extraordinariamente grande de petróleo altera o quadro daquele país que descobriu aquilo. Então, o que eu proponho é o seguinte que todos os blocos em torno dessa descoberta são retirados do leilão e o leilão continua. Quando eu disse isso, eu me lembro muito bem do Lula “cofiar” a barba assim, se essa ideia do Haroldo dá e para retirar os blocos do Leilão? Eu disse para retirar os blocos do Leilão, o edital que a ANP já apresentou, diz, em determinado momento, que eu, diretor-geral, que a diretoria da ANP, pode retirar, até a hora da apresentação das ofertas, os blocos que quiser. Nós temos não sei quantos blocos aí, nós vamos retirar esses daí que são trinta e um ou vinte e um, se não me engano, uma coisa assim. O Lula criou uma comissão de oito pessoas, através de decreto, comissão de oito era o ministro de Minas e Energia o ministro da Casa Civil, o ministro da Indústria e Comércio, o presidente do BNDES, o presidente da ANP, que era eu, Gabrieli que é o sexto. (Faltaram na descrição o ministro do Planejamento e o ministro da Fazenda). Isso foi criado por decreto presidencial e publicado no Diário

Oficial. Cria-se a seguinte comissão para examinar meticulosamente o que é que o Brasil deve fazer dessa área recém-descoberta. Pronto acabou. Daí nós passamos a nos reunir. Essa comissão com seus assessores passamos a nos reunir. Nós nos reunimos assim, quase dois anos intensamente. “Dezempilamos” não sei quanta coisa. Lemos não sei quantos materiais. Viajamos fomos para um canto fomos para outro. E no final chegamos a seguinte conclusão, no mundo inteiro, toda vez que existe uma exploração, digamos assim de uma quantidade média de petróleo, uma quantidade, digamos assim, de alto risco exploratório e uma possibilidade média de petróleo cria-se um contrato chamdo de concessão. Toda vez, que existe baixíssimo risco exploratório e uma quantidade enorme de petróleo cria-se o contrato de Partilha da Produção. Isso é o que se faz no mundo, mais ou menos. E o que nós vamos fazer é uma coisa oposta diferente disso? E aí nós resolvemos fazer o contrato de partilha de produção. Especificamente para aquela região ali e fizemos o contrato. Ao fazer o contrato, eu me lembro que eu era diretor-geral. Eu tinha um papel importante no sentido que conversei com A, com B, com C. Conversei com muita gente das multinacionais. Se nós fizemos aqui o contrato de partilha o que vocês acham? Nós achamos normal, vocês é que façam, o que nós queremos é que vocês façam rápido. Lembro muito bem desses executivos de multinacional dizer, o que nós não estamos preocupados com o tipo de contrat , nós estamos preocupados da estabilidade do contrato e da rapidez. Então, considerou-se o seguinte, não era crível, que no caso do Brasil, nós não déssemos nenhuma vantagem especifica para a Petrobras na exploração da coisa que ela descobriu. E aí, nós resolvemos fazer duas vantagens para a Petrobras. Uma era que a ANP deveria localizar uma quantidade grande de petróleo cinco bilhões de barris, e iria ceder daí aquela cessão. Ceder de maneira onerosa a Petrobras, para que ela explorasse aquilo sem haver licitação, sem cobrar bônus de assinatura, sem ter que pagar participação especial, pagando um royalty não de quinze, mas de dez por cento. Ou seja, algumas vantagens grandes para explorar. A primeira era essa questão. A segunda questão é que no restante da área ela iria ser a operadora obrigatória quem iria operar era ela. Todo mundo podia licitar desde que fizesse um acordo com a Petrobras para ela operar. Foi feito assim” (informação verbal).

Em seu artigo quadragésimo primeiro, a portaria da agência número 69 cria a Coordenaria Parlamentar. Essa coordenadoria assessora a Diretoria Geral e os superintendentes nos assuntos da agência relacionados à ação do poder legislativo.

Ela também promove, identifica e acompanha a análise dos assuntos de competência da agência em tramitação no congresso nacional. E, por último, assiste aos servidores e diretores da agência em missão no Congresso Nacional (BRASIL, 2011, p.21).

3.3.7. Coordenação

Esse aspecto da Capacidade Regulatória refere-se as estratégias no exercício da supervisão regulatória. Aprecia-se a adequação aos critérios regulatórios analisando a visão dos atores estatais e não estatais.

O novo regimento interno da agência atribuiu as seguintes finalidades a Superintendência de Fiscalização do Abastecimento: fiscalizar o setor de downstream por todo o território nacional, através dos agentes regulados, com relação ao pagamento correto de tributos federais e estaduais sobre a revenda de combustíveis; propor as diretrizes, as metas, às prioridades e as políticas para a fiscalização dos agentes regulados, que compõe o sistema nacional de combustíveis; planejar, programar e executar as ações de fiscalização dos agentes, que compõe o abastecimento nacional; promover estudos dos mercados de combustíveis, com ênfase nas demandas de consumidores; promover processos judiciais para planejamento das ações de fiscalização; aplicar sanções administrativas e pecuniárias previstas em lei, regulamento e contrato; gerir as informações relativas às ações de fiscalização e demandas recebidas, objetivando avaliar e analisar seus resultados; gerir o setor de julgamento de Processos de Fiscalização responsável pela instauração, instrução e julgamento, em primeira instância, dos processos administrativos relativos aos autos de infração; realizar consultas e audiências públicas para mudança nas abordagens das infrações (BRASIL, 2011, p.10)

A portaria 69 de 2011 incorporou à estrutura organizacional da ANP o Núcleo de Fiscalização da Medição da Produção de Petróleo e Gás Natural. Tal núcleo tem a competência de fiscalizar os sistemas de medição nas instalações de petróleo e gás natural. Propõe a regulamentação técnica, os procedimentos e as diretrizes relativas à medição de petróleo e gás natural. Ademais, ele fiscaliza a movimentação de petróleo e gás natural nas instalações de embarque e desembarque em instalações terrestres e de transferência. Por fim, verifica a integridade dos dados de produção fornecidos pelos concessionários (BRASIL, 2011, p.23).

Com relação ao processo de multas e penalidades, Francisco Neves explica a existência de uma lei e o funcionamento das penas para o seu setor:

“Tem problemas eventuais que ocorrem e a ANP aperta muito penaliza. As multas que a gente arbitra também tem critérios estabelecido em lei que é na lei de penalidades. Nós somos a única agência reguladora das diversas agências federais, que temos essas penalidades definidas em lei. Inclusive o valor mínimo e máximo das multas para cada caso. Então, a discricionariedade da ANP, ela varia de acordo com o limite mínimo e máximo dessas multas estabelecidos na lei de penalidade. Então, a gente arbitra a multa, quando arbitra a multa né e que manda cobra e notifica a empresa para pagar etc aí a gente encerra a fiscalização. Se a empresa não pagar a Advocacia Geral da União bota o nome dele no CADIN (Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Estaduais) e coisa e tal. No geral, a gente tem um percentual bastante razoável de pagamento, as empresas reconhecem como adequado e etc. A procuradoria, a Advocacia Geral da União, ela faz a cobrança judicial, quando for o caso. Alguns casos não precisa fazer a empresa vai lá e paga. Quando a empresa não paga e judicializa aí a Advocacia Geral da União então, entra. Mas, fora disso não. É claro, que se a empresa não ficar conformada com a decisão nossa, ela pode fazer um recurso. A gente aprecia o recurso, outra pessoa também aprecia o recurso, não é a mesma. Então, a gente tem todo esforço de esgotar as discussões técnicas, jurídicas e mesmo administrativas sobre o ato nosso de fiscalização. Isso se dá dentro do processo administrativo, nós não temos uma etapa de conciliação, um método que estimule isso mais recentemente. A nossa lei e sobretudo a lei de penalidades ela

cria muita dificuldade para a gente fazer isso. Ela é uma lei federal, ela cria muita dificuldade para nós, para poder sair desse rito do processo administrativo. A lei não abre brecha ou então, não indica, não orienta, a ideia de um ambiente, um procedimento ou uma etapa de conciliação de mudança da natureza pecuniária. Nós temos a penalidade de natureza pecuniária que é o valor da multa. Então, que varia em média aí de cinco mil a cinquenta milhões de reais. É essa que é a pena pecuniária. Temos também a pena de suspensão de direito. O que é a pena de suspensão de direito? A gente revoga o sujeito, ele fica proibido de trabalhar. E ele fica proibido de trabalhar no setor de combustível por cinco anos. Ele não pode ser sócio de nenhuma outra empresa. Se for a empresa também é prejudicada. Então, a penalidade de suspensão de direito ela é muito grave. A gente aplica ela, na verdade, em casos de reincidência. De acordo com os problemas, conforme está estabelecido nessa mesma legislação. Então, é um desafio grande, a gente lidar com esse aspecto de antecedentes, quer dizer com os antecedentes de irregularidades que a empresa tinha e também com os processos de reincidência. Um novo erro cometido pela empresa, isso acumulado ao longo do tempo. Esse procedimento gera a aplicação da pena de suspensão de direito (informação verbal).

Temos a descrição do processo de elaboração de convênios com outros entes governamentais e a capilaridade da fiscalização alcançada nas instâncias federativas para as ações de fiscalização. De acordo com Francisco Neves:

“A lei prevê que a ANP poderá executar sua fiscalização, a lei do petróleo prevê isso, mediante convênios. Nós temos feito, por exemplo, muitos convênios com os PROCONS. A gente faz um convênio formal de cooperação técnica. Com esse convênio formalizado e publicado, a gente treina o pessoal do parceiro nosso ali. Ele pode executar o trabalho da ANP se ele quiser. As vezes, nós nem temos convênio, mas trabalhamos juntos. Porque, no mercado de combustíveis tem diversos órgãos que tem responsabilidades de atuação nesses mercados. Por exemplo, vou dar um exemplo a fazenda pública. É um órgão importante porque o setor de combustíveis está muito ligado com a geração de tributos. É o setor que gera mais imposto para o Estado. Então, o contrabando de etanol é um problema. Toda hora a gente trabalha junto com a Secretaria da Fazenda para coibir. Quem está com a incumbência de fiscalizar o setor de açúcar é a Secretaria da Fazenda. A gente tem convênios, mas independente dos convênios, a gente faz nossa agenda de

trabalhos conjuntos, fazemos forças tarefas, operações conjuntas. A gente trabalha muito com os outros órgãos trabalhamos muito com os PROCONS, com as fazendas públicas, com o Ministério Público de Defesa do Consumidor. Trabalhamos muito com os IPENs, Instituto de Metrologia da rede IMETRO. A gente faz convênios formais onde a gente transfere as nossas atribuições para esses órgãos. Quando há entendimento e conveniência com esses parceiros, a gente pode fazer isso. Mas, independente de fazermos o convênio formal, nós fazemos a agenda comum de trabalho em diversos mercados brasileiros. Trabalhamos com os municípios na área de Segurança Operacional para verificar o problema de GLP. Há um varejão danado nos municípios. Trabalhamos muito com os municípios também. É a área que têm maior capilaridade é a nossa dentro da ANP” (informação verbal).

Em 2012, a Portaria 69 foi alterada para a criação de duas novas superintendências. A primeira delas, criada pela Portaria ANP número 141, foi a Superintendência de Segurança Operacional e Meio Ambiente (SSM). A reestruturação e criação dessa nova unidade visavam dotar a ANP de uma estrutura robusta compatível com a relevância da matéria, de forma a equilibrar, no âmbito institucional, as atribuições de promover as atividades de exploração e produção com a missão de executá-las em um ambiente o mais seguro possível. Iguala-se, na atuação da agência, a importância do fomento das atividades da indústria e da sua regulação e da sua fiscalização. Além disso, houve a disponibilidade de gerenciamento integrado das equipes de segurança e meio ambiente, alcançando maior eficiência (BRASIL, 2012, p.2).

Em relação ao processo de segurança operacional na agência, Francisco Neves⁵⁷, atual superintendente de fiscalização, conta as circunstâncias de sua criação e a sua forma de atuação:

“Foi um pouco depois que começa se estruturar entre 2005-2006. Foi depois que afundou aquela plataforma a P52. Eu não sei se você lembra? No governo Fernando Henrique. Aquilo criou uma comoção muito grande depois teve aquele acidente nos EUA, no Golfo do México, também um acidente muito grave com a BP, com a British Petroleum. Depois disso, a ANP começou a tomar providências para criar toda uma área relacionada com a Segurança Operacional e ao controle também da produção. No sentido de medir a produção de petróleo e gás com vistas a calcular e observar o que estava sendo pago de royalties de imposto de renda e etc. Então, a ANP estruturou todo esse setor a partir daquele momento também. Talvez não tenha sido exatamente no mesmo mês foi mais ou menos no mesmo período entre final 2004 e 2005 até 2006-2007 foi se estruturando toda essa área, que envolve a fiscalização praticamente do downstream que hoje é a maior área. E por outro lado, lá na área do Upstream foi estruturado duas grandes áreas. São áreas menores, digamos assim, mais qualificadas, muito bem qualificadas do ponto de vista técnico. Uma é a área de segurança operacional que envolve os problemas de segurança das plataformas, sobretudo. O outro papel da Segurança Operacional era o papel de acompanhamento dos projetos, sobretudo da execução dos projetos e o gerenciamento das plataformas quanto aos aspectos da segurança operacional. Pessoal se qualificou muito. Eles tiveram naquela região do Mar do Norte na Noruega estudaram e conheceram as plataformas. Junto com o pessoal que trabalha com segurança operacional participa muito a Marinha do Brasil. Em cada plataforma dessa, ela tem um projeto de engenharia. As plataformas não são padronizadas, as plataformas são únicas. Tá Certo? Cada plataforma dessa tem um projeto de engenharia. Nos projetos de engenharia neles estão descritos quais são os pontos de risco de problema e quais são as medidas de segurança de manutenção. Você tem a manutenção que é de natureza

⁵⁷ NEVES, Francisco. Entrevista D. [abril.2020] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptista. São Paulo, 2020.1 arquivo de mp3 (100 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se no Apêndice D desta dissertação.

preventiva que deve ser feito e também manutenção corretiva. Então, o projeto prevê tudo isso. A ANP pega isso e estuda, vamos ver se vocês vão respeitar isso aqui. Ela estuda o projeto. Tem que acompanhar de perto. Esse é um campo de trabalho importante. A gente tem tido sucesso desse pessoal da área de segurança operacional. Têm problemas mas se você comparar o histórico da plataforma que afundou na época do governo Fernando Henrique depois, nós não tivemos nenhum acidente de grande envergadura (informação verbal).

O setor de meio ambiente da agência foi organizado de maneira específica, como mostrou a normativa mencionada acima. Nas palavras de Haroldo Lima,⁵⁸ esse processo teve grande importância:

“Essa era a segunda questão que eu ia falar. A questão do meio ambiente. O meio ambiente não era tratado de uma maneira extensiva e específica e etc. E passou a ser tratado na minha gestão criando organismos específicos sobre o assunto. Um derramamento gigantesco essa coisa toda. Quase leva a falência a British Petroleum. Mas, nós não tivemos nenhum caso semelhante aqui no Brasil. Mas, tivemos casos próximos menores. Tivemos com a Chevron, parece que em Frade, teve um derramamento de óleo contaminando áreas. Nós tivemos um papel muito importante da ANP. O setor de meio ambiente da ANP foi quem estava lá nos navios, nos aviões não sei o que medindo, fiscalizando e jogando um papel efetivo, no que aconteceu. Então, o setor de meio ambiente ele é elástico não só trabalha em terra nos combustíveis mais trabalha também no mar na produção desses próprios combustíveis” (informação verbal).

Francisco Neves, líder superintendência de fiscalização, pontua claramente o processo de atuação da agência em relação a questão ambiental:

⁵⁸ LIMA, Haroldo B. R. Entrevista C [março.2020] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptista. São Paulo, 2020.1 arquivo.mp3 (120 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se no Apêndice C desta dissertação.

“A parte de meio ambiente que a gente lida não é a parte assim de impacto ambiental não. A ANP nunca mexeu com isso não. A parte ambiental que a gente tinha a coordenação lá, ela cuidava na verdade da relação institucional com o IBAMA. No que diz respeito, ao licenciamento das áreas para exploração. Então, nós íamos fazer o leilão de petróleo, aí tinha uma área lá que o IBAMA necessariamente analisava e dava o parecer, se concordava ou não com a exploração naquela área. Então, esse grupo nosso de meio ambiente que é uma coordenação sim. Ela cuidava desse trabalho da gente agilizar esse processo arredondar essa interface. O IBAMA, por sua vez, tinha um grupo de trabalho específico que cuidava disso, só eles no país inteiro, que cuidavam disso. Eles cuidavam dessa relação com a ANP que era o licenciamento dos blocos de exploração de petróleo. O outro núcleo do IBAMA é em Sergipe, já em 2009, por aí, foi um núcleo que acabou se dissolvendo não conseguiu se firmar. Mas, no fundo a estrutura de ambiente da ANP é para a estrutura de interface com a estrutura do governo federal que no caso é o IBAMA” (informação verbal).

Conclusão: A Comparação das Formações Institucionais da ANP.

A avaliação das dimensões da capacidade regulatória mostra-nos diferenças significativas nas estruturas institucionais da agência no período estudado. Todas as suas dimensões estão presentes, mas o seu funcionamento apresenta diferenças significativas. Temos a primeira estrutura institucional da ANP na Tabela 11(p.222).

Nesse período inicial temos a divisão da agência em três níveis institucionais: a Diretoria Colegiada, a Procuradoria Geral e as Superintendências de Processos Organizacionais. Além disso, a maioria das superintendências estavam atreladas à dimensão da credibilidade. Elas destinavam-se à organização das rodadas de licitação e a gestão dos contratos de concessão. Todos os entrevistados ratificam a importância da agência para gerir a abertura do setor de upstream e a preocupação com a inserção de novos agentes econômicos através do novo modelo regulatório.

Realizou-se nesse etapa a formação institucional da agência com a definição de critérios normativos claros. As regras que determinam a independência e a autonomia da agência estão definidas na Lei do Petróleo de 1997 e no Decreto 2.455 que define a formação institucional da agência em 1998. David Zylberstajn salientou várias vezes, a congruência dos órgãos governamentais com a agência para que seu funcionamento fosse eficaz na estabilidade e consolidação das regras para a garantia dos investimentos no setor. De acordo com Pacheco (2006, p. 531):

“nos setores de infraestrutura, que muitas vezes constituem monopólios naturais, justifica-se com mais clareza a adoção dos requisitos de autonomia e desvinculação política da agência em relação ao governo, diante da longa maturação dos altos investimentos requeridos, dos requisitos tecnológicos e da decorrente necessidade de assegurar regras estáveis para atrair investidores privados”

A Tabela 8 abaixo resume as principais características estruturais e processuais de cada dimensão da capacidade regulatória do primeiro período (1997-2002)

Tabela 8 – Características das Dimensões da Capacidade Regulatória (1997-2002)

| Capacidade Regulatória | Credibilidade | Independência | Flexibilidade Administrativa | Autonomia | Transparência | Dispersão | Coordenação |
|-------------------------------|---|--|--|---|---|---|--|
| Estrutura | <ul style="list-style-type: none"> Definição das atribuições da ANP do Regime de Concessão (9.478, 2.455 e MME 215) Manutenção dos Bancos de Dados das Reservas de Petróleo (2.455 e MME 215) Realização de Rodadas de Licitação (9.478 ANP) Centro de Defesa da Concorrência (Portaria ANP 60) | <ul style="list-style-type: none"> Nomeação pelo Presidente com aprovação do Senado/ Afastamento CTJ/ PAD (9.478) Mandatos de 4 anos não coincidentes e única recondução (9.478) Presença de processo decisório colegiado (atribuições decisórias) (9.478/ MME 215) Determinação de dedicação exclusiva dos dirigentes (9.986) | <ul style="list-style-type: none"> Determinação de elaboração de regulamentação para o setor regulado (215 MME) Normativas voltadas à garantia de provisão dos produtos regulados pela agência e sua qualidade (2.455 e MME 215) | <ul style="list-style-type: none"> Recitas: OGU E&P, convênios aluguel (2.455/ MME 215) Período de Quarentena de um ano (9.478) Sem critério de mérito para a contratação de funcionários Proibição dos ocupantes das agências de exercer cargo em empresa ou partido | <ul style="list-style-type: none"> Previsão da realização de audiência pública para debate de legislações que afetem o setor regulado (MME 215) Presença do Centro de Relações com o Consumidor (ANP 111) | <ul style="list-style-type: none"> Determinação da incumbência de fiscalização pela normativa (9.478/ 2.455) Não havia setor estruturado de fiscalização na forma de Superintendência | |
| Processo | <ul style="list-style-type: none"> Importância da agência para o processo de abertura do setor (contratos estáveis) | <ul style="list-style-type: none"> Colaboração do Senado e Ausência de Indicação Política na Diretoria | <ul style="list-style-type: none"> Cenário de abertura do setor de combustíveis e a exigência de sistemas de qualidade | <ul style="list-style-type: none"> A relação com a agência varia de governo para governo Papel de autoridade da ANP com a Petrobras | <ul style="list-style-type: none"> Discorda-se do papel da agência como órgão de defesa do consumidor | <ul style="list-style-type: none"> Delineia a consolidação do regime regulatório do setor pós abertura | <ul style="list-style-type: none"> Demanda do setor de abastecimento/ corrupção/ fiscalização reativa |

O governo Lula afirmou sua intenção de reformar e aperfeiçoar o modelo institucional das agências reguladoras. Para o novo governo, as agências gozavam de autonomia excessiva, assumiam a formulação de políticas públicas e não eram controladas pelo Poder Executivo. Em síntese, o “Projeto de Lei Geral das Agências Reguladoras” apresentava as seguintes recomendações para seu aperfeiçoamento:

- 1) Processo decisório: propõe a uniformização da duração dos mandatos para todas as agências, em quatro anos, sendo permitida uma única recondução. Outra sugestão foi à manutenção da estabilidade no cargo aos dirigentes. Essas medidas trabalhavam no sentido de conferir segurança ao exercício das competências das agências, reduzindo a incerteza decorrente da alternância de poder.
- 2) Controle Social: propõe a ampliação dos instrumentos de controle social: a) o aperfeiçoamento dos mecanismos de consulta pública, tornando-os obrigatórios para todas as agências, além da ampla divulgação dos resultados. b) as entidades de defesa do consumidor e da ordem econômica, constituídas a mais de três anos, tem direito de indicar representantes para acompanhar os processos de consultas públicas, custeados pela própria agência reguladora. c) criação de ouvidorias, no âmbito de todas as agências, sem subordinação hierárquica à direção e sem acumulação com outras funções. d) aumento da transparência, com divulgação pela internet, do relatório anual de atividades. e) instituição de mecanismos de prestação de contas ao legislativo. A expansão desses mecanismos evitaria a captura da agência pelos entes regulados ou pela esfera política, devido ao seu grau de insulamento.

- 3) Fortalecimento dos Ministérios: propõe que o planejamento e a formulação de políticas setoriais, caberia aos órgãos da administração direta. Às Agências Reguladoras caberia regulamentar e fiscalizar as atividades reguladas, implementando, no que lhes toca, a política setorial. Ao mesmo tempo, os ministérios devem tomar decisões políticas, ou seja, exercer o poder de conceder o direito de explorar, diretamente ou mediante concessão ou permissão, os serviços públicos. Por sua vez, às agências garantiriam as atividades de regulação e fiscalização, assim como, quando delegado, a operacionalização dos procedimentos licitatórios de concessão dos serviços públicos.
- 4) Contratos de Gestão: propõe que sua celebração seja negociada entre a Diretoria Colegiada e o titular do ministério, o qual estiver vinculada a agência. Nesse pacto teríamos: a fixação das obrigações e responsabilidades em relação às metas definidas, o acompanhamento e avaliação, bem como as medidas a serem adotadas em caso de descumprimento injustificado das metas pactuadas. O objetivo desse mecanismo é manter as políticas das agências congruentes com os programas de governo.
- 5) Órgãos de Defesa da Concorrência: propõe a regulamentação das relações entre as agências reguladoras e os órgãos de defesa da concorrência.

O principal impacto do projeto de na estrutura institucional da ANP, de acordo com a Tabela 12 (p.225) foi o grande aumento na dimensão da transparência como a criação de uma Ouvidoria, Corregedoria e Auditoria. A ouvidoria é de responsabilidade do pré existente Centro de Relações com o Consumidor e da nova Superintendência de Relações e Comunicação Institucional. Segundo CLAD (2006, p.28) a accountability:

“é um conceito mais amplo, que inclui a existência de condições para os cidadãos participarem da definição e avaliação das políticas públicas, premiando ou punindo os responsáveis”

Francisco Neves e Haroldo Lima confirmam a utilização ampla dos mecanismos de audiência pública e de consulta pública. Salientaram a importância de tais ferramentas de diálogo com o setor regulado para evitar conflitos judiciais com relação às normas propostas pela agência.

Temos as novas divisões dentro da estrutura organizacional da agência (BRASIL, 2004, p.8):

- Uma unidade superior de gestão estratégica e deliberação colegiada, a Diretoria, composta por um Diretor Geral e quatro Diretores.
- Unidades Executivas compostas pela Secretaria Executiva, Superintendências de Processos Organizacionais (SPOs), Coordenadorias, Núcleos e Centros.
- Unidades de Consulta e Assessoramento conformadas pela Procuradoria Geral, Gabinete do Diretor Geral, Auditoria e a Corregedoria.

Em segundo lugar, houve a divisão das Superintendências de Processos Organizacionais (SPOs) em quatro grandes grupos: Upstream, Midstream, Downstream e àquelas Administrativas.

Destacam-se nessa nova divisão as dimensões de coordenação e flexibilidade administrativa. Na primeira, temos a Superintendência de Fiscalização do Abastecimento. A criação desse ente é um marco para a organização do setor de fiscalização da agência. Ele passa a ser organizado com uma superintendência central

que direciona suas ações através de escritórios regionais em todas as cinco regiões do país. Todos os entrevistados enfatizaram a demanda maior de supervisão no downstream devido a abertura do setor. Houve a mudança do modelo de fiscalização reativa para indicativa. A fiscalização na agência não se restringe as práticas de averiguação baseadas nas simples aplicação das regras, ou seja, estruturadas somente no sistema de comando e controle. Atendendo às necessidades contextuais, desenvolveu-se um sistema de planejamento das ações de fiscalização. Essas ações baseiam-se no cruzamento de informações dos banco de dados de preço e qualidade dos combustíveis e de denúncias dos consumidores. A análise desses dados norteiam as ações em campo dos agentes e se comprovada a irregularidade temos o auto de fiscalização. Dele se julgam as irregularidades, com direito ao contraditório e a ampla defesa. Por fim, temos a insubsistência do processo ou a aplicação da multa cabíveis ao caso.

Na dimensão da flexibilidade administrativa temos a criação da Superintendência de Biocombustíveis e Qualidade dos Produtos e a Superintendência de Planejamento, Pesquisa e Estatística. A última refere-se às estratégias e estudos para a provisão contínua do abastecimento de combustíveis. Com referência à Superintendência de Biocombustíveis e Qualidade dos Produtos temos a consolidação de um programa de avaliação de conformidade dos combustíveis. Além disso, nessa mesma dimensão regulatória, temos a regulamentação aprovada pela agência determinando as características físicas dos combustíveis do país e a determinação dos parâmetro de produção, comercialização e distribuição dos biocombustíveis.

A Tabela 9 sintetiza os principais fatores estruturais e processuais de cada dimensão da capacidade regulatória do segundo período (2003-2006).

A Portaria da ANP número 69 de 2011 aprovou o novo Regimento Interno da agência. Ela criou novas unidades organizacionais e definiu uma nova divisão organizacional da agência (BRASIL, 2011, pp. 8-9).

Em primeiro lugar, houve mudança na divisão dos órgãos da estrutura institucional em: órgãos de gestão estratégica e deliberação colegiada, unidades finalísticas, unidades administrativas e unidades de consulta e assessoramento.

Segundo o Relatório Anual de Gestão do Exercício de 2012 (ANP, 2013, p. 59), a primeira esfera corresponde ao órgão decisório da agência (Tabela 13 p. 234). A segunda esfera da agência corresponde às unidades finalísticas. Elas são compostas pelas superintendências, coordenadorias, núcleos e centros. As Superintendências de Processos Organizacionais (SPOs), por sua vez, são divididos de acordo com quatro macroprocessos finalísticos: regulamentar, promover, monitorar, fiscalizar e informar. Ainda, segundo o Relatório Anual de Gestão do Exercício de 2012 (ANP, 2013, p. 28) os macroprocessos finalísticos:

“referem-se à essência da organização, caracterizam a atuação da organização e estão diretamente relacionados aos seus objetivos estratégicos e à geração de produto/serviço para o cliente interno ou externo.”

O primeiro macroprocesso é a regulamentação, ou seja, a atribuição da agência de editar normas e regras para a determinação e gestão das atividades de concessão, autorização e fiscalização. A ANP edita resoluções, portarias e realiza consultas e audiências públicas. Além disso, promove iniciativas relacionadas à qualidade

Tabela 9 - Características das Dimensões da Capacidade Regulatória (2003-2006)

| Capacidade Regulatória | Credibilidade | Independência | Flexibilidade Administrativa | Autonomia | Transparência | Dispersão | Coordenação |
|------------------------|--|---|--|--|--|--|---|
| Estrutura | <ul style="list-style-type: none"> • Restituição ao Estado do poder concedente (PL 3.337) • Gestão das concessões (ANP 160) • SDB, SDT bancos de dados geológicos e política de documentos CDI (ANP 160) • Realização de Rodadas de Licitação (9.478 ANP) • Questão de Defesa da Concorrência (PL 337). ANP-SBDC | <ul style="list-style-type: none"> • Nomeação pelo Presidente com aprovação do Senado/ Afastamento CTJ/ PAD (PL 3.337) • Mandatos de 4 anos não coincidentes e única recondução (PL 3.337) • Presença de processo decisório colegiado (PL 3.337) SE GB (ANP 160) • Determinação de dedicação exclusiva dos dirigentes (10.871) | <ul style="list-style-type: none"> • Resoluções voltadas a autorização, preço mínimo SPG, critérios para qualidade e parâmetros para poluentes • SPPE SFA e a SBQ (ANP 160) | <ul style="list-style-type: none"> • Recitas: LOA, LDO e E&P (PL 3.337) COR (ANP 160) • Período de Quarentena de um ano (PL 3.337/ 10.871) • Concurso público realizado em 2005 • Sem vínculo privado (10.871) • CMSE (10.871) CIB (Dec s/n) | <ul style="list-style-type: none"> • Previsão de Consulta Pública (PL 3.337) • Previsão de Audiência Pública (PL 3.337) • Presença de Ouvidoria (PL 3.337) SCI e SAC (ANP 160) • Auditoria e Corregedoria • CRC 0800 associado ao recolhimento de denúncias | <ul style="list-style-type: none"> • SFA e fiscalização dos agentes do setor de abastecimentos, quanto à autorização para funcionamento, à adequação de instalações e à qualidade do produto ofertado (ANP 160) | |
| Processo | <ul style="list-style-type: none"> • Questão da outorga/ Clareza no processo dos Leilões/ CADE-ANP | <ul style="list-style-type: none"> • Etapas da nomeação de diretores/ cumprimento e escalonamento dos mandatos | <ul style="list-style-type: none"> • Processo de elaboração de resoluções/ controle contínuo da qualidade | <ul style="list-style-type: none"> • Relações fraternais com o setor privado • Fronteira frágil entre a agência e o governo (autonomia relativa) • Articulação | <ul style="list-style-type: none"> • Descrição do processo de AP Apelação empresa e julgamento interno/ PGR | <ul style="list-style-type: none"> • Contrato de Gestão (PL 3.337) • Lei 11.097 BIO | <ul style="list-style-type: none"> • ERF, Fiscalização Indicativa e Processo de Fiscalização |

regulatória. Por fim, esse macroprocesso relaciona-se a missão da agência como um todo: promover a livre concorrência e o desenvolvimento nacional, preservar o interesse público e o meio ambiente. Todas as unidades organizacionais da agência estão envolvidas na consecução desse macroprocesso (ANP, 2013, p.28).

O segundo macroprocesso é a promoção. Integram-no os órgãos, cuja função é permitir a entrada de novos agentes no mercado. De maneira geral, são as unidades associadas à instrumentalização dos leilões, a definição de parâmetros para a autorização para as atividades reguladas pela agência e, por fim, a coordenação e a promoção das relações da agência em nível nacional e internacional. As unidades finalísticas que integram esse macroprocesso são: a Superintendência de Definição de Blocos, a Superintendência de Promoção de Licitações, a Superintendência de Comercialização e Movimentação de Petróleo seus derivados e Gás Natural, a Superintendência de Abastecimento, a Superintendência de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico e a Superintendência de Comunicação e Relações Institucionais (ANP, 2013, p.28).

O terceiro macroprocesso relaciona-se ao monitoramento. Associa-se a ação de garantia da qualidade dos produtos regulados pela agência. Estabelece critérios de controle de qualidade e levantamento de preços. Seus trabalhos são voltados à ação educativa, de orientação e acompanhamento dos produtos diretamente ofertados ao consumidor. As unidades que compõem esse macroprocesso são: a Superintendência de Refino, Processamento de Gás Natural e Produção de Biocombustíveis e a Superintendência de Biocombustíveis e Qualidade dos Produtos (ANP, 2013, p.28).

O quarto macroprocesso associa-se as superintendências de fiscalização. Temos ações voltadas ao controle do cumprimento das normas e regras estabelecidas

pela agência aos entes regulados. O exercício do poder de polícia se volta para as atividades autorizadas (distribuição e revenda de combustíveis e biocombustíveis) e para o cumprimento das cláusulas dos contratos de concessão (fases de exploração, desenvolvimento e produção). As unidades que compõe esse macroprocesso são: a Superintendência de Exploração, a Superintendência de Desenvolvimento e Produção, a Superintendência de Participações Governamentais, a Superintendência de Fiscalização do Abastecimento e a Superintendência de Segurança Operacional e do Meio Ambiente (ANP, 2012, p.29).

O último macroprocesso é a informação. Preocupa-se na manutenção e disponibilização dos dados e informações. Representa o conjunto de atividades voltadas a levantar, consolidar e distribuir informação ao público em geral, aos agentes econômicos e, internamente, à própria agência (ANP, 2013, p.29). A Superintendência de Dados Técnicos e a Coordenadoria de Documentação e Informação relacionam-se a essa tarefa.

A terceira esfera da agência corresponde às unidades de apoio administrativo. Esses órgãos responsabilizam-se pelas atividades de gestão financeira, de recursos humanos e dos recursos tecnológicos da agência. Temos as Superintendências de Recursos Humanos e a de Gestão Financeira e Administrativa. Por último, o Núcleo de Informática gere a tecnologia de informação da agência (ANP, 2012, p.31).

A quarta esfera refere-se às unidades de consulta e assessoramento. Elas têm o objetivo de apoiar e assessorar a gestão, quanto ao controle da legalidade e conformidade dos atos administrativos e na melhoria da qualidade dos processos organizacionais da agência. Os órgãos responsáveis por essa esfera são: a

Procuradoria Geral, a Auditoria Interna, a Assessoria de Inteligência, o Gabinete, a Coordenadoria Parlamentar e a Corregedoria (ANP, 2013, p. 59).

Por fim, no último período analisado, a estrutura interna da agência foi modificada em função das novas atribuições institucionais dadas à agência pelo arranjo político mais amplo. Conforme a análise da dispersão regulatória, com a descoberta das reservas do pré-sal, o governo brasileiro propôs e implantou novas regras, adicionais ao marco regulatório vigente para a indústria do petróleo. Esse adendo, por sua vez, alterou o arcabouço institucional petrolífero. Ademais, houve a criação da Coordenadoria Parlamentar. A nova unidade promove a relação da agência com o Congresso Nacional. O novo marco regulatório foi objeto de intensos debates no congresso, justificando a intenção da agência em criar um órgão específico para a sua participação nas discussões legislativas acerca do setor regulado.

A Tabela 10 abaixo esquematiza as principais características das categorias estrutural e processual de cada dimensão da capacidade regulatória do terceiro período (2007-2010)

De acordo com o exame da dimensão da credibilidade, a agência como parte integrante desse arranjo incorporou a função de gestão dos contratos de partilha de produção e das áreas de cessão onerosa. Além disso, criou-se a Coordenadoria de Conteúdo Local. Esse órgão relaciona-se com a fiscalização do cumprimento da

Tabela 10 - Características das Dimensões da Capacidade Regulatória (2007-20010)

| Capacidade Regulatória | Credibilidade | Independência | Flexibilidade Administrativa | Autonomia | Transparência | Dispersão | Coordenação |
|------------------------|--|---|---|---|---|---|---|
| Estrutura | <ul style="list-style-type: none"> Gestão do modelo e de Partilha de Produção (ANP 69) CCL para certificação do cumprimento do CL SDB, SDT bancos de dados geológicos e política de documentos CDI (ANP 69) Realização de Rodadas de Licitação (9.478 ANP) CDC (ANP 69) LPMC LPI e CIDE ANP-CADE | <ul style="list-style-type: none"> Nomeação pelo Presidente com aprovação do Senado/ Afastamento CTJ/ PAD (9.478 e 9.986) Mandatos de 4 anos não coincidentes e única recondução (9.478) Presença de processo decisório colegiado instância administrativa final SE, GB, CSI (ANP 69) Determinação de dedicação exclusiva dos dirigentes (10.871) | <ul style="list-style-type: none"> Resoluções voltadas a determinação de parâmetros e regras e critérios para os produtos comercializados pelo setor SPDT AI e SRPGNPB e CPAT. SBQ (ANP 69) | <ul style="list-style-type: none"> Recitas: SFA/ COR (ANP 69) Período de Quarentena de um ano (10.871) Concurso Público realizado em 2008 e grande aumento de servidores efetivos 652 servidores permanentes Sem vínculo privado (10.871) Grupo Interministerial (Pré Sal) | <ul style="list-style-type: none"> Previsão de Consulta Pública (ANP 69) Previsão de Audiência Pública (ANP 69) Presença de Ouvidoria SCI e SAC (ANP 69) Correição/ sindicância Denúncia Dúvidas | | <ul style="list-style-type: none"> Núcleo de Fiscalização da Medição de Petróleo e Gás Natural (ANP 69) Segurança Operacional e Meio Ambiente (ANP 141) |
| Processo | <ul style="list-style-type: none"> Aumento das atribuições da ANP | <ul style="list-style-type: none"> Mandatos não coincidentes continuidades institucional | <ul style="list-style-type: none"> Processo de Especificação de combustível | <ul style="list-style-type: none"> Relações às vezes tensas Petrobras / sindicatos / regulação | <ul style="list-style-type: none"> AP evita a judicialização da norma | <ul style="list-style-type: none"> Lei do Gás Pré-SAL CP | <ul style="list-style-type: none"> Penalidades, convênios, segurança operacional e meio ambiente |

cláusula de conteúdo local⁵⁹ nos contratos de concessão e nos contratos de partilha de produção.

Com relação à dimensão da coordenação temos a criação da Coordenadoria de Segurança Operacional e Meio Ambiente. Essas dimensões da agência reforçaram a sua atuação na prevenção de acidentes marítimos e a articulação com os órgãos ambientais para a obtenção das licenças. Por último, o maior controle da produção de petróleo e gás para o correto pagamento das participações governamentais e de impostos ocorre com a criação da unidade de Núcleo da Fiscalização da Mediação e Produção de petróleo e Gás Natural.

Logo, a análise das dimensões da capacidade regulatória exhibe o desenvolvimento da agência. A sua formação institucional foi observada considerando a sua instituição normativa, as circunstâncias de sua necessidade e o processo de funcionamento no interior da agência. Ocorreu o aumento das estruturas organizacionais internas em cada uma das dimensões examinadas.

⁵⁹ Estabelece que seja dada preferência à contratação de fornecedores brasileiros sempre que suas ofertas apresentem condições de preço, prazo e qualidade equivalentes às de outros fornecedores convidados a apresentar propostas, aumentando, assim, a participação da indústria nacional, em bases competitivas, nos projetos de exploração e desenvolvimento da produção de petróleo e gás natural.

Tabela 11 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período FHC (1997-2002)

(continua)

| Nível | Unidade | Composição | Nomeação | Competência | |
|-------|--|--|---|---|--|
| 1 | Diretoria Colegiada | 1 Diretor Geral + 4 Diretores | Presidente da República com aprovação do Senado | <ul style="list-style-type: none"> Planejamento Estratégico. Políticas Administrativas Internas e de Recursos Humanos. Requisição de servidores ou empregados das outras esferas da Administração Pública. Autorização para o afastamento de servidores. Publicação de pareceres jurídicos. | |
| | | Centro de Defesa da Concorrência | Diretor Geral | <ul style="list-style-type: none"> Análises de atos infracionais e de atos e contratos que afetem a concorrência. Proposta de procedimentos de controle e prevenção de infrações à ordem econômica. Implementação das normas legais e das políticas adotadas no campo da defesa da concorrência. | |
| 2 | Procuradoria Geral | Procurador Geral + Procuradores | Presidente da República | <ul style="list-style-type: none"> Assessorar Juridicamente e as Superintendências na atribuição das funções. Exame prévio de atos normativos, editais de licitação e contratos de concessão. Emissão de Pareceres Jurídicos. Exercer representação judicial da ANP de seus Diretores e Superintendentes. | |
| 3 | Superintendências de Processos Organizacionais | O Diretor Geral delega responsabilidade de gestão das superintendências aos respectivos diretores. | | <ul style="list-style-type: none"> Suporte técnico e administrativo necessário ao funcionamento da Agência. Elaboração de propostas orçamentárias. Propõe regulamentação correspondente ao âmbito de suas atribuições. Fiscaliza o fiel cumprimento de seu regulamento. Elaborar e atualizar regularmente suas rotinas e procedimentos. Coordenar os recursos humanos e técnicos em sua área de atuação. Exercer controle permanente da qualidade dos serviços executados. | |
| | | | | Superintendência de Gestão, Informação e Dados Técnicos | Gere as Informações e os dados técnicos das bacias sedimentares brasileiras. |
| | | | | Superintendência de Definição de Blocos | Promove estudos para o conhecimento das bacias sedimentares brasileiras para a delimitação de blocos para fins de licitação e elaboração de editais. |
| | Superintendência de Promoção de Licitações | | | Realiza a licitação de blocos, no âmbito nacional e internacional, julgando a propostas de empresas interessadas. | |

Tabela 11 - Estrutura Regimental da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período FHC (1997-2002)

(continuação)

| Nível | Unidade | Composição | Nomeação | Competência |
|--------------|---|-------------------|-----------------------------------|--|
| 3 | Superintendência de Exploração | | O Diretor Geral delega | Gere os contratos de concessão na fase de exploração emitindo os pareceres sobre o programa de trabalho executado sobre o concessionário. |
| | Superintendência de Desenvolvimento e Produção | | responsabilidade de gestão das | Gere os contratos de concessão na fase de desenvolvimento e produção emitindo os pareceres sobre o programa de trabalho executado pelo concessionário. |
| | Superintendência de Controle das Participações Governamentais | | superintendências aos respectivos | Controla as partições governamentais estabelecidas nas leis e nos contratos de concessão. |
| | Superintendência de Relações Institucionais | | diretores. | Presta o suporte necessário aos órgãos e instituições federais, estaduais, municipais e agentes econômicos em matérias da indústria do petróleo e promove a articulação com os referidos órgãos e agentes. |
| | Superintendência de Refino e Processamento de Gás Natural | | | Gere as atividades e refino do petróleo e processamento do gás natural propondo os requisitos técnicos e econômicos a serem atendidos pelos proponentes interessados no processo de refino. |
| | Superintendência de Comercialização e Movimentação de Petróleo e Derivados | | | Gere as atividades relacionadas com a importação, exportação e movimentação de petróleo e seus derivados. Propõe os requisitos a serem atendidos pelos proponentes interessados em exercer essas atividades. |
| | Superintendência de Estudos Estratégicos | | | Realiza estudos de caráter econômico sobre as matérias de regulação, balanço energético setorial, conjuntura nacional e internacional da matéria do petróleo e para as atividades relacionadas ao planejamento indicativo da infraestrutura de abastecimento. |
| | Superintendência de Abastecimento | | | Gere as atividades relacionadas com a operacionalização do abastecimento nacional. Propõe a aprovação ou o indeferimento de parâmetros de registro formulados por empresas interessadas em exercer as atividades de revenda de combustíveis. Elabora, propõe e coordena o sistema nacional de estoque de combustíveis. |
| | Superintendência de Qualidade de Produtos | | | Gere as atividades relacionadas com o controle da qualidade do petróleo, de seus derivados e do gás natural. Propõe as especificações e métodos de análises de petróleo e seus derivados, gás natural, de álcoois combustíveis, óleo de xisto e seus derivados de outros combustíveis. |

Tabela 11 - Estrutura Regimental da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período FHC (1997-2002)

(conclusão)

| Nível | Unidade | Composição | Nomeação | Competência |
|--------------|---|-------------------|--|--|
| 3 | Superintendência de Gestão de Recursos Humanos | | O Diretor Geral delega responsabilidade de gestão das superintendências aos respectivos diretores. | Gere as atividades relacionadas com recursos humanos, coordena a elaboração e a implementação da política desse setor, recruta, seleciona e contrata os recursos humanos. |
| | Superintendência de Gestão Financeira e Administrativa | | | Gere as atividades relacionadas com as questões financeiras e administrativas. Contrata e supervisiona as atividades de suporte ao financiamento da entidade. Promove a aquisição de bens, obras, serviços. Acompanha e fiscaliza, nos aspectos administrativos e financeiros os contratos de administração interna e os convênios celebrados. |
| | Superintendência de Gestão Interna | | | Apoia a Diretoria no Gerenciamento das Atividades relacionadas com a gestão interna, coordenando o processo de planejamento estratégico. |
| | Centro de Relações com o Consumidor | | Diretor Geral | Recebe as solicitações, sugestões dos consumidores. Promove a orientação dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos e mercado regulado. Desenvolve estudos e pesquisas que identifiquem tendências no mercado de consumo. Examina as demandas dos consumidores individuais ou representates coletivos do mercado regulado. |

Fonte: Elaboração Própria

Tabela 12 – Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2003-2006)

(continua)

| | Níveis Organizacionais | Divisões Funcionais | Funções |
|----------------------------|---|-----------------------------|---|
| Unidade Superior | Gestão Estratégica e Deliberação Colegiada | Diretor Geral | <ul style="list-style-type: none"> • Presidir reuniões ordinárias da diretoria • Falar em nome da agência e representá-la • Expedir atos administrativos de competência da agência • Formar em nome da ANP contratos, compromissos, acordos, ajustes e outros instrumentos legais aprovados pela diretoria • Praticar atos de gestão de recursos orçamentários, financeiros e de administração • A designação do ordenamento de despesas, comissões de licitação, comissões de sindicância e de inquérito administrativo • Praticar atos de gestão de recursos humanos, aprovar editais, homologar concursos e nomear, exonerar ou contratar servidores • Delegar atos de gestão administrativa • Supervisionar o funcionamento da ANP |
| | | Diretores | <ul style="list-style-type: none"> • Cumprir e fazer cumprir as dispensas legais e regulamentação referente à sua área de competência • Zelar pelo cumprimento das decisões da Diretoria e dos planos e programas da ANP • Praticar e expedir os atos de gestão administrativa correspondentes a suas atribuições • Zelar pela credibilidade externa e interna e legitimidade de seus atos • Contribuir com subsídios para ajustes e notificações na legislação do setor conforme sua área de responsabilidade • Supervisionar, coordenar e gerir as atribuições das superintendências sob sua responsabilidade |
| Unidades Executivas | Secretaria Executiva | Secretário Executivo | <ul style="list-style-type: none"> • Atuar como secretaria da diretoria regulamentando e gerindo os procedimentos referentes as reuniões do colegiado • Participar das reuniões da diretoria • Assessora a diretoria e orienta as demais unidades da agência em processo de diagnóstico, análise, desenvolvimento e implementação de inovações e mudanças organizacionais a partir das diretrizes do colegiado |

Tabela 12 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2003-2006)

(continuação)

| | Níveis Organizacionais | Divisões Funcionais | Funções |
|----------------------------|---|-------------------------------------|--|
| Unidades Executivas | Secretaria Executiva | Secretário Executivo | <ul style="list-style-type: none"> • Levantar, analisar e distribuir dados e informações sobre os processos de gestão interna para alcançar uma visão integrada da organização • Conceber, desenvolver , implementar e atualizar instrumentos, normativos , mecanismos e processos de gestão • Atuar como instância de instrução e apoio técnico às decisões colegiadas para questões relativas a organização interna da agência • Coordenar em articulação com as demais áreas da ANP e seguindo as diretrizes do colegiado o planejamento estratégico da agência • Coordenar a elaboração , a implementação e a execução dos contratos de gestão celebrados pela agência • Definir, implementar e gerir o ambiente computacional da agência • Coordenar a elaboração . a gestão e as avaliações dos programas e ações da agência relacionadas com os planos plurianuais do governo • Supervisionar a elaboração e acompanha a execução do orçamento anual da ANP • Coordenar as Reuniões de Superintendentes e acompanhar desenvolvimento dos assuntos ali discutidos e decididos |
| | Superintendências de Processos Organizacionais | Superintendentes de Upstream | <p>Superintendência de Definição de Blocos Promove estudos para o conhecimento das bacias sedimentares brasileiras para a delimitação de blocos para fins de licitação e elaboração de editais.</p> <p>Superintendência de Gestão e Obtenção de Dados Técnicos Gere as Informações e os dados técnicos das bacias sedimentares brasileiras.</p> <p>Superintendência de Promoção de Licitação Realiza a licitação de blocos, no âmbito nacional e internacional, julgando a propostas de empresas interessadas.</p> <p>Superintendência de Exploração Gere os contratos de concessão na fase de exploração emitindo os pareceres sobre o programa de trabalho executado sobre o concessionário</p> |

Tabela 12 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2003-2006)

(continuação)

| | Níveis Organizacionais | Divisões Funcionais | Funções |
|----------------------------|---|---------------------------------------|--|
| Unidades Executivas | Superintendências de Processos Organizacionais | Superintendentes de Upstream | <p>Superintendência de Desenvolvimento e Produção Gere os contratos de concessão na fase de desenvolvimento e produção emitindo os pareceres sobre o programa de trabalho executado pelo concessionário.</p> <p>Superintendência de Participações Governamentais Controla as partições governamentais estabelecidas nas leis e nos contratos de concessão.</p> |
| | | Superintendentes de Medistrem | <p>Superintendência de Refino e Processamento de Gás Natural Gere as atividades e refino do petróleo e processamento do gás natural propondo os requisitos técnicos e econômicos a serem atendidos pelos proponentes interessados no processo de refino.</p> |
| | | | <p>Superintendência de Comercialização e Movimentação de Petróleo seus Derivados e Gás Natural <ul style="list-style-type: none"> • Gere as atividades relacionadas com a importação, exportação e movimentação de petróleo e seus derivados. • Propõe os requisitos a serem atendidos pelos proponentes interessados em exercer essas atividades. • Realiza estudos visando à viabilização da ampliação da participação do gás natural na matriz energética brasileira. Gere as atividades relacionadas com a importação, exportação e movimentação do gás natural. • Propõe os requisitos a serem atendidos pelos proponentes interessados em exercer essas atividades. </p> |
| | | | <p>Superintendência de Fiscalização do Abastecimento <ul style="list-style-type: none"> • Coordenação e planejamento para o setor de abastecimento de combustíveis com relação a adequação das normas dos agentes do setor de qualidade do combustível de petróleo e gás • Avaliar os resultados das ações de fiscalização bem como acompanhar o desempenho funcional das operações para efetividade das mesmas </p> |
| Unidades Executivas | Superintendências de Processos Organizacionais | Superintendentes de Downstream | |

Tabela 12 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2003-2006)

(continuação)

| | Níveis Organizacionais | Divisões Funcionais | Funções |
|----------------------------|---|---------------------------------------|---|
| Unidades Executivas | Superintendências de Processos Organizacionais | Superintendentes de Downstream | <ul style="list-style-type: none"> • Prestar assistência a procuradoria geral da agência nas demandas judiciais decorrentes das ações de fiscalização • Dar suporte operacional às unidades regionais de fiscalização e aos órgãos conveniados para efetividade das operações de rotinas de fiscalização • Estudo, formulação e acompanhamento de contratos de coordenação técnica e de convênio firmados com órgãos e entidades públicas • Assistir o superintendente de fiscalização com informações operacionais nas atividades administrativas • Programação de ações de fiscalização, de acordo com o setor de planejamento, consolidando dados dessas ações • Emissão de parecer técnico • Instruir e julgar os processos administrativos determinando diligência quando necessário • Intimidar agentes para alegações finais e decidir em primeira instância |
| | | | <ul style="list-style-type: none"> • Gerir as atividades relacionadas com o controle de qualidade e estabelecer as especificações dos produtos derivados de petróleo, gás natural e biocombustíveis • Gerir as atividades relacionadas com a produção de biocombustíveis • Gerir as informações relativas à movimentação de matéria-prima e de produtos acabados de dos biocombustíveis |

Tabela 12 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2003-2006)

(continuação)

| | Níveis Organizacionais | Divisões Funcionais | Funções |
|----------------------------|---|---------------------------------------|---|
| Unidades Executivas | Superintendências de Processos Organizacionais | Superintendentes de Downstream | <p>Superintendência de Biocombustíveis Qualidade de Produtos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Propor os requisitos técnicos, econômicos, jurídicos e ambientais a serem atendidos pelos proponentes interessados na construção , operação , adequação , operação e ampliação das plantas produtoras de biocombustíveis • Proceder a inspeção técnica das atividades de construção, operação e ampliação das plantas produtoras de biocombustíveis • Elaborar relatórios de acompanhamento e manter o banco de dados de indicadores dessas instalações • Fornecer subsídios para a Superintendencia de Abastecimento relacionados com importações e exportações de biocombustíveis • Instaurar processos administrativos de revogação de autorizações dos produtos de biocombustíveis • Dotar a agência de conhecimento analítico laboratorial de modo a garantir a confiabilidade dos resultados das análises de qualidade de petróleo seus derivados e gás natural • Conceder registros • Fornecer subsídios estudos e proposições a Diretoria relativo a política do setor de petróleo, gas natural e biocombustíveis originárias do CNPE, MME e outros órgãos governamentais • Autorizar comercialização de combustível e biodiesel • Promoção da área de inovação no setor de combustíveis |

Tabela 12 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2003-2006)

(continuação)

| | Níveis Organizacionais | Divisões Funcionais | Funções |
|----------------------------|---|---|---|
| Unidades Executivas | Superintendências de Processos Organizacionais | Superintendentes Administrativos | <p>Superintendência de Planejamento e Pesquisa e Estatística</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realizar estudos de caráter econômico sobre matérias de regulação do setor de petróleo e gás natural , balanço energético setorial e a conjuntura nacional e internacional da indústria de petróleo • Coordena a promoção de estudos prospectivos de mercado de combustíveis do país • Gerir as atividades relacionadas com o planejamento indicativo da infraestrutura de abastecimento • Coordena aspectos operacionais e de segurança operacional • Coordenar a realização de estudos econômicos ligados a regulação de petróleo e gás dando suporte decisório a agência • Coordena a manutenção e elaboração de banco de dados estatísticos referente ao balanço energético à conjunto nacional e internacional correlata • Coordena o banco de informação relativo a instalação de refinarias, unidades de processamento de gás natural , instalações portuárias e instalações de armazenamento oleoduto e gasodutos <p>Superintendência de Abastecimento</p> <p>Gere as atividades relacionadas com a operacionalização do abastecimento nacional. Propõe a aprovação ou o indeferimento de parões de registro formulados por empresas interessadas em exercer as atividades de revenda de combustíveis. Elabora, propõe e coordena o sistema nacional de estoque de combustíveis.</p> |

Tabela 12 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2003-2006)

(continuação)

| | Níveis Organizacionais | Divisões Funcionais | Funções |
|----------------------------|---|---|--|
| Unidades Executivas | Superintendências de Processos Organizacionais | Superintendentes Administrativos | <p>Superintendência de Gestão de Recursos Humanos Gere as atividades relacionadas com recursos humanos, coordena a elaboração e a implementação da política desse setor, recruta, seleciona e contrato os recursos humanos.</p> <p>Superintendência de Gestão Financeira e Administrativa Gere as atividades relacionadas com as questões financeiras e administrativas. Contrata e supervisiona as atividades de suporte ao financiamento da entidade. Promove a aquisição de bens, obras, serviços. Acompanha e fiscaliza, nos aspectos administrativos e financeiros os contratos de administração interna e os convênios celebrados.</p> |
| | | Centros | <p>Centro de Relações com o Consumidor Recebe as solicitações, sugestões dos consumidores. Promove a orientação dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos e mercado regulado. Desenvolve estudos e pesquisas que identifiquem tendências no mercado de consumo. Examina as demandas dos consumidores individuais ou representates coletivos do mercado regulado.</p> <p>Centro de Defesa da Concorrência <ul style="list-style-type: none"> • Análises de atos infracionais e de atos e contratos que afetem a concorrência. • Proposta de procedimentos de controle e prevenção de infrações à ordem econômica. • Implementação das normas legais e das políticas adotadas no campo da defesa da concorrência. </p> <p>Centro de Documentação e Informação Gere a política de documentos da ANP, garantindo a recuperação da informação o acesso a documentos e a preservação dos mesmos</p> |
| | | Procurador Geral Procuradores | <p>Unidades de Consulta e Assessoramento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Emitir orientar e coordenar o assessoramento jurídico • Aprovar os pareceres judiciais • Representação junto ao ministério público • Assessorar juridicamente a Diretoria e as Superintendências com as orientações jurídicas necessárias no desempenho de suas responsabilidades e atribuições |

Tabela 12 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2003-2006)
(continuação)

| | Níveis Organizacionais | Divisões Funcionais | Funções |
|--|----------------------------------|--------------------------------------|---|
| Unidades de Consulta e Assessoramento | Procuradoria Geral | Procurador Geral Procuradores | <ul style="list-style-type: none"> • Incluindo o exame das bases normativas , editais de licitações, contratos de concessão e outros instrumentos jurídicos • Emitir pareceres jurídicos • Exercer representação judicial e representar os diretores e os superintendentes juridicamente |
| | Gabinete do Diretor Geral | Chefe de Gabinete | <ul style="list-style-type: none"> • Gerir as atividades de assistência administrativa e assessoramento ao Diretor Geral • Organizar o expediente e o despacho do Diretor Geral • Coordenar a execução do relatório anual da autarquia • Coordenar as ações de cooperação técnica da ANP com outras instituições nacionais ou estrangeiras em consonância com a política externa vigente • Coordenar as ações de cerimonial |
| | Auditoria | Auditor | <ul style="list-style-type: none"> • Fiscalizar a gestão orçamentária, financeira , administrativa, técnica, patrimonial e demais sistemas administrativos e operacionais da agência. • Elaborar e executar o plano de atividades da auditoria. • Coordenar e propor medidas para o aprimoramento e avaliação dos sistemas de controle interno • Acompanhar a legislação relacionada ao controle interno. • Coordenar o atendimento aos órgãos de Controle Externo • Coordenar o programa de prestação de contas anuais • Examinar e emitir parecer sobre eventuais tomadas de contas anuais |
| | Corregedoria | Corregedor | <ul style="list-style-type: none"> • Realizar correções nos diversos órgãos e unidades com o objetivo de verificar das normas em vigor • Sugerir as medidas necessárias a racionalização e eficiência dos serviços • Acompanhar o desempenho dos servidores com base na avaliação realizadas pelas respectivas chefias • Apreciar as representações e denúncias relativas a atuação dos servidores que lhe forem encaminhadas e propor a adoção das medidas pertinentes |

Tabela 12 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2003-2006)

(conclusão)

| | Níveis Organizacionais | Divisões Funcionais | Funções |
|--|---|--|--|
| Unidades de Consulta e Assessoramento | Corregedoria | Corregedor | <ul style="list-style-type: none"> • Prover orientações técnicas e servidores encarregados da elaboração de sindicâncias e processos disciplinares • Analisar sindicâncias e processos administrativos disciplinares concluídos e oferecer proposta de decisão ao diretor geral. |
| | Superintendência de Divulgação e Comunicação Institucional | Subintendente de assessoramento | <ul style="list-style-type: none"> • Presta o suporte necessário aos órgãos e instituições federais, estaduais, municipais e agentes econômicos em matérias da indústria do petróleo e promove a articulação com os referidos órgãos e agentes. • Manter relacionamento com órgãos públicos de ciência e tecnologia, instituições de ensino e pesquisa, desenvolvimento tecnológico e formação de recursos humanos • Promover a imagem institucional da ANP e o conhecimento de suas atribuições e atuação • Promover a divulgação e conhecimento sobre o setor de petróleo e gás • Elaborar, implementar e acompanhar um plano de comunicação social • Coordenar as ações de publicidade institucional e de utilidade pública incluindo os patrocínios • Coordenar a produção e orientar a padronização de material informativo promocional da ANP • Coordena a organização de audiências públicas e de eventos de divulgação e promoção • Coordenar a divulgação de informações e o atendimento aos meios de comunicação • Disponibilizar, acompanhar e analisar o noticiário sobre a ANP e sobre o setor de petróleo e gás natural • Promove o relacionamento com os meios de comunicação • Preparar comunicados e organizar entrevistas à imprensa |

Fonte: Elaboração Própria

Tabela 13 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2007-2010)

(continua)

| Níveis Organizacionais | | Composição | Funções |
|--------------------------------------|---|----------------------------|---|
| Órgão Diretivo Máximo | Gestão Estratégica e Deliberação Colegiada | Diretoria Colegiada | <ul style="list-style-type: none"> • Analisar discutir e decidir todas as matérias pertinentes às competências da agência. • Formação do planejamento estratégico em consonância com o plano Plurianual do governo brasileiro. • As políticas administrativas, internas e de gestão de pessoas. • A nomeação, a exoneração, a contratação e a promoção de pessoal. • A deliberação de assuntos relacionados com as Superintendências de Processos Organizacionais (SPOs) • A indicação do substituto do Diretor Geral. • A indicação do Secretário Executivo. • A requisição de servidores ou empregados de órgãos e entidades integrantes das instâncias da Administração Pública de todos os níveis da Federação. • Instalação de novas unidades administrativas regionais. • A alteração do regimento interno. • A publicação de pareceres jurídicos de matérias de interesse público. • A alteração do Código de Ética da Agência. • A aprovação do Plano Anual de Atividades (PAA) de Auditoria Interna . • A instituição de comissões, consultas e grupos de trabalho para realizar estudos e formular propostas ligadas a seus objetivos, princípios fundamentais ou assuntos de interesse estratégico. • Aprovar contratos, termos de cooperação, convênios, acordos e ajustes e outros instrumentos legais. |
| | | Diretoria Geral | <ul style="list-style-type: none"> • Presidir as reuniões da Diretoria Colegiada. • Representa e fala em nome da agência ativa e passivamente, em juízo e fora dele. • Expede os atos administrativos de competência da agência. • Firma em nome da agência contratos, termos de cooperação, convênios, acordos e ajustes e outros instrumentos legais. |
| | | | Diretor Geral e Diretores |

Tabela 13 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2007-2010)

(continuação)

| Níveis Organizacionais | | Composição | | Funções |
|--------------------------------------|---|---------------------------------|---------------------------------|--|
| Órgão Diretivo Máximo | Gestão Estratégica e Deliberação Colegiada | Diretoria Geral | Diretor Geral | <ul style="list-style-type: none"> • Pratica atos para a gestão de recursos orçamentários, financeiros e de administração. • Designa ordenadores de despesas, comissões de licitações, comissões de sindicância e comissões de inquérito administrativo. • Pratica atos de gestão de pessoas. • Aprova editais, homologa resultado de concurso, nomear, exonerar de ofício e contratar mediante aprovação da Diretoria Colegiada. • Delegar atos de gestão administrativa e de pessoas, quando necessário. • Supervisionar o funcionamento geral da agência na condução direta de temas ligados a objetivo, princípios fundamentais, ou assuntos gerais de interesse estratégico da agência. |
| | | Diretorias | Diretores | |
| Unidades Executivas | Unidades Finalísticas | Secretaria Executiva | Secretário Executivo | <ul style="list-style-type: none"> • Participa das reuniões da Diretoria Colegiada. • Atuar regulamentando, gerindo e executando os procedimentos do colegiado. |

Tabela 13 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2007-2010)

(continuação)

| Níveis Organizacionais | | | Composição | Funções |
|----------------------------|------------------------------|---|-----------------------------|---|
| Unidades Executivas | Unidades Finalísticas | Secretaria Executiva | Secretário Executivo | <ul style="list-style-type: none"> • Atuar, instruir e apoiar tecnicamente as decisões colegiadas relacionadas à organização interna da agência. • Promover a gestão de processos e de projetos da agência. • Coordenar ações de fortalecimento da qualidade regulatória. • Levantar, analisar e distribuir dados e informações sobre a gestão interna da agência. • Conceber, desenvolver, implementar, atualizar instrumentos normativos e processos de gestão. • Análise, desenvolvimento e implementação de inovações e mudanças organizacionais aprovadas pelo colegiado. • Elaboração dos relatórios de gestão. |
| | | Superintendências de Processos Organizacionais | Superintendentes | <ul style="list-style-type: none"> • Planejar, organizar, coordenar, controlar e avaliar os processos organizacionais e operacionais no âmbito de suas competências. • Elaborar propostas orçamentárias em articulação com as demais unidades organizacionais. • Propor a regulamentação correspondente ao âmbito de suas atribuições e a fiscalização de seu fiel cumprimento. • Propor e realizar consultas e audiências públicas no âmbito de suas competências. • Coordenar e executar estudos técnicos relativos ao tema de sua competência. • Elaborar e atualizar suas rotinas e procedimentos por meio da elaboração de manuais. • Organizar o funcionamento interno de suas unidades, delegando funções se necessário. • Realizar gestão de equipe de acordo com os princípios e diretrizes da política de gestão de processos da agência. • Praticar os respectivos atos de gestão administrativa, aprovados pela Diretoria Colegiada. |

Tabela 13 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2007-2010)

(continuação)

| Níveis Organizacionais | | | Composição | Funções |
|----------------------------|------------------------------|---|-------------------------------------|---|
| Unidades Executivas | Unidades Finalísticas | Superintendências de Processos Organizacionais | Superintendentes | <ul style="list-style-type: none"> • Propor, acompanhar e fiscalizar a gestão de contratos, convênios, termos de cooperação e ajustes de suas respectivas áreas de competência. • Articular-se com as demais unidades da agência se suas atividades assim exigirem. • Subsidiar as demais unidades da agência com informações e acesso ao banco de dados produzido referente a sua competência. • Emitir pareceres e notas técnicas sobre as atividades desenvolvidas. • Lavrar auto de infração e instaurar processo administrativo, quando houver o não cumprimento das normas e regulamentos. • Atender as solicitações de órgãos públicos provendo informações de sua área de competência. • Fornecer estudos, subsídios e proposições de sua área de competência à Diretoria Colegiada. • Representar a ANP e exercer outras competências delegadas pela Diretoria Colegiada |
| | | | Superintendentes de Promoção | <ul style="list-style-type: none"> • Promover e desenvolver os estudos geológicos, geofísicos e geoquímicos dos sistemas petrolíferos e das bacias sedimentares brasileiras. • Promover estudos delimitando blocos para efeito de concessão ou contratação sob o regime de partilha de produção. • Avaliar o potencial petrolífero das bacias sedimentares brasileiras e seleção das áreas ofertadas na licitação. • Gerenciar os recursos aplicados em estudos geológicos e geofísicos. |
| | | | | Superintendência de Definição de Blocos |

Tabela 13 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2007-2010)

(continuação)

| Níveis Organizacionais | | Composição | | | Funções |
|----------------------------|------------------------------|---|-------------------------------------|---|---|
| Unidades Executivas | Unidades Finalísticas | Superintendências de Processos Organizacionais | Superintendentes de Promoção | Superintendência de Definição de Blocos | <ul style="list-style-type: none"> • Realizar avaliações técnicas, econômicas e de risco exploratório nas áreas ofertadas nas licitações. • Planejar, contratar e fiscalizar a execução de serviços técnicos de geologia, geoquímica e geofísica nas bacias sedimentares brasileiras. • Acompanhar a evolução do conhecimento das bacias sedimentares brasileiras e das tecnologias exploratórias. |
| | | | | Superintendência de Promoção de Licitações | <ul style="list-style-type: none"> • Ordenar o planejamento, a promoção e a execução das rodadas de licitações. • Outorga de contratos de concessão para exploração e produção de petróleo e gás natural. • Outorga de contratos de partilha de produção para exploração e produção de petróleo e gás natural. • Outorga de contratos de concessão para as atividades de transporte de gás natural. • Elaborar e submeter à diretoria colegiada os editais e contratos de concessão das rodadas de licitação de blocos exploratórios, as minutas de editais de contrato de partilha de produção, os editais e contratos para a construção de gasoduto e de estocagem de gás. • Propor requisitos básicos relativos à qualificação técnica, jurídica, econômica e financeira das empresas participantes das rodadas de licitações. |

Tabela 13 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2007-2010)

(continuação)

| Níveis Organizacionais | | Composição | | | Funções |
|----------------------------|------------------------------|---|-------------------------------------|--|--|
| Unidades Executivas | Unidades Finalísticas | Superintendências de Processos Organizacionais | Superintendentes de Promoção | Superintendência de Promoção de Licitações | <ul style="list-style-type: none"> • Coordenar a compilação, a geração e a entrega dos pacotes de dados e informações às empresas participantes das rodadas de licitações. • Promover a divulgação nacional e internacional de informações referentes às rodadas de licitações promovidas pela ANP. • Instaurar e instituir processos administrativos dos pedidos de cessão relativos aos contratos de concessão ou de partilha de produção para exploração e produção de petróleo, gás e transporte de gás natural. • Coordenar o Comitê de Avaliação de Propostas Parceiras. • Realizar qualificação técnica, jurídica, econômica e financeira das empresas participantes das rodadas de licitações. • Assessorar as Comissões Especiais de Licitação. • Propor à outorga de contratos a diretoria colegiada. |
| | | | | Superintendência de Comercialização e Movimentação de Petróleo seus Derivados e Gás Natural | <ul style="list-style-type: none"> • Gerir as informações relativas à movimentação e comercialização de petróleo, seus derivados e gás natural nas instalações e atividades afeitas a sua área de competência. • Propor requisitos técnicos, econômicos e arbitrar a outorga de autorizações para construção, ampliação e operação de gasodutos, unidades de liquefação e movimentação de petróleo e seus derivados. |

Tabela 13 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2007-2010)

(continuação)

| Níveis Organizacionais | | Composição | | Funções |
|----------------------------|------------------------------|---|-------------------------------------|--|
| Unidades Executivas | Unidades Finalísticas | Superintendências de Processos Organizacionais | Superintendentes de Promoção | Superintendência de Comercialização e Movimentação de Petróleo seus Derivados e Gás Natural <ul style="list-style-type: none"> • Analisar e propor a transferência de titularidade de autorização e a reclassificação de instalações de transferência e de transporte de petróleo, seus derivados e gás natural. • Fiscalização das instalações destinadas à movimentação de petróleo, seus derivados e gás natural, a serem construídas, operadas ou ampliadas pelos agentes concessionários. • Propor os critérios a serem utilizados para os cálculos das tarifas de transporte dutoviário de petróleo, seus derivados e gás natural. • Gerir o processo de regulação e fiscalização do acesso à capacidade das instalações de transporte de petróleo, seus derivados e gás natural. • Propor e coordenar o processo de chamada pública e fixar a tarifa máxima a ser aplicada as carregadoras interessadas na construção da capacidade de transporte. • Definição de procedimentos a serem seguidos pelos agentes em processos de desapropriação e servidão para a construção de gasodutos. • Elaboração de regulação que permite distinguir terminais em função de suas características. • Registro dos autoprodutores e auto importadores. • Autorização das atividades de comercialização do gás natural. |

Tabela 13 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2007-2010)

(continuação)

| Níveis Organizacionais | | Composição | | Funções |
|----------------------------|------------------------------|---|-------------------------------------|--|
| Unidades Executivas | Unidades Finalísticas | Superintendências de Processos Organizacionais | Superintendentes de Promoção | Superintendência de Abastecimento |
| | | | | <ul style="list-style-type: none"> • Emitir autorização das atividades relacionadas com o abastecimento nacional de combustíveis e biocombustíveis. • Gerir o processo de regulamentação das atividades relacionadas com o abastecimento de derivados de petróleo e biocombustíveis. • Garantir o suprimento de derivados de petróleo e de biocombustíveis em território nacional. • Proteger os interesses dos consumidores quanto o preço, qualidade e oferta dos produtos. • Revogação das autorizações de agentes econômicos sob sua responsabilidade regulatória. • Homologar contratos ou quotas autorizadas para os agentes econômicos comercializarem combustíveis. • Emissão de autorização para a importação e exportação de combustíveis. • Avaliar o mercado de combustíveis para a elaboração de normas regulatórias e prover informação a sociedade. • Elaboração do Boletim de Abastecimento em Número com informações da venda de combustíveis fornecidas pelos concessionários. • Acompanhar as atividades de distribuição de derivados de petróleo e biocombustíveis. • Acompanhar os processos de construção, operação e autorização de instalações de armazenamento dos combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis. |

Tabela 13 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2007-2010)

(continuação)

| Níveis Organizacionais | | Composição | | Funções |
|----------------------------|------------------------------|---|-------------------------------------|--|
| Unidades Executivas | Unidades Finalísticas | Superintendências de Processos Organizacionais | Superintendentes de Promoção | <ul style="list-style-type: none"> • Garantia do abastamento de etanol combustível garantindo sua oferta regular através da realização de leilões. |
| | | | | <ul style="list-style-type: none"> • Coordenar e gerir o programa de recursos humanos da agência para o setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis. • Propor a regulamentação para a aplicação dos recursos relacionados às cláusulas de pesquisa e desenvolvimento, constantes dos contratos de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural. • Acompanhar e fiscalizar a aplicação pelos concessionários dos recursos relacionados com as cláusulas de pesquisa e desenvolvimento, constantes nos contratos para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural. • Analisar e propor a autorização para a realização de despesas em projetos e programas a serem executados com recursos das cláusulas de pesquisa e desenvolvimento. • Analisar e propor o credenciamento das instituições habilitadas a executar projetos e programas relacionados com as cláusulas de pesquisa. • Promover estudos prospectivos sobre formação de recursos humanos e tecnológicos aplicáveis ao setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis. |

Tabela 13 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2007-2010)

(continuação)

| Níveis Organizacionais | | Composição | | Funções |
|----------------------------|------------------------------|---|-------------------------------------|--|
| Unidades Executivas | Unidades Finalísticas | Superintendências de Processos Organizacionais | Superintendentes de Promoção | <ul style="list-style-type: none"> • Definir temas de interesse para a realização de projetos e programas de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e de formação de recursos humanos do setor regulado. |
| | | | | <ul style="list-style-type: none"> • Coordenar o planejamento e a implementação das ações de relacionamento institucional para fins de comunicação, promoção e cooperação no Brasil e no exterior. • Promover a imagem institucional da agência divulgando suas atuações e suas competências. • Promover a divulgação de conhecimento sobre o setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis. • Elaborar, implementar, acompanhar o plano de comunicação social da ANP. • Coordenar as ações de publicidade institucional e de utilidade pública, os patrocínios e os apoios institucionais. • Coordenar a produção e orientar a padronização do material informativo e promocional da agência. • Promover o planejamento e a realização de eventos de divulgação da ação institucional da agência. • Coordenar a divulgação da informação de informação e o atendimento aos meios de comunicação. • Disponibilizar, acompanhar e analisar o noticiário sobre a agência e sobre o setor regulado. |
| | | | | <ul style="list-style-type: none"> • Definir temas de interesse para a realização de projetos e programas de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e de formação de recursos humanos do setor regulado. |
| | | | | <ul style="list-style-type: none"> • Coordenar o planejamento e a implementação das ações de relacionamento institucional para fins de comunicação, promoção e cooperação no Brasil e no exterior. • Promover a imagem institucional da agência divulgando suas atuações e suas competências. • Promover a divulgação de conhecimento sobre o setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis. • Elaborar, implementar, acompanhar o plano de comunicação social da ANP. • Coordenar as ações de publicidade institucional e de utilidade pública, os patrocínios e os apoios institucionais. • Coordenar a produção e orientar a padronização do material informativo e promocional da agência. • Promover o planejamento e a realização de eventos de divulgação da ação institucional da agência. • Coordenar a divulgação da informação de informação e o atendimento aos meios de comunicação. • Disponibilizar, acompanhar e analisar o noticiário sobre a agência e sobre o setor regulado. |

Tabela 13 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2007-2010)

(continuação)

| Níveis Organizacionais | | | Composição | | Funções |
|------------------------|-----------------------|--|-----------------------------------|--|---|
| Unidades Executivas | Unidades Finalísticas | Superintendências de Processos Organizacionais | Superintendentes de Promoção | Superintendência de Comunicação e Relações Institucionais | <ul style="list-style-type: none"> • Coordenar a gestão do conteúdo do sítio institucional da agência. • Assessorar o diretor geral na elaboração das diretrizes e na condução das relações internacionais da agência. • Apoiar a realização de audiências públicas. |
| | | | Superintendentes de Monitoramento | Superintendência de Refino, Processamento de Gás Natural e Produção de Biocombustíveis | |

Tabela 13 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2007-2010)

(continuação)

| Níveis Organizacionais | | Composição | | Funções |
|----------------------------|------------------------------|---|---|--|
| Unidades Executivas | Unidades Finalísticas | Superintendências de Processos Organizacionais | Superintendentes de Monitoramento | <ul style="list-style-type: none"> • Fiscalizar as atividades de construção, operação, ampliação de instalações previamente autorizadas. • Gerir as informações relativas à movimentação de matérias-primas e produtos acabados. • Analisar, acompanhar e manter o controle estatístico de incidentes. • Supervisionar as operações e o envio de informações e dados relacionados com o processamento de gás natural. • Acompanhar os índices de uso de conteúdo nacional nas refinarias e nas unidades de processamento. |
| | | | Superintendência de Refino, Processamento de Gás Natural e Produção de Biocombustíveis | |
| | | | Superintendência de Biocombustíveis e Qualidade dos Produtos | <ul style="list-style-type: none"> • Realizar o desenvolvimento e o estabelecimento das especificações dos produtos derivados do petróleo, gás natural e biocombustíveis. • Gerir as atividades relacionadas com a qualidade de petróleo, seus derivados, gás natural e seus derivados, biocombustíveis e combustíveis não especificados. • Monitoramento da qualidade petróleo, seus derivados, gás natural e seus derivados, biocombustíveis e combustíveis não especificados, a fim de garantir o interesse dos consumidores quanto ao preço, qualidade e oferta. • Executar o programa de marcação compulsória dos produtos. |

Tabela 13 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2007-2010)

(continuação)

| Níveis Organizacionais | | | Composição | | Funções |
|----------------------------|------------------------------|---|--|---|--|
| Unidades Executivas | Unidades Finalísticas | Superintendências de Processos Organizacionais | Superintendentes de Monitoramento | Superintendência de Biocombustíveis e Qualidade dos Produtos | <ul style="list-style-type: none"> • Revisão e elaboração de especificações sempre com responsabilidade de contemplar e garantir o suprimento de qualidade dos produtos, garantindo menores níveis de poluição. • Acompanhar a evolução das especificações internacionais de derivados de petróleo, gás natural e biocombustíveis. • Acompanhar o monitoramento da qualidade dos biocombustíveis importados e exportados. • dotar a agência de conhecimento analítico laboratorial de modo a garantir a confiabilidade das análises. • Cadastramento dos laboratórios interessados em realizar análises de derivados de petróleo, de gás natural e biocombustíveis. • Propor autorizações para uso experimental ou específico de novos combustíveis. • Atuar com a superintendência de fiscalização para averiguação e regulamentação de emissão de selos de qualidade aos concessionários em conformidade com os padrões de qualidade. |
| | | | Superintendentes de Informação | Superintendência de Dados Técnicos | <ul style="list-style-type: none"> • Gerir o acervo de dados técnicos e de informações existentes sobre as bacias sedimentares brasileiras. • Gerir as informações relativas às atividades de exploração, desenvolvimento e produção. • Implantar, gerir e manter um centro de rochas e fluidos. |

Tabela 13 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2007-2010)

(continuação)

| Níveis Organizacionais | | | Composição | | Funções |
|----------------------------|------------------------------|---|---|---|---|
| Unidades Executivas | Unidades Finalísticas | Superintendências de Processos Organizacionais | Superintendentes de Informação | Superintendência de Dados Técnicos | <ul style="list-style-type: none"> • Elaborar padrões regulamentos normas e portarias referentes aos procedimentos exigidos para a obtenção e entrega de dados técnicos de exploração e produção a ANP. • Gerir as aquisições de dados não exclusive e analisar as solicitações de dados de estudos, baseados em dados públicos. • Coordenar e implementar as atividades de geoprocessamento. • Propor outorga de autorização de pesquisas exploratórias não exclusivas. • Gerir e disponibilizar aos interessados os dados geológicos relativos às áreas de estocagem de gás natural. |
| | | | Superintendentes de Fiscalização | Superintendência de Exploração | <ul style="list-style-type: none"> • Propor regulamentação técnica aplicada à exploração. • Gerir os contratos de concessão, cessão onerosa e partilha de produção na fase de exploração. • Analisar e julgar os Programas Exploratórios Mínimos. (PEM) • Atuar junto aos agentes regulados e órgãos públicos, preservando os interesses da União • Garantir o domínio corporativo de todos os processos administrativos e técnicos das áreas envolvidas. • Analisar e exigir a qualidade das informações emanadas pelos agentes regulados e seu respectivo armazenamento. |

Tabela 13 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2007-2010)

(continuação)

| Níveis Organizacionais | | Composição | | Funções |
|----------------------------|------------------------------|---|---|---|
| Unidades Executivas | Unidades Finalísticas | Superintendências de Processos Organizacionais | Superintendentes de Fiscalização | <ul style="list-style-type: none"> • Administrar os bens reversíveis utilizados nas áreas de exploração, quando da devolução destes pelos agentes regulados. • Autorizar o envio de dados e amostras para análise no exterior, quando se trata de atividade na fase de exploração, concessão, cessão onerosa ou partilha de produção. • Aprovar, avaliar, rever ou alterar os Planos de Avaliação de Descoberta, após análise da Diretoria Colegiada. • Autorizar mediante aprovação do Plano de Avaliação de Descobertas pela Diretoria, o início da execução das atividades. • Avaliar e aprovar o Plano de Devolução de Área. • Avaliar e propor a Diretoria Colegiada a substituição do objetivo exploratório. • Avaliar e aprovar os pedidos de prorrogação da fase de exploração. • Avaliar e propor a Diretoria Colegiada a aprovação para que blocos contíguos passem ao período de exploração. |
| | | | Superintendência de Desenvolvimento e produção | <ul style="list-style-type: none"> • Gestão dos contratos nas etapas de desenvolvimento e produção. • Controle da produção de petróleo e gás natural através de regulamentação técnica estabelecida. • Aprovação dos Boletins Mensais dos Programas Anuais de Trabalho, Programas Anuais de produção de Reservas e Planos de Desenvolvimento. |

Tabela 13 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2007-2010)

(continuação)

| Níveis Organizacionais | | Composição | | Funções |
|----------------------------|------------------------------|---|---|---|
| Unidades Executivas | Unidades Finalísticas | Superintendências de Processos Organizacionais | Superintendentes de Fiscalização | <p>Superintendência de Desenvolvimento e produção</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atuar junto aos concessionários, à indústria e aos órgãos públicos preservando os interesses da União, relativos às atividades de Desenvolvimento e Produção. • Gerir o Sistema de Fiscalização da Produção com o objetivo de obtenção de dados acurados e completos para o correto cálculo das participações governamentais. • Fiscalização in loco dos poços para averiguar conformidade às normas. • Propor forma de individualização da produção. • Elaboração de parâmetros para a queima do gás. • Divulgação dos Boletins de Produção Mensais. • Determinação de procedimentos regulamentares utilizados na gestão de contratos na fase de produção. • Administrar os bens reversíveis utilizados nas áreas de desenvolvimento e produção, quando da sua devolução. • Propor regulamentação técnica para a estocagem e das reservas que fornecerão gás natural. • Propor os requisitos técnicos, econômicos e jurídicos para a construção e operação de gasodutos. • Propor a outorga de autorização para a construção e operação de dutos de escoamento da produção de petróleo e gás natural. |

Tabela 13 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2007-2010)

(continuação)

| Níveis Organizacionais | | Composição | | Funções |
|----------------------------|------------------------------|---|--|---|
| Unidades Executivas | Unidades Finalísticas | Superintendências de Processos Organizacionais | Superintendentes de Fiscalização | <ul style="list-style-type: none"> • Avaliar as solicitações de continuidade da produção. |
| | | | Superintendência de Desenvolvimento e produção Superintendência de Participações Governamentais | <ul style="list-style-type: none"> • Calcular, controlar, auditar e distribuir o pagamento das participações governamentais. • Atuar junto aos concessionários, indústria e órgãos públicos preservando os interesses da União, relativos ao pagamento de participações governamentais. • Classificar e inspecionar instalações industriais ou de apoio da indústria de petróleo e gás para enquadrar os beneficiários de royalties. • Calcular o preço de referência do petróleo e gás para efeito do pagamento das participações governamentais. • Analisar os procedimentos contábeis dos concessionários, com objetivo de fiscalizar o correto pagamento das participações governamentais. • Analisar e propor medidas econômicas, com base no desempenho dos concessionários para a maximização das participações governamentais. • Divulgar os dados utilizados no cálculo e as previsões das Participações Governamentais. • Controlar o pagamento de Bônus de Assinatura. • Fiscalizar para a distribuição de royalties a movimentação de petróleo e gás natural nas instalações de embarque e desembarque terrestres e marítimas. |

Tabela 13 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2007-2010)

(continuação)

| Níveis Organizacionais | | Composição | | Funções |
|----------------------------|------------------------------|---|---|--|
| Unidades Executivas | Unidades Finalísticas | Superintendências de Processos Organizacionais | Superintendentes de Fiscalização | Superintendência de Fiscalização do Abastecimento |
| | | | | <ul style="list-style-type: none"> • Fiscalizar o setor de downstream por todo o território nacional através dos agentes regulados, com relação ao pagamento correto de tributos federais e estaduais sobre a revenda de combustíveis. • Propor as diretrizes, as metas, às prioridades e as políticas para a fiscalização dos agentes regulados, que compõe o sistema nacional de combustíveis. • Planejar, programar e executar as ações de fiscalização dos agentes, que compõe o abastecimento nacional. • Promover estudos dos mercados de combustíveis, com ênfase nas demandas de consumidores. • Promover processos judiciais para planejamento das ações de fiscalização. • Aplicar sanções administrativas e pecuniárias previstas em lei, regulamento e contrato. • Gerir as informações relativas às ações de fiscalização e demandas recebidas, objetivando avaliar e analisar seus resultados. • Gerir o setor de julgamento de Processos de Fiscalização responsável pela instauração, instrução e julgamento, em primeira instância, dos processos administrativos relativos aos autos de infração. • Realizar consultas e audiências públicas para mudança nas abordagens das infrações. |

Tabela 13 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2007-2010)

(continuação)

| Níveis Organizacionais | | Composição | | Funções |
|----------------------------|------------------------------|---|---|--|
| Unidades Executivas | Unidades Finalísticas | Superintendências de Processos Organizacionais | Superintendentes de Fiscalização | <ul style="list-style-type: none"> • Fiscalizar a execução das atividades de exploração e produção verificando se as práticas estão em conformidade com os parâmetros de segurança operacional, presentes nos contratos de concessão, cessão onerosa e partilha de produção. • Promover a investigação de acidentes, consolidando e mantendo informações sobre a sua ocorrência nas instalações de exploração e produção. • Emitir pareceres no âmbito da segurança operacional e da proteção ambiental, quando exigidas pelas demais unidades organizacionais da agência, que atuam na área de fiscalização. • Coordenar as ações externas da agência referentes à segurança operacional e a proteção ambiental. • Formular diretrizes para as demais unidades organizacionais da agência para a fiscalização das instalações industriais de petróleo e gás, em respeito a segurança operacional e meio ambiente. • Planejar e padronizar a execução de ações externas de fiscalização. |
| | | Coordenadorias | Coordenador de Conteúdo Local | <ul style="list-style-type: none"> • Controlar o recebimento dos relatórios, devidos pelos concessionários, para fim de comprovação de conteúdo local. • Fiscalizar o cumprimento de compromisso de conteúdo local para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural. • Propor regulamentação técnica relativa à certificação de conteúdo local. |

Tabela 13 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2007-2010)

(continuação)

| Níveis Organizacionais | | | Composição | Funções |
|----------------------------|------------------------------|-----------------------|---|---|
| Unidades Executivas | Unidades Finalísticas | Coordenadorias | Coordenador de Conteúdo Local | <ul style="list-style-type: none"> • Controlar o recebimento dos relatórios, devidos pelos concessionários, para fim de comprovação de conteúdo local. • Fiscalizar o cumprimento de compromisso de conteúdo local para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural. • Propor regulamentação técnica relativa à certificação de conteúdo local. • Promover estudos, pesquisas e análises para aprimoramento do conteúdo local nas licitações. • Elaborar e implementar manuais de procedimentos referentes as atividades de conteúdo local. • Disponibilizar informação a respeito de conteúdo local ao público interno e externo da agência. • Diagnosticar, quantificar e monitorar a oferta de bens e serviços nacionais para aplicação nas atividades reguladas. |
| | | | Coordenador de Documentação e Informação | <ul style="list-style-type: none"> • Gerir os arquivos centrais, sistemas e a biblioteca da agência. • Conceber desenvolver e gerir a política de documentação e informação da agência. • Definir, implementar e difundir o conjunto de procedimentos e ações, referentes a gestão de documentos da agência. • Manter as práticas de gestão de arquivo e da biblioteca atualizados e alinhados a legislação vigente. • Realizar intercâmbio de informações e experiências profissionais, relativos às práticas de gestão de arquivo com instituições nacionais e internacionais. • Propor normas e procedimentos relativos à digitalização de documentos. • Orientar e supervisionar o funcionamento e a padronização das unidades de protocolo da agência. • Elaborar e manter atualizados os instrumentos arquivísticos da agência para guarda, transferência e recolhimento de documentos. |

Tabela 13 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2007-2010)

(continuação)

| Níveis Organizacionais | | | Composição | Funções |
|----------------------------|------------------------------|-----------------------|--|---|
| Unidades Executivas | Unidades Finalísticas | Coordenadorias | <p>Coordenador de Documentação e Informação</p> <hr/> <p>Coordenadoria de Defesa da Concorrência</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Adquirir, organizar e manter disponibilizados o acervo bibliográfico, físico e digital da biblioteca da agência. • Manter o patrimônio de informações técnicas da agência através de sua organização, sistematização e divulgação. • Divulgar os produtos, sistemas e serviços bibliográficos da agência. • Propor acordos de cooperação técnica, a serem celebrados com os órgãos responsáveis pela aplicação da legislação de defesa da concorrência. • Coordenar os trabalhos com relação aos acordos firmados com as unidades organizacionais da agência. • Emitir pareceres a serem submetidos pela diretoria colegiada sobre atos infracionais e sobre atos e contratos que afetem a concorrência no setor da indústria de petróleo, seus derivados, gás natural e combustível, a serem encaminhados aos órgãos responsáveis. • Apresentar a Diretoria Colegiada proposta de procedimentos de controle e prevenção de infrações a ordem econômica, que permita a agência atuar coerentemente na aplicação das orientações. • Elaborar e encaminhar propostas necessárias a implementação das normas legais e das políticas adotadas no campo de defesa da concorrência. • Cooperar com as diversas unidades integrantes da estrutura organizacional nas atividades de defesa da concorrência. • Efetuar o acompanhamento dos preços de petróleo, seus principais derivados e gás natural veicular e biocombustíveis. • Elaborar estudos comparativos de preços, as margens de comercialização e da tributação dos derivados de petróleo e biocombustíveis • Subsidiar as unidades integrantes da agência com informações e acesso a banco de dados relativo a preços de petróleo, derivados e gás natural. |

Tabela 13 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2007-2010)

(continuação)

| Níveis Organizacionais | | Composição | Funções |
|----------------------------|------------------------------|-----------------------|---|
| Unidades Executivas | Unidades Finalísticas | Coordenadorias | |
| | | Núcleos | <p>Coordenadoria de Defesa da Concorrência</p> <ul style="list-style-type: none"> • Propor a aprovação ou denegação no que tange aos regulamentos dos processos de cisão, fusão, tramitação, incorporação ou redução de capital das empresas do setor. <p>Núcleo da Fiscalização da Mediação e Produção de petróleo e Gás Natural</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fiscalizar os sistemas de medição nas instalações de petróleo e gás natural. • Fiscalizar a movimentação de petróleo e gás natural nas instalações de embarque e desembarque em instalações terrestres e de transferência. • Propor a regulamentação técnica, os procedimentos e as diretrizes relativas a medição de petróleo e gás natural. • Verificar a integridade dos dados de produção fornecidos pelos concessionários. • Analisar o desempenho técnico dos concessórios para referenciar o controle e a medição da produção. • Monitorar os níveis de queima para verificação do cumprimento dos níveis estabelecidos. • Analisar e propor parecer sobre procedimentos quando houver falha nos sistemas de medição. |
| | | Centros | <p>Centro de Pesquisa e Análises Tecnológicas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordenar e desenvolver estudos e pesquisas na área de petróleo, gás natural e biocombustíveis. • Propor especificações técnicas e metodologias nas áreas petróleo, gás natural e biocombustíveis. • Executar o monitoramento da qualidade dos produtos distribuídos e revendidos pelo setor regulado pela agência. • Realizar análises da classificação do petróleo para determinação de preços mínimos. • Acompanhar a evolução internacional das técnicas analíticas relativas à qualidade de produtos. • Apoiar tecnicamente as atividades de fiscalização da agência. • Acompanhar o programa de marcação de produtos. |

Tabela 13 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2007-2010)

(continuação)

| Níveis Organizacionais | | | Composição | Funções |
|------------------------|---|---|---|---|
| Unidades Executivas | Unidades Finalísticas | Centros | Centro de Pesquisa e Análises Tecnológicas | <ul style="list-style-type: none"> • Realizar visitas e vistorias técnicas em agentes e laboratórios regulados. • Subsidiar o cadastramento e concessão de autorização de laboratórios. • Subsidiar o monitoramento e processo de concessão de registro de produtos. |
| | | | Centro de Relações com o Consumidor | <ul style="list-style-type: none"> • Receber as manifestações da sociedade, analisá-las e informar os resultados as partes interessadas. • Orientar os consumidores quanto a preço, qualidade e oferta de produtos e serviços do mercado regulado pela agência. • Gerenciar o funcionamento da central de atendimento e seu serviço telefônico. • Estabelecer a comunicação da agência com os órgãos de defesa, proteção e orientação do consumidor. |
| | Unidades de Apoio Administrativo | Superintendência De Recursos Humanos | Superintendente de Recursos Humanos | <ul style="list-style-type: none"> • Propor a Diretoria Colegiada, ouvido o Diretor Geral, a política de recursos humanos da agência incumbindo-se de sua implementação. • Planejar, executar e gerenciar as atividades pertinentes a recursos humanos inclusive de recrutamento seleção, administração, capacitação e desenvolvimento e de assistência de saúde. • Planejar, elaborar e executar, em consonância com as orientações estratégicas da agência, o programa permanente de treinamento e capacitação dos servidores em sua área técnica, gerencial e intelectual. • Propor convênios de cooperação com entidades, organismos e universidades nacionais ou internacionais, públicas ou privadas, visando o aprimoramento dos servidores. • Acompanhar o desempenho dos servidores com base na avaliação realizada pelas chefias. • Propor regulamentação com o intuito de aprimorar as condições de trabalho dos servidores. |

Tabela 13 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2007-2010)

(continuação)

| Níveis Organizacionais | | Composição | | Funções |
|------------------------|----------------------------------|--|---|--|
| Unidades Executivas | Unidades de Apoio Administrativo | Superintendência De Recursos Humanos | Superintendente de Recursos Humanos | <ul style="list-style-type: none"> • Elaborar, propor e coordenar a realização de eventos para a integração dos servidores. |
| | | Superintendência de Gestão Financeira e Administrativa | Superintendente de Gestão Financeira e Administrativa | |

Tabela 13 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2007-2010)

(continuação)

| Níveis Organizacionais | | Composição | | Funções |
|--|---|------------------------------|---------------------------------------|--|
| Unidades Executivas | Unidades de Apoio Administrativo | Núcleo de Informática | Chefe do Núcleo de Informática | <ul style="list-style-type: none"> • Responder por todo o ambiente computacional da agência e pelo planejamento, projeto, aquisição, desenvolvimento, operacionalização, apoio e administração de equipamentos e programas de informática. • Propor padrões e soluções de tecnologia de informação para a agência. • Validar tecnicamente a compra, recepção e aceite de recursos de informática. • Propor e aplicar, em articulação com as demais unidades da agência, a política de segurança ao patrimônio de informações da agência.. • Gerenciar a emissão e utilização de certificados digitais da agência, perante as autoridades certificadoras credenciadas. • Propor e garantir a aplicação de plano de contingência da informação, garantindo o funcionamento ininterrupto dos recursos de informática. • Responsabilizar-se pela gestão das atividades de suporte técnico e manutenção dos equipamentos de informática. • Responsabilizar-se pela gestão e bom funcionamento dos sistemas informatizados da agência. • Identificar as necessidades de sistemas e equipamentos de informática, junto às unidades organizacionais da agência. |
| Unidades de Consulta Assessoramento | Procuradoria Geral | Procurador Geral | | <ul style="list-style-type: none"> • Ao procurador geral cabe controlar, orientar e coordenar as atividades de assessoramento jurídico, representação judicial e extrajudicial da agência. • Ao procurador geral cabe aprovar os pareceres jurídicos dos demais procuradores federais da agência. • Ao procurador geral cabe representar ao Ministério Público, para início de ação pública da agência. • Assessorar juridicamente a Diretoria Colegiada e as demais unidades organizacionais da agência. • Emitir pareceres jurídicos quando solicitado. |

Tabela 13 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2007-2010)

(continuação)

| Níveis Organizacionais | | Composição | Funções |
|--|----------------------------|--------------------------|---|
| Unidades de Consulta Assessoramento | Procuradoria Geral | Procurador Geral | <ul style="list-style-type: none"> • Exercer a representação judicial da agência. • Exercer representação extra judicial autorizada pela Diretoria Colegiada. • Promover a representação judicial dos integrantes da estrutura organizacional da agência • Iniciar processos judiciais e representar a agência perante o Ministério Público. |
| | Auditoria Interna | Auditor Geral | <ul style="list-style-type: none"> • Apoiar e assessorar a gestão, quanto ao controle da legalidade e conformidade dos atos administrativos, na melhoria do qualidade dos processos organizacionais. • Auditar as gestões orçamentarias, financeiras, administrativas, técnicas e demais sistemas administrativos operacionais da agência. • Assessorar a Diretoria Colegiada e orientar as unidades da estrutura organizacional da ANP sobre assuntos de controle interno. • Elaborar e propor a Diretoria Colegiada o Plano Anual de Atividades da Auditoria e incumbir-se de sua execução. • Coordenar e propor medidas para o aprimoramento e avaliação periódica dos sistemas e controles internos. • Acompanhar a legislação relacionada ao controle interno. • Coordenar os atendimentos a órgãos de controle externo. • Coordenar o processo de prestação de contas anuais. • Examinar eventuais tomadas de conta especiais. |
| | Assessoria de Inteligência | Assessor de Inteligência | <ul style="list-style-type: none"> • Assessorar a diretoria colegiada nas áreas de inteligência e contra inteligência. • Integrar as atividades de inteligência das áreas reguladas aos órgãos de inteligência federais e estaduais. • Acompanhar e apoiar as atividades de agentes econômicos do setor de abastecimento, que estejam envolvidos em atos ilegais. |

Tabela 13 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2007-2010)

(continuação)

| Níveis Organizacionais | | Composição | Funções |
|--|-------------------------------|-----------------------------|--|
| Unidades de Consulta Assessoramento | Assessoria de Inteligência | Assessor de Inteligência | <ul style="list-style-type: none"> • Subsidiar o processo decisório da agência nas análises de autorizações, revogações e cancelamento de registro dos agentes regulados. • Acompanhar a dinâmica do mercado de petróleo, gás natural e biocombustíveis para produção de conhecimento necessário. • Produzir conhecimento para subsidiar órgãos destinados a neutralizar, coibir, inibir e reprimir atos ilícitos do setor regulado. • Subsidiar com informações o planejamento e a execução de medidas de segurança destinadas a bens patrimoniais e de servidores expostos politicamente. |
| | Gabinete | Chefe de Gabinete | <ul style="list-style-type: none"> • Gerir as atividades de assistência administrativa e assessoramento do Diretor Geral. • Organizar o expediente e os despachos do Diretor. • Estabelecer e realizar as ações de cerimonial da agência de âmbito interno e externo. • Assistir as unidades organizacionais da agência, quanto ao protocolo a ser observado nos cerimoniais e eventos oficiais. |
| | Coordenadoria Parlamentar | Coordenador Parlamentar | <ul style="list-style-type: none"> • Assessorar a Diretoria Colegiada e os Superintendentes nos assuntos da agência relacionados à ação do poder Legislativo. • Identificar, acompanhar e promover análise dos assuntos de competência da agência em tramitação no Congresso Nacional. • Propor estratégias de ação para a boa condução de matérias legislativas de interesse da agência. • Acompanhar as sessões e as comissões no Congresso Nacional de assuntos de interesse da agência. • Assistir diretores e servidores, em missão junto ao Congresso Nacional. • Promover o relacionamento entre parlamentares e agência. |

Tabela 13 - Estrutura Institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no período do Lula (2007-2010)

(conclusão)

| Níveis Organizacionais | | Composição | Funções |
|--|--------------|------------|---|
| Unidades de Consulta Assessoramento | Corregedoria | Corregedor | <ul style="list-style-type: none"> • Adotar medidas necessárias à racionalização e a eficiência dos serviços. • Apreciação de representação de denúncias. • Instauração de processos disciplinares |

Fonte: Elaboração Própria

CAPÍTULO IV: CONCLUSÃO

Essa dissertação dedicou-se a analisar a capacidade regulatória, alicerçada no objeto empírico da ANP, em sua dimensão institucional. Examina-se o processo de formação e consolidação da agência na perspectiva normativa e processual⁶⁰. A análise de tais dimensões estende-se ao longo de três governos (1997-2010).

Optou-se pela análise da construção regulatória no setor petrolífero brasileiro através da governança regulatória. Essa perspectiva enxerga a esfera regulatória exercida pelo Estado, associada a uma miríade de atores e instituições, públicas (estatais ou não) e privadas. Ou seja, há um componente plural. Há, também, um importante elemento político, haja vista a inescapável vinculação a agendas de governo e a instâncias de poder. Nesse mesmo sentido, o aspecto histórico e contextual da regulação é persistente (CUNHA, 2018, p.149).

A agência reguladora, como instrumento da governança regulatória, se insere em um contexto maior onde o Estado passa a intervir nas atividades econômicas através de sua capacidade regulatória. Ou seja, a capacidade de regulamentar, garantir e supervisionar do governo de maneira legítima e recíproca em relação a sociedade e os agentes econômicos.

⁶⁰ Conforme apontada por Lodge e Wegrich essa perspectiva vai além dos critérios formais. Diz respeito, as estratégias e liderança das agências. A capacidade “real de fazer” e as decisões atreladas a preferências governamentais, onde os atores podem contestar tais decisões (2014, pp. 81-82). Em entrevistas os profissionais muitas vezes traçam impactos específicos de uma variedade de influências, das quais a reforma é apenas uma. (POLLITT; BOECHAERT, 2011, p. 47).

Em relação ao modelo de análise, salienta-se que o modelo das agências reguladoras foi realizado em diferentes graus e de maneiras diferentes em diversos países. Temos, na prática, uma miríade de tentáculos públicos complexos e sobrepostos que se estendem profundamente na sociedade civil e no setor empresarial. Da mesma forma, os tentáculos do setor privado chegam ao coração do governo. Há uma linha irregular entre a política e a administração que atravessa o círculo interno do sistema de governo. Essa “fronteira” irregular é resultado de relacionamentos complexos. Logo, a compreensão da gestão pública exige atenção as estruturas normativas e aos processos políticos (POLLITT; BOECHEART, 2011, p. 4).

O objetivo do modelo de análise da Capacidade Regulatória é fornecer uma estrutura para discussão através de um mapa conceitual. Em seu interior podemos desenvolver um conjunto mais detalhado de tipologias mais específicas, que classificaram e explicaram padrões e tendências específicas. Por último, ele serviu para estruturar grande parte do material empírico. Em resumo, temos uma síntese indutiva do que se pode aprender do processo de reforma, em relação a formação e a estruturação das agências reguladoras (POLLITT; BOECHAERT, 2011, p. 32).

A utilização de uma “abordagem de menu”, ou seja, o conjunto de “pratos” da reforma em um país, juristição ou setor específico. Nesse voculário, as séries de ferramentas específicas são “pratos individuais”, enquanto o menu é uma lista geral do que está em cima da mesa. Além disso, podemos imaginar que os “menus” sejam coerentes para um determinado paladar - alguns “pratos” vão melhor com outros e há alguns “pratos” divergentes ao restante do “cardápio” (POLLITT; BOECHAERT, 2011, p. 25).

É necessário recordar, donde um novo modelo particular é adotado será mais improvável que substitua todas as ideias e práticas prévias. As histórias nacionais e os padrões institucionais nacionais têm grande influência. Os governos nacionais possuem sua própria variedade interna “reformista” (POLLITT; BOECHAERT, 2011, p. 27). As características das reformas têm um quadro predefinido que relaciona-se com acontecimentos nacionais prévios. A compreensão de reformas específicas pode resultar da visualização da história detalhadas em um determinado país. Observando fatores contextuais específicos temos a visualização de como “fazer as coisas” e assim serem definíveis operacionalmente (POLLITT; BOECHAERT, 2011, pp. 32-33).

No entanto, esse modelo para analisar a formação e estruturação das agências reguladoras nos termos da própria regulação têm suas limitações. A primeira é a advertência, que as mudanças nas estruturas organizacionais são frequentemente uma característica central das reformas da gestão pública. Porém, não há necessariamente uma relação de causa e efeito, mas sim existe um objeto multifacetado com mudanças constantes. Em segundo lugar, é importante que haja uma análise ampla do objeto, definido pelo pesquisador, capaz de rastrear processos e mecanismos precisos. Optou-se por determinados indicadores para observação de determinadas ferramentas de regulação, baseadas em conceitos e instrumentos empíricos. Em terceiro lugar, há o reconhecimento da complexidade dos processos identificados. Por último, a medida do amadurecimento da reforma, ao longo do tempo, podemos ponderar melhor suas consequências (POLLITT; BOECHAERT, 2011, p. 18).

Considerou-se as especificidades da estrutura político-institucional das agências no contexto nacional.

Tabela 14 - Regime Regulatório Brasileiro

| Características do Regime Regulatório | Mecanismos Funcionais das Agências Reguladoras |
|---|---|
| Autonomia e Independência Decisória | Nomeação dos dirigentes após aprovação pelo Senado Federal; processo decisório colegiado; dedicação exclusiva dos dirigentes; uso do critério de mérito e de competência profissional, vedada a representação corporativa para recrutamento dos dirigentes; perda de mandato somente em virtude de decisão do Senado, por provocação do Presidente da República; perda automática de mandato de membro do colegiado, por insuficiência de comparecimento às reuniões. |
| Ampla Publicidade de Normas, Procedimentos e Ações | Decisão tomada com base exclusiva em informações trazidas pelos interessados, devendo o ente regulador buscar fontes independentes, tais como consultorias técnicas. buscar qualidade e segurança dos serviços aos menores custos possíveis para os usuários; |
| Celeridade Processual e Simplificação das Relações entre Consumidores e Investidores | Competência do órgão para acolher compromissos de cessação de prática econômica específica, e compromisso de desempenho, como forma de solucionar conflitos entre consumidores e prestadores de serviço. |
| Participação de todas as Partes Interessadas no Processo de Elaboração de Normas Regulamentares (Audiências Públicas) | Participação de usuários, consumidores e investidores, na elaboração de normas ou solução de controvérsias relativas à prestação de serviços, mediante audiência pública. |
| Limitação da Intervenção Estatal na Prestação de Serviços Públicos | Promover e assegurar a competitividade do respectivo mercado; estimular o investimento privado; garantir remuneração adequada dos investimentos realizados nas empresas prestadoras de serviço; |
| Agências Reguladoras na Forma de Autarquia | Independência financeira e autonomia orçamentaria com arrecadação própria (taxa de fiscalização); |
| Responsabilização e Transparência | Dirimir conflitos entre consumidores e empresas prestadoras de serviços; prevenir abusos de poder econômico por agentes prestadores de serviços públicos. |

Fonte: Elaboração Própria

A Tabela 14 acima sumariza as suas características e os mecanismos efetivos

O desenvolvimento da estrutura institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) ainda que orientado por uma lógica setorial específica demonstra que o regime implantado durante as gestões do ex-presidente Cardoso se manteve preservado nos anos subsequentes, mesmo sob os governos dos

ex-presidente Lula. Mesmo com a forte iniciativa reformista do modelo regulatório vigente, no período analisado, prevaleceram fortes elementos de continuidade (MULLER; OLIVEIRA, 2009, pp. 93-94).

Destaca-se, primeiramente, uma predominância da concepção econômica da regulação. O processo de desregulamentação e privatização dos anos 90, desencadeou a constituição de instrumentos econômicos que incentivassem o processo concorrencial em setores de infraestrutura. A ANP foi resultante da quebra do monopólio do setor petrolífero e da necessidade da credibilidade regulatória para atrair investimentos. Na análise normativa e processual inicial há uma incompletude e improvisação do modelo, com pouco uso dos instrumentos de transparência, o baixo grau de *accountability* diante dos setores econômicos e da sociedade e a ausência de um quadro de funcionários profissionalizados naquela ocasião (SANTOS, 2006, p. 124).

Durante o governo Lula houve o desenvolvimento muito relevante da dimensão da coordenação. Conforme LODGE e WEGRICH os regimes regulatórios contam com um leque de dispositivos para a mudança de comportamento variando de sermões, incentivos e sanções. Esses dispositivos, na maioria das vezes são utilizados em conjunto (2006, p. 26). Na ANP temos o estabelecimento de uma fiscalização indicativa que usa instrumentos de conformidade, notificação e sanção. A autoridade regulatória é exercida em coordenação com o setor regulado e outras esferas de autoridade dos vários entes federativos.

Os órgãos de transparência foram incorporados ao longo do período. Ocorreram aperfeiçoamentos como a disponibilidade maior de informação e as consultas públicas, mas estes ainda são deficientes em proporcionar condições de

avaliar os resultados das políticas públicas (PÓ, 2004, p.140). Na agência estudada a utilização desses mecanismos está associada principalmente ao processo de regulamentação, ou seja, esses canais são principalmente um fórum de discussão setorial

No período estudado, percebe-se a não existência de limites claros e precisos da extensão da autonomia das agências reguladoras naquilo que elas efetivamente precisam para exercer suas funções compatíveis com o sistema constitucional. É necessário buscar, ainda, o aperfeiçoamento dos mecanismos de coordenação, supervisão e implementação de um processo de envolvimento entre as instituições de governo e a sociedade. Nesse sentido, o Projeto de Lei 3.337 propôs a efetivação do Contrato de Gestão. Esse instrumento objetivava a congruência entre as agências e os programas de governo. O contrato seria negociado entre a diretoria colegiada e o ministério setorial. Posteriormente, a aprovação da Lei das Agências Reguladoras 13.848 de 2019 introduziu a necessidade de elaboração do Plano Estratégico das Agências Reguladoras. Esse dispositivo teria duração de quatro anos e conteria os objetivos, as metas e os resultados esperados das ações das agências reguladoras. Esse plano dependeria da aprovação da Diretoria Colegiada das agências. Além disso, haveria o requisito de elaboração do Plano de Gestão Anual. Essa ferramenta deveria contemplar o planejamento consolidado da agência (ações, resultados e metas) definindo seus temas prioritários. A ANP, no período estudado, apresentou somente a elaboração do Relatório Anual de Gestão.

Por último, salienta-se o avanço na consolidação da capacidade regulatória da ANP. No entanto, trata-se de uma estrutura institucional recente que ainda está em fase de elaboração e implementação. Percebe-se a falta de consolidação normativa de

modo a reduzir a obsolescência frequente dos marcos regulatórios e do conjunto normativo (SANTOS, 2006, p. 128).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente . In: PEREIRA, Luis Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. São Paulo: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2007. p. 173-199.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). **Relatório Anual de Gestão do Exercício de 2005**. Rio de Janeiro: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), 2006. 177 p.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). **Relatório Anual de Gestão do Exercício de 2006**. Rio de Janeiro: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), 2007. 225 p.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). **Relatório Anual de Gestão do Exercício de 2012**. Rio de Janeiro: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), 2013. 265 p.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). **Relatório Anual de Gestão do Exercício de 2007**. Rio de Janeiro: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), 2008. 203 p.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). **Relatório Anual de Gestão do Exercício de 2008**. Rio de Janeiro: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), 2009. 195 p.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP).
Relatório Anual de Gestão do Exercício de 2009. Rio de Janeiro: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), 2010. 249 p.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP).
Relatório Anual de Gestão do Exercício de 2010. Rio de Janeiro: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), 2011. 328 p.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Administração Pública. In: ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado.** 27. ed. São Paulo: Método, 2019. Cap. 2. p. 15-120.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Relatório I - Regimes Jurídico-Regulatórios e Contratuais de E&P DE Petróleo E Gás Natural.** Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2009. 557 p.

BARZELAY, Michael; ARMAJANI, Babak J.. **Atravesando la burocracia:** Una nueva perspectiva de la administración pública. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica (fce), 1998. 251 p.

BRASIL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2310, de 05 de janeiro de 2000. Brasília, DF, 2000.

BRASIL. **Agência Nacional do Petróleo Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).**
PORTARIA Nº 60, de 5 de abril de 2000. Brasília.

BRASIL. **Agência Nacional do Petróleo Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).**
PORTARIA Nº 111, DE 28 de agosto de 2000. Brasília.

BRASIL. **Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).**

PORTARIA Nº 160, DE 2 de agosto de 2004, Consultoria Jurídica. Brasília.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

PORTARIA Nº 69, DE 7 de abril de 2011. Consultoria Jurídica. Brasília.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

PORTARIA Nº 59, DE 2 de abril de 2009. Consultoria Jurídica. Brasília.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

PORTARIA Nº 141, DE 24 de maio de 2012. Consultoria Jurídica. Brasília.

BRASIL. Boletim PRO-REG (1º semestre de 2013), 4 de junho de 2013. **Ministério da Casa Civil da Presidência da República.** Brasília.

BRASIL. Decreto nº 2.455, de 14 de janeiro de 1998. Brasília.

BRASIL. Decreto nº 4642, de 21 de março de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério de Minas e Energia, e dá outras providências. Brasília.

BRASIL. Decreto nº 5.175, de 09 de agosto de 2004. Brasília.

BRASIL. Decreto nº 6.062, de 17 de março de 2007. **Presidência da República.** Brasília.

BRASIL. Decreto sem número, de 23 de dezembro de 2003. Presidência da República. Brasília.

BRASIL. Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004. Brasília.

BRASIL. Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004. Brasília.

BRASIL. Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005. Presidência da República. Brasília.

BRASIL. Lei nº 11.909 de 4 de março de 2009. Presidência da República. Brasília.

BRASIL. Lei Nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Brasília.

BRASIL. Lei Nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 . Brasília.

BRASIL. Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000. Brasília.

BRASIL. Medida Provisória nº 155, de 23 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras, e dá outras providências.. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 24 dez. 2003. Seção 1, p. 1-1.

BRASIL. **Ministério da Administração e Reforma do Estado** (1995). Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, Brasil.

BRASIL. **Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado**. O Conselho de Reforma do Estado/Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília: MARE, 1997. 38p.

BRASIL. **Ministério de Minas e Energia**. PORTARIA Nº 215, de 1 de julho de 1998. Brasília.

BRASIL. **Ministério de Minas e Energia**. PORTARIA Nº 215, de 1 de julho de 1998. Brasília

BRASIL. **Ministério de Minas e Energia**. PORTARIA Nº N' 72, de 18 de março de 1999. Brasília.

BRASIL. MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Pré-Sal - Perguntas e Respostas: Perguntas mais frequentes sobre o marco regulatório do Pré-Sal**. Brasília, 2009. 37 p.

BRASIL. Projeto de Lei nº 3337, de 12 de abril de 2004. **Ministério da Casa Civil da Presidência da República**. Brasília.

BRASIL. Projeto de Lei nº 5.938, de 1 de setembro de 2009. Presidência da República. Brasília.

BRASIL. Projeto de Lei nº 5.939, de 1 de setembro de 2009. Presidência da República. Brasília.

BRASIL. Projeto de Lei nº 5.940, de 1 de setembro de 2009. Presidência da República. Brasília.

BRASIL. Projeto de Lei nº 5.941, de 03 de setembro de 2009. **Presidência da República**. Brasília,

BRASIL. Projeto de Lei nº 5.941, de 1 de setembro de 2009. Presidência da República. Brasília.

BRASIL. **Agência Nacional do Petróleo Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)**. 1998. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 04 abr. 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Burocracia Pública na Construção do Brasil**. São Paulo, 2008. 127 p.

CAMPOS, A. **A Reestruturação da Indústria do Petróleo Sul-Americana nos anos 90**. 2006. 349 tese (Doutorado). Instituto de Energia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

CAMPOS, Adriana Fiorotti. **Indústria do Petróleo: A Reestruturação Sul-Americana nos anos 90**. Rio de Janeiro: Interciência, 2007. 310 p.

Conselho Científico do CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. A Responsabilização na Nova Gestão Pública Latino-Americana. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunnil. **Responsabilização na Administração Pública**. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006. Cap. 1. p. 13-69.

CUNHA, Bruno Queiroz; GOMIDE, Alexandre de Avila; KARAM, Ricardo Antônio de Souza. Governança e Capacidade Regulatória: Notas de Pesquisa. **Boletim de Análise Político-institucional**: Ipea, Rio de Janeiro, n. 10, p.47-53, jul. 2016.

CUNHA, Bruno. **Regulação e Desenvolvimento nos Governos Lula e Dilma (2003-2016): Três Ensaio Histórico-Institucionais** 2018. 178 Tese (Doutorado). Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico Universitário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. 632 p.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5ª. São Paulo: Editora Atlas, SCHNEIDER, Ben. **Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Sumaré, 1994. 404 p. 1999. 206 ISBN 8522422702.

GOERTZ, Gary. Introduction. In: GOERTZ, Gary. **Social Science Concepts "A User`s Guide"**. 2. ed. Princeton: Princeton University Press, 2006. Cap. 1. p. 1-24.

GOERTZ, Gary. Structuring and Theorizing Concepts. In: GOERTZ, Gary. **Social Science Concepts "A User`s Guide"**. 2. ed. Princeton: Princeton University Press, 2006. Cap. 2. p. 27-67.

LASCOUMES, P.; LE GALES, P. **Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation.** Governance. Paris. 20: 1-21 p. 2007.

LIMA, Haroldo B. R. Entrevista C [março.2020] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptista. São Paulo, 2020.1 arquivo.mp3 (120 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se no Apêndice C desta dissertação.

LODGE, Martin. Crisis, Resources and the State: Executive Politics in the Age of the Depleted State. **Political Studies Review**, Thousand Oaks, v. 3, n. 11, p.378-390, Jan. 2013.

LODGE, Martin. Regulation, Regulatory State and European Politics. **West European Politics**, London, v. 31, n. 1, p.280-301, Jan. 2008.

LODGE, Martin. Regulatory Capacity. In: LODGE, Martin; WEGRICH, Kay. **The Problem-Solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities**. Oxford: Oxford University Press, 2014. Cap. 4. p. 64-85.

LODGE, Martin; WEGRICH, Kay. Executive Politics and Policy Instruments. In: LODGE, Martin; WEGRICH, Kay. **Executive Politics in Times of Crisis**. London: Palgrave Macmillan, 2012b. Cap. 7. p. 118-135.

LODGE, Martin; WEGRICH, Kay. Introduction. In: LODGE, Martin; WEGRICH, Kay. **Managing Regulation: Regulatory Analysis, Politics and Policy**. London: Palgrave Macmillan, 2012c. p. 1-12.

LODGE, Martin; WEGRICH, Kay. Introduction. In: LODGE, Martin; WEGRICH, Kay. **The Problem-Solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities**. Oxford: Oxford University Press, 2014. Cap. 1. p. 1-27.

LODGE, Martin; WEGRICH, Kay. O Enraizamento da Regulação de Qualidade: fazer as perguntas difíceis é a resposta. In: PROENÇA, Jair Dias; COSTA, Patrícia Vieira da; MONTAGNER, Paula(org.). **Desafios da Regulação no Brasil**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2006. p. 17-37.

LODGE, Martin; WEGRICH, Kay. O Enraizamento da Regulação de Qualidade: fazer as perguntas difíceis é a resposta. In: PROENÇA, Jair Dias; COSTA, Patrícia Vieira da; MONTAGNER, Paula(org.). **Desafios da Regulação no Brasil**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2006. p. 17-37.

LODGE, Martin; WEGRICH, Kay. Public administration and executive politics: perennial questions in changing contexts. **Public Policy And Administration**, , v. 3, n. 27, p.212-229, July 2012a.

LOURENÇO, Adriana Nickel. **Regendo a Atividade Regulatória: A Nova Legislação das Agências Reguladoras Federais no Brasil**. 2010. 96 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Administração Pública, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010.

LUCAS, Luiz Paulo Vellozo. A Derrota de um Modelo de Sucesso. In: GIAMBIAGI, Fabio; LUCAS, Luiz Paulo Vellozo (Org.). **Petróleo: Reforma e Contra Reforma do Setor Petrolífero Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 234-264.

MAJONE, Giandomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 50, n. 1, p.5-36, mar. 1999.

MELO, Marcus André. As Agências Regulatórias: Gênese, Desenho Institucional e Governança. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 2**. Brasília: Ministério do Planejamento - secretaria de Gestão, 2002. Cap. 5. p. 247-305. (Coleção Gestão Pública).

MELO, Marcus André. Política Regulatória: uma Revisão da Literatura. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – Bib**, Rio de Janeiro, v. 100, n. 50, p.7-43, jul. 2000

MULLER, Bernardo; OLIVEIRA, André Rossi. Regulation during the Lula Government. In: LOVE, Joseph; BAER, Werner (org.). **Brazil under Lula: Economy, Politics, and Society under the Worker-President**. New York: Palgrave e Macmillian, 2009. p. 95-112.

NEVES, Francisco. Entrevista D. [abril.2020] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptista. São Paulo, 2020.1 arquivo de mp3 (100 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se no Apêndice D desta dissertação.

NOGUEIRA, Luiz Augusto H. Entrevista B [maio.2019] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptista. São Paulo, 2019. 1 arquivo.mp3 (40 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se no Apêndice B desta dissertação.

NUNES, Edson de Oliveira; NOGUEIRA, André Magalhães; COSTA, Cátia Couto da. **Agências Reguladoras e Reforma do Estado no Brasil: Inovação e Continuidade no Sistema Político Brasileira**. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2007. 336 p

NUNES, Edson. O quarto poder: gênese, contexto, perspectiva e controle das agências reguladoras. In: **Seminário Internacional sobre Agências reguladoras de Serviços Públicos**, 2001, Brasília: Instituto Hélio Beltrão, 2001.

PACHECO, Regina Silvia. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p.523-543, ago. 2006.

PECI, Alketa. Novo marco regulatório para o Brasil da pós-privatização: o papel das agências reguladoras em questão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 4, p.121-135, ago. 1999.

PECI, Alketa. Regulação comparativa: uma (des) construção dos modelos regulatórios. In: PECI, Alketa. **Regulação no Brasil : Desenho, Governança e Avaliação**. São Paulo: Atlas, 2007. Cap. 3. p. 72-92.

PECI, Alketa. Regulação e Administração Pública. In: GUERRA, Sérgio. **Regulação no Brasil: uma visão multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014. Cap. 2. p. 43-66.

PEREIRA, Carlos; SOUZA, Amaury. A flexibilização do monopólio do petróleo no contexto das reformas dos anos 1990. In: GIAMBIAGI, Fabio; LUCAS, Luiz Paulo Vellozo. **Petróleo: Reforma e Contrarreforma do setor petrolífero brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 39-54.

PETTERSON, K. **Determinantes da Exploração de Petróleo na Indústria Brasileira**. 2010. 34 Mestrado (Mestrado). Escola de Pós Graduação em Economia, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

PIRES, Marcos Cordeiro. A crise da dívida externa da América Latina na década de 1980. In: PIRES, Marcos Cordeiro; MENDONÇA, Marina Gusmão de. **Formação Econômica da América Latina**. São Paulo: Lcte Editora, 2012. p. 349-369

PIRES, Marcos Cordeiro. A nova ordem mundial e o Consenso de Washington:: a introdução de políticas neoliberais na América Latina.. In: PIRES, Marcos Cordeiro; MENDONÇA, Marina Gusmão de. **Formação Econômica da América Latina**. São Paulo: Lcte Editora, 2012. p. 380-410.

PÓ, Marcos Vinicius. **A accountability no modelo regulatório brasileiro: gênese e indefinições (os casos da ANATEL e ANS)**. 2004. 160 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Curso de Administração Pública, Departamento de Ensino, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2004.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Comparative public management reform: an introduction to the key debates. : an introduction to the key debates. In: POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert (org.). **Public Management Reform: a comparative analysis::new public management, governance, and the neo-weberian state. A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011. Cap. 1. p. 1-30.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Problems and responses: a model of public management reform. In: POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert (org.). **Public Management Reform: a comparative analysis::new public**

management, governance, and the neo-weberian state. A Comparative Analysis—
New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. 3. ed. Oxford:
Oxford University Press, 2011. Cap. 2. p. 31-46.

SALINAS, N. **Avaliação legislativa no Brasil:** apontamentos para uma nova agenda
de pesquisa sobre o modo de produção das leis. **Revista Brasileira de Políticas
Públicas**, Brasília, v. 3 n. 2, p. 229-250, jul- dez 2013.

SANTANA, Angela. Agências Executivas e Agências Reguladoras:: O Processo de
Agencificação: Pressupostos do Modelo Brasileiro e Balanços da Experiência.. In:
NASSUNO, Mariane; KAMADA, Priscila Higa. **Balanço da Reforma do Estado no
Brasil: a Nova Gestão Pública**. Brasília: Ministério do Planejamento Orçamento e
Gestão - Secretaria de Gestão (seges), 2002. Cap. 7. p. 75-84

SANTOS, Luiz Alberto. Desafios da Governança Regulatória no Brasil. In: PROENÇA,
Jair Dias; COSTA, Patrícia Vieira da; MONTAGNER, Paula(org.). **Desafios da
Regulação no Brasil**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap),
2006. p. 105-130.

SAURIN, Valter; PEREIRA, Breno Augusto D.. O Programa Nacional de
Desestatização:Aspectos Relevantes da Política de Privatização. **Revista de Ciências
da Administração**, Florianópolis, v. 1, n. 0, p.43-59, ago. 1998.

VAZQUEZ, F. **Análise e crítica das ofertas das rodadas de licitações da ANP, com
foco nas variedades do julgamento do processo licitatório**. 2010. 57p. Trabalho de
Formatura (Trabalho de Formatura). Escola Politécnica, Universidade Federal de Rio
de Janeiro, Rio de Janeiro.

WEGRICH, Kai; HAMMERSCHMID, Gerhard; KOSTKA, Genia. The Challenges of Infrastructure. In: WEGRICH, Kai; HAMMERSCHMID, Gerhard; KOSTKA, Genia. **The Governance of Infrastructure**. Oxford: 2017, 2017. Cap. 1. p. 1-20.

ZYLBERSTAJN, David. Entrevista A [abril. 2019] Entrevistador: Izabella Barbarini Baptista. São Paulo, 2019. 1 arquivo.mp3 (24 minutos). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A desta dissertação.

APÊNDICES

A. Entrevista com o Prof^o Dr David Zylberstajn

A seguir, apresenta-se a transcrição da entrevista realizada ao Prof^o Dr David Zylberstajn, no dia 3 de abril de 2019, via Skype, na cidade de São Paulo.

David Zylberstajn é formado em engenharia mecânica pela PUC-Rio e doutor em Economia de Energia pela Universidade de Grenoble (França). Foi diretor-geral da ANP, Secretário de Energia do Estado de São Paulo e foi membro do Conselho de Administração do Banco do Brasil. Atualmente é professor da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) no Instituto de Energia e sócio sênior da DZ Negócios com Energia.

DZ: Entrevistado – David Zylberstajn

IBB: Entrevistador – Izabella Barbarini Baptista

IBB: (1) Professor, para a gente poder começar a conversar primeiro quando a ANP foi criada, você sabe lógico, ela é resultado de um processo de Reforma do Estado depois da privatização do setor petrolífero ia abrir o monopólio de Exploração e Produção de petróleo, isso você sabe. Professor, como foi esse processo de estabelecimento das atribuições da ANP? Como que você sentiu esse processo?

DZ: Na realidade é isso que você falou, isso aqui é decorrente de primeiro o Estado não tinha mais condições de investir, para começar, o setor elétrico, o setor de infraestrutura em geral, a ideia era tirar o Estado, primeiro eximir do Estado a expansão do setor, a situação fiscal era muito ruim no início dos anos noventa, então, para isso você tinha que abrir para o capital privado, desde aquela época, que entrou

o capital privado, a ideia era você ter meios de controlar esse capital, criar as regras e fiscalizar essas regras, que até então com o setor estatal, eu brincava na época, uma brincadeira, mas ao mesmo tempo meio sério, quer dizer “era amostra de gabinete”, quer dizer, o governo não fiscalizava o governo, o governo planejava, tinha planejamento, ele executava e ele fiscalizava a operação presente, por exemplo, o setor elétrico é bem característico disso, que, até então, o monopólio era da PETROBRAS, tudo veio junto, então naquele momento você teve essa questão da desestatização casado com a quebra do monopólio da PETROBRAS.

IBB: Claro.

DZ: E aí se você for olhar na Emenda Constitucional que abriu, na realidade, porque foi a flexibilização do monopólio, porque o monopólio não saiu da União só que o exercício da atividade deixou de ser exclusividade da PETROBRAS.

IBB: Claro, claro.

DZ: Já na emenda constitucional você tem a previsão da criação de um órgão regulador.

IBB: Sim.

DZ: Inclusive, hoje se alguém quiser acabar com a ANP tem que mudar uma emenda constitucional.

IBB: A tá.

DZ: Ela tem uma imobilidade bastante forte né. Claro, que a lei pode mudar você pode ter condições, essas coisas, mas, a existência do órgão é uma exigência constitucional.

IBB: Claro.

DZ: Então, foi nesse contexto de abertura do setor de petróleo, elétrico, das telecomunicações foi quase concomitante a criação da ANATEL, da ANEEL e da ANP né? São os três depois teve o DENIT, a ANTT, depois teve algumas coisas que foram chamando de agência, mas não são agências na realidade, tipo a ANCINE chama agência, mas não é agência, de alguma maneira você tem a DTN de alguma maneira é uma agência reguladora. A ANS fica ali no meio do caminho, porque ela estabelece padrões de reajuste, essas coisas, não é exatamente, ela controla um pouco o setor, mas é muito na questão da defesa do consumidor, é uma bandeira, mas o estabelecimento da estrutura das agências foram uma necessidade para você poder abrir para o capital privado, não somente pelo interesse da sociedade de você ter alguém para controlar, mas como interesse do investidor. As pessoas acham que a agência só foi criada para poder fiscalizar, não, o investidor também precisa ter clareza de que os contratos serão cumpridos, e não por um agente de governo, a agência é um agente de Estado, apesar da interferência relevante do governo, dependendo de cada governo, tem governo que respeita mais, tem governo que respeita menos a agência. No governo do PT trata a agência, e a ANP como trata as outras, se há interferência do governo ela é atropelada, pé na porta, dá chute na porta. De alguma maneira, isso caiu muito em função do tempo. Na criação da agência, a agência começou com uma lei, e nada mais que uma lei, em um primeiro momento, não tinha orçamento, não tinha sede, a sede era Brasília, não me lembro o tempo exato, mas a operação ficava no Rio de Janeiro, a sede formal da ANP é Brasília.

IBB: Sim.

DZ: Isso mais ou menos foi um acordo, na época com os parlamentares de Brasília. Achavam um absurdo a sede não ser em Brasília, então chegou a um acordo uma coisa

meio, não diria fajuta, tá bom vamos, acabou formalizando a sede em Brasília e a Administração fica no Rio de Janeiro, foi assim que a coisa ficou, e depois meio dentro dessa lógica e lá na lei do petróleo por acaso foi criado o CNPE, que também teve suas funções desvirtuadas. Era um órgão de assessoria do presidente da República de aconselhamento, não um órgão deliberativo como tem sido ultimamente. Então começou um momento muito difícil porque não tinha pessoal.

IBB: Isso.

DZ: Você tinha uma lei, não tinha pessoal, não tinha sede física, não tinha orçamento formal e já tinha pela lei alguns pré-requisitos formais com datas. Então, em um primeiro momento, a gente começou a operar na sede do antigo DNC, que foi instintivo né.

IBB: Sim.

DZ: Com o pessoal do DNC em Brasília, e aí foram sendo contratadas as pessoas, os superintendentes do DNC, na verdade um ou outro, para a área de abastecimento, mas depois foi mudado.

IBB: Entendi.

DZ: Mas houve um processo muito rápido de contratação de Superintendentes, que é o primeiro nível hierárquico, abaixo da diretoria, aliás o único, então um trabalho que demandou muita energia, muito tempo, não muito tempo de trabalho, porque a gente tinha pouco tempo, trabalhava-se muito direto entendeu?

IBB: Sim.

DZ: Então, você tinha que montar uma sede, então montar uma sede não somente com pessoal, mas as pessoas tinham que ter onde sentar, usar seu computador, usar seu telefone .. né.

IBB: Isso (RISOS).

DZ: Seu instrumento administrativo.

IBB: A logística.

DZ: Isso foi feito muito rápido, houve um apoio muito forte, apesar de ser novo, houve apoio forte do governo federal, as agências em geral faziam parte de uma política de governo, isso faz toda a diferença, houve uma boa vontade, mas efetivamente uma ajuda muito grande do governo federal, houve uma boa vontade do Congresso, especialmente, do Senado. Era o Senado, por exemplo, que sabatinava os diretores, aprovava os diretores. Então na época houve muito boa vontade do Senado, em relação a isso, porque basta alguém falar que vai deixar para depois, que a coisa não anda.

IBB: É sim.

DZ: Então, na época o Ministério da Administração que também foi muito cooperativo. Então, houve uma convergência muito boa para que a agência se estabelecesse se firmasse ao longo do tempo. Então, principalmente, tem uma questão que é a mais importante, eu acho que o fato da agência ser, o governo não vê a agência como um inimigo, mas sim o governo ver a agência como um agente importante para a execução das políticas públicas.

IBB: Sim

DZ: Sim a agência não era um entrave pelo contrário, a agência foi vista depois como um entrave quando mudou o governo.

IBB: Sim.

DZ: Ela não era vista como um entrave, era vista como um facilitador para execução da atração de investimento na área de infraestrutura, o que faz todo sentido né? Então, isso casou muito entusiasmo nas pessoas, as pessoas tinham consciência do seu papel histórico que elas tinham naquele momento, o que era verdade né?, principalmente, a questão da quebra do monopólio da PETROBRAS, que era uma coisa que quebrava o paradigma de cinquenta anos. Então, essas pessoas nunca deram abertura para PETROBRAS, tinham clareza da necessidade do seu papel e deram de si o melhor, com exceção, talvez, que a gente teve lá um superintendente que teve problemas de como se enquadrar o pensamento ao que era a política governo né, porque a agência não estabelece política, ela executa políticas, fora um caso específico, o resto caminhou impecavelmente bem, principalmente em áreas mais sensíveis que era a área de E&P. Então, isso caminhou muito, em menos de um ano, no mesmo ano nós tivemos a Rodada Zero que foi um “cavalo” enorme foram quatrocentos contratos de concessão, os contratos de concessão foram feitos dentro da agência quer dizer, dentro da agência, ao contrário do que todo mundo dizia, foram contratos excepcionalmente bons, as pessoas achavam que a agência não tinha condição de fazer, você tinha todos os tipos de “lotes” possíveis e imagináveis, isso chegou até a nos causar uma irritação, deixa a gente fazer, por conta própria, claro pegamos um consultor aqui outro ali, experiências internacionais, e fizemos o que na época, foi considerado o melhor contrato de concessão do mundo, o melhor na qualidade, principalmente o mais bem equilibrado na relação entre o poder concedente e o

concessionário e daí você teve os primeiros quatrocentos contratos da rodada zero e um ano e meio depois a gente teve a primeira rodada de licitações, e também foi uma coisa que ninguém esperava que fosse acontecer, e aconteceu, quer dizer, foi uma coisa bastante relevante, e super importante naquela época, foi um acontecimento literalmente mundial teve televisões do mundo inteiro cobrindo o primeiro leilão, as notícias foram noticiadas nos jornais da CNN.

IBB: Sei sei.

DZ: Aquele momento foi extremamente um momento de ruptura com o passado, que teve seu valor, mas que tinha esgotado seus limites né.

IBB: Claro.

DZ: Então, o segredo da época foi primeiro muito trabalho, muita motivação, muita é...é...é..., uma interação muito boa com o governo federal de quem nós dependimos administrativamente, e que é uma dependência equivocada até hoje, mas existe, o governo federal tem meios de tolher o trabalho de uma agência se ele quiser, por conta da sua vinculação administrativa, a agência ela é autônoma na sua função, mas ela não é autônoma na sua operação, isso é um problema porque dependendo do governo a agência vai funcionar melhor ou pior, não houve indicações políticas isso foi é muito importante.

IBB: Não houve?

DZ: Não houve nenhuma imposição de nomes, não houve um acordo nada, se você pegar, a formação da diretoria, primeiro teve um diretor que foi embora trabalhar no exterior, depois de seis meses a agência de cinco diretores tinha três PhD's, a qualidade dos superintendentes é inquestionável nas áreas, todos, sem exceção

tinham doutorado, isso é muito importante a qualificação, com a experiência que cada um trazia, seja na empresa, seja acadêmica, todos tinham muita experiência já, isso fez a diferença também, não houve nenhuma indicações política de superintendente, não houve nenhuma indicação política de diretor. Então, isso foi fundamental, mais a motivação desse pessoal foi fundamental para que as coisas caminhassem dessem certo. Então, quando você conta com gente qualificada e com gente motivada, faz toda diferença e acho que isso faz toda diferença. Eu falei bastante aí.

IBB: Não, Não, imagine. Eu quero que você me conte, quanto mais você me contar mais feliz eu vou ficar professor.

DZ: Então vamos lá, tem alguma coisa específica?

IBB: (2) Como eu estou focando especificamente na burocracia, então você já citou essa parte importante, desse primeiro escalão de não ter tido indicação política tal, agora os demais funcionários não os superintendentes?

DZ: Então a lei permitia você contratar já no prazo, não me lembro exatamente o número da lei, acho 9.478, permitir por dois anos a contratação direta sem concurso. E isso deu problema, teve alguém entrou no judiciário, questionando isso, o juiz federal deu a liminar suspendendo as contratações, eu atrolei um pouco a opinião do procurador da agência, que queria fazer o recurso, eu fui direto falar com o juiz, eu mesmo, e disse pra ele que tudo bem eu não ia contestar, mas que eu ia fechar a agência até que ele tomasse uma decisão definitiva, porque era uma liminar, então eu estava voltando fechando a agência e avisar para a imprensa porque eu estava fechando a agência, aí ele ficou um pouco perturbado com essa situação, pediu vinte e quatro horas para refletir e no dia seguinte ele derrubou a liminar dele, então, mas

esse tipo de entreveiro não durou muito mais correu muito risco né? Mas essa coisa foi funcionando assim, o primeiro o mais importante foi a contratação dos superintendentes que a partir daí eles foram montando suas equipes

IBB: Ah, eles formavam as equipes?

DZ: Claro, eles foram montando as equipes, então como eles eram cobrados pelo resultado, eu não interferia em nada na montagem das equipes, se eu preciso cobrar vocês são os responsáveis pela contratação de cada um, eles contrataram fizeram e o resultado foi surpreendentemente bom, não que eu não esperasse, mas eles contrataram nas áreas técnicas ninguém, tem uma competência, isso é uma coisa ah quando eu fui nomeado lá ou indicado, disseram que eu não era geólogo, mas o geólogo não entende nada de refino, não entende nada de distribuição, não entende nada de transporte de gás, não existe ninguém com a competência, o geólogo pode entender na hora da exploração, mas na hora da produção ele não sabe nada, o geólogo não sabe refinar, as pessoas ficam com aquela ideia velha de que petróleo o cara sai lá com picareta perfurando.

IBB: Ah.... (Risos).

DZ: A ideia de agência é multi, multi, multidisciplinar com os conhecimentos mais variados e aí você monta uma equipe, que tem o conhecimento adequado e qualificado aí isso se espalha para baixo. Ai, nesse caso, isso foi o que aconteceu as equipes trabalhavam com os superintendentes. Se você pegar o que era uma licitação por exemplo, envolvia o trabalho da superintendência de exploração na identificação de áreas, depois o trabalho da equipe de preparação da licitação quase um ano de trabalho, de geração dos dados das informações foi criado o banco de dados, foi

transferido para a ANP o BDEC tem uma informação importantíssima ali, informações em termos estratégicos para o país, são as informações do subsolo brasileiro para ser identificado, isso ficou a cargo da ANP, ela ficou salvaguardando os dados geofísicos geológicos do Brasil, uma coisa importante.

IBB: Sim, sim.

DZ:A ANP ficou fiel depositária do patrimônio e do acervo geológico brasileiro.

IBB: Sim.

DZ: Em relação ao petróleo , você tinha outras áreas mineração né?

IBB: Claro, Claro.

DZ: Então, isso é um papel extremamente relevante, não é qualquer pessoal que você indique que vai fazer isso, tem que ser alguém muito qualificado. Então, era assim que funcionava então, o segredo primeiro foi qualificação, a primeira coisa, sem qualificação a coisa não anda. Como eu falei antes o apoio do governo meios para fazer e credibilidade da sociedade, então as pessoas precisavam acreditar naquilo porque a PETROBRAS, principalmente, existe uma instância de um fetiche social político e ideológico em relação a Petrobras e de que de alguma maneira estava sendo quebrado, considerando que aquilo ali o tempo comprovou, foi o período que a PETROBRAS mais cresceu, fez parcerias tecnológicas, fez parcerias de investimentos, fez parcerias de todos os tipos. A PETROBRAS só cresceu de lá para cá, ao contrário do que alguns achavam vão acabar com a PETROBRAS vão privatizar a PETROBRAS, nunca se falou em privatização da PETROBRAS, isso foi uma batalha boa de se participar, a reforma era precisa porque afinal das contas, duvido alguém, tem alguns malucos aí, mas enfim, tem alguns que defendem voltar o monopólio do petróleo mas

são pessoas que não são levadas a sério na realidade, imaginar uma volta ao monopólio.

IBB: (3) Professor você citou bastante a formação da burocracia nas áreas, principalmente, de exploração desenvolvimento nas áreas do leilão e de licitação. Agora nas outras áreas? Nas áreas de fiscalização?

DZ: Fiscalização é uma área importante. A fiscalização era um desastre você tinha na agência cinquenta fiscais herança do antigo DNC. Eu tinha uma certa augeriza a esse tipo de fiscalização porque é uma coisa assim o fiscal sai para fiscalizar o posto de gasolina, ninguém fiscaliza o fiscal né? Dá para entender o que eu quero dizer?

IBB: Dá.

DZ: Não quero generalizar, dizer que todos eram assim, o que a maioria fosse assim tinha gente recebendo diversas denúncias comprovadas, na época de corrupção de, tinha na época cinquenta fiscais e tinha, se não me engano vinte e cinco mil postos.

IBB: Nossa.

DZ: Enfim então.. nós sofremos muita pressão na época para aumentar o número de fiscais, resisti não aumentei, na época, até do Ministério Público tinha um procurador que insistia em me perseguir por conta disso, mas depois ele foi afastado não era alguém muito, quer dizer, equilibrado em termos mentais teve o laudo de afastamento do procurador do Ministério Público, não contratamos mais e a gente decidiu investir em inteligência. Essencialmente em duas linhas uma da qualidade do combustível.

IBB: Sim.

DZ: Nós fizemos convênios com universidades em todo Brasil.

IBB: É isso dá para perceber na legislação.

DZ: A gente radicava, a fiscalização era pulverizada no Brasil inteiro com critérios e com entidades sérias né. Então, nós construímos um mapa da qualidade do combustível o que facilitava em termos de, indicar onde se deveria agir. Na época, tinha um problema muito grande porque como abriu o mercado de distribuição houve um boom de distribuidoras, postos de gasolina de bandeira branca, então, ficou muito difícil fiscalizar e muito fácil fraudar.

IBB: Entendi, professor.

DZ: Daí o mercado foi ajustando né? Hoje não tem nem dez ou quinze por cento do que tinha naquela época, deixou de ser um bom negócio fraudar combustível.

IBB: Ah tá.

DZ: Não é que não tem alguém pode fazer em qualquer área, mas hoje eu diria que é mais difícil. O outro foco foi levantamento de preço que isso é feito até hoje.

IBB: Isso.

DZ: Aí você cruzava um pouco essa questão de qualidade e você tinha preço, que muitas vezes te levava a acender a luz amarela né? Aqui tem alguma coisa. Então você pegava indicadores de qualidade e indicadores de preço e isso te induzia a perceber indícios fortes de onde você podia ter algum tipo de fraude, fraude fiscal ou fraude de qualidade.

IBB: Entendi.

DZ: Levando em consideração que a agência não é órgão de defesa do consumidor isso é muito importante. As pessoas confundem muito isso aí.

IBB: Mas de defesa da concorrência né?

DZ: A agência tem um papel de ser um ente de equilíbrio entre o setor produtivo e o consumidor.

IBB: Sim, sim.

DZ: Equilíbrio quando ela, por exemplo, fiscaliza a qualidade combustível, evidentemente, ela está defendendo o consumidor.

IBB: Claro.

DZ: Mas, ela não é o órgão de defesa do consumidor, isso é a parte dos PROCONS IMETRO ou o que seja, mas ela tem o controle. Essa fiscalização do fiscal de coleta chegar no posto, sem controle nenhum e é um setor que tem de tudo o setor de distribuição de combustível, têm empresas sérias e têm muitas empresas que estão devotadas ao crime.

IBB: Claro.

DZ: Então, era muito fácil a captura de um fiscal no passado não muito digamos dignificante. Com o tempo, hoje não sei como está funcionando esta questão de fiscal direto naquela época, eu diria que eu encostei esse tipo de fiscalização. Eu substitui esse tipo de fiscalização direta pela fiscalização por indicadores vindos da universidade, se do departamento de preço aí isso guia a fiscalização na hora, não era uma coisa que o fiscal saia com carrinho entrando no posto, é ridículo isso. Então, isso aí foi uma mudança importante né, no conceito de como fiscalizar sem contar que você tinha muita transparência nisso, porque quem levantava não era nem a ANP, era

agentes externos de muita credibilidade, então, a ANP recebia as informações processava, mas o levantamento e a variação era feita pelas universidades.

IBB: (4):Professor uma quarta questão, você já começou a citar um pouco na nossa primeira parte que você fala sobre a Rodada Zero né? E eu queria saber professor como era a relação assim, porque claro a PETROBRAS tinha o monopólio e ela tinha uma base de dados muito grande, vamos dizer assim, ela já estava um pouco na frente porque ela explora o petróleo durante cinquenta anos. Como a ANP conseguiu se estabelecer na rodada zero uma fronteira entre a PETROBRAS estatal e com a PETROBRAS empresa que participa com as outras na Rodada Zero?

DZ: Primeira coisa que a ANP exerceu seu papel de autoridade desde o início. Eu tinha uma relação amigável com o presidente com os diretores, mas eu tinha uma relação muito conflituosa institucional, ou seja, na física nós nos dávamos muito bem, mas institucionalmente a gente teve que exercer em alguns momentos com muita dureza o papel de autoridade e para isso o governo foi muito importante, porque se o governo resolve como foi feito depois, fazer reunião do Conselho Nacional de Política Energética dentro da PETROBRAS é uma desmoralização para a ANP sem tamanho.

IBB: Sim

DZ: Isso é uma coisa impensável naquela época para a gente, A ANP exerceu sua autoridade ela estabeleceu critérios a lei tinha alguns a ANP esmiuçou esses critérios e a partir desses critérios ela....os critérios eram prazos relativos a comercialização, a comercialidade ou não dos campos, enfim, os critérios eram bastante claros, enfim a ANP dizia esse campo fica com a PETROBRAS, enfim ela foi benevolente com a PETROBRAS, nesse sentido quando havia uma dúvida difícil de ser sanada

normalmente mantinha com a PETROBRAS para não prejudicar a empresa essa não era a intenção, mas, de uma maneira geral, a ANP perdeu diversas áreas por conta de não se enquadrar nos critérios e ficou por isso mesmo não tinha o que discuti, não tinha nenhum recurso quanto as decisões da ANP, ficou claro que seria decisões soberanas e assim foi.

IBB: Então na rodada zero vocês chegaram a estabelecer a ANP e a PETROBRAS institucionalmente chegaram a estabelecer as regras né para que a PETROBRAS...

DZ: Então a gente já fazia referência a questão da comercialidade, mas é.. a ANP em torno disso ela criou critérios também critérios técnicos, mas o principal era, salvo engano, a expectativa do período de comercialidade a declaração de comercialidade de algum campo específico. Isso foi o que gerou o que foi devolvido para a ANP e o que ficou para a PETROBRAS, o que ela poderia efetivamente continuar explorando, ou seja, que não causasse prejuízo, alguma coisa que tivesse faltando muito pouco tempo para produzir você tirasse esse campo da PETROBRAS, não havia sentido nenhum.

IBB: A Tá.

DZ: Agora, campos que ela tinha que investir muito ao longo do tempo e que ela não tinha atingido determinado patamar de trabalho esses campos foram devolvidos para a agência.

IBB: Entendi, agora ficou mais claro. Professor com relação a cooperação de mão-de-obra teve algum convênio que a PETROBRAS cedia, emprestava algum...

DZ: Não, não convênio zero nenhum caso. Isso aí, pelo contrário era tudo a ser evitado e não havia nenhum caso de um funcionário da PETROBRAS trabalhando na agência,

aposentado sim, pessoal que já havia saído da PETROBRAS e estava no mercado, mas convênio com pessoas da ativa nenhum, nenhum, de jeito nenhum.

IBB: Então o que aconteceu foi que pessoas que já estavam aposentadas da Petrobras que estavam no mercado...

DZ: Exatamente, alguns casos sim de pessoas que estavam na Universidade com experiência, era o único que no Brasil você não tinha outra concentração de qualificação que não fosse gente da PETROBRAS, tinha o pessoal das Universidades alguns que trabalharam fora, mas a maioria era da PETROBRAS

B. Entrevista com o Prof^o Dr Luiz Augusto Horta Nogueira

A seguir, exibi-se a transcrição da entrevista realizada ao Prof^o Dr Luiz Augusto Horta Nogueira, no dia 29 de maio de 2019, via Skype, na cidade de São Paulo .

Luiz Augusto Horta Nogueira possui graduação em Engenharia Mecânica pela Faculdade de Engenharia de Guaratinguetá da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (1978), mestrado em Engenharia Mecânica pela Universidade Estadual de Campinas (1981), especialização em Economia da Energia pela Fundación Bariloche (1985) e doutorado pela Universidade Estadual de Campinas (1987). Foi Cientista Visitante na FAO (Roma, 1997/1998) e Diretor Técnico da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (1998/2004). Atualmente é professor titular do Instituto de Recursos Naturais da Universidade Federal de Itajubá e consultor de agências das Nações Unidas (FAO, CEPAL, PNUD) em temas energéticos. Atua em estudos técnicos, econômicos e ambientais de sistemas energéticos, principalmente relacionados à cogeração, bioenergia (etanol, biodiesel e bioeletricidade) e eficiência energética nos usos finais.

HN: Entrevistado – Horta Nogueira

IBB: Entrevistador – Izabella Barbarini Baptista

IBB: (1) Como você sabe professor a ANP foi resultado do processo de reforma do Estado brasileiro, na década de 1990, principalmente no governo Fernando Henrique e eu queria saber, professor, como foi pra você esse processo inicial né? com que espírito vocês estavam imbuídos? como que vocês trabalhavam? que cargo que você ocupava?

HN: Izabella, eu devo dizer que já se passaram muitos anos desde que eu saí da agência e boa parte dessas coisas precisaria lembrar, talvez não me lembre em detalhes, mas certamente o que ficou gravado, foi um trabalho sério constante relevante, então, talvez eu te ajude, vamos ver.

IBB: Claro.

HN: Em 1997, eu acompanhava a situação institucional no campo energético no Brasil um pouco a distância eu estava trabalhando em Roma na FAO tirei um sabático da universidade e fui pra lá.

IBB: Sei.

HN: Trabalhando na área de energia e ao voltar, eu voltei em meados de 1998, o Davi me disse, eu estava sabendo das agências, conhecia a lei 9.478 que criou a agência alterou todo setor energético.

IBB: Sim.

HN: Porque ela define delinea a política energética brasileira eu me lembro que conhecia o Davi da academia da USP, da Unicamp e ele disse que gostaria que eu o ajudasse na parte de bioenergia na formação da agência e aí me lembro que, em meados de setembro de 1998, eu comecei a frequentar a agência e tinha pouco tempo porque éramos muito poucos né? a agência estava em seus primeiros dias a Lei é de 1997, mas a implementação ocorreu em 1998 para adiante. Eu me lembro, eu comentava ali, as pessoas estavam procurando ainda se alojarem, quais seriam as salas, a gente ocupava os andares do Banco do Brasil lá no Rio e aí surgiu essa oportunidade. O Davi me perguntou se eu queria ser diretor eu não tinha menor ideia das responsabilidades, mas comecei a ler aquilo e ver que quadros que poderiam ter

oportunidade para colaborar, para ajudar e para aprender e para desenvolver mais ainda, eu acabei aceitando. Aí teve início todo um processo de consulta ao Ministro, ao Presidente. Eu me lembro que isso acabou culminando...porque não tinha qualquer vivência em instância regulatória aliás ninguém tinha ...acho que no interesse do seu trabalho, nós éramos mais ou menos três categorias de pessoas trabalhando lá dentro.

IBB: Hum.

HN: Todos em uma convergência muito grande de visões, eu diria que muito feliz essa fase inicial, tinha um clima muito positivo, uma mística de se fazer algo que era necessário, urgente e possível. Nós éramos, então, três tipos de gente: primeiro o pessoal que vinha da PETROBRAS, aposentados da PETROBRAS, na área de exploração e produção de petróleo, pessoas muito competentes me lembro de todos eles, pessoas capazes bem formadas, bem informadas foram fundamentais para o processo de construção do marco regulatório e seu detalhamento, enfim para efetiva implementação da agência.

IBB: Sim.

HN:O outro núcleo de pessoas eram os colegas vindos de órgãos públicos boa parte deles vinculados ao Ministério de Minas e Energia particularmente ao DNC. Você deve lembrar que o antigo Conselho Nacional do Petróleo (CNP) deu origem ao DNC Departamento Nacional de Combustíveis e tinha uma série de colegas que traziam uma memória dos procedimentos formais e o acompanhamento do mercado de combustível e esses colegas ajudaram também. Esse segundo grupo já conheciam mais as sistemáticas.

IBB: Sei.

HN: É o que você prefere chamar de burocracia, talvez, e em terceiro lugar tinha gente como eu e diversos colegas da academia, professores da Unicamp do meu caso de Itajubá, professores de Universidades do Rio de Janeiro que traziam uma bagagem, mais conceitual mais teórica e fomos expostos ali a todo processo de construção de um marco regulatório que envolve consultas que envolve uma série de interlocuções e foi muito interessante. Então, nos primeiros meses nos primeiros anos da ANP esses três grupos existiam.

IBB: Sei.

HN:Então, eu me recordo de um envolvimento apaixonante, que eu passei a ter apaixonado, por esses temas e eu venho de uma família que eu escutava falar de petróleo de energia porque meu pai foi motorista de caminhão durante um tempo.

IBB: Que legal professor.

HN:Então, meu pai depois teve uma empresa de transporte de combustível, depois meu pai teve posto de gasolina e, então, eu tinha como presente dois conceitos. No começo eu me envolvi com a área de distribuição de combustíveis. No começo eu trabalhei na área de Promoção de Licitações, depois eu trabalhei na área de especificações, acompanhava mais de perto essas Superintendências de Qualidade de Distribuição, a área de mercado de combustíveis chama, Izabel,la Doenstrem você deve saber.

IBB:Sim

HN: A indústria do petróleo têm essas duas grandes áreas: a área do Upstream que envolve buscar o petróleo, encontrar o petróleo, retirar do subsolo processá-lo até esse ponto, que envolve as Plataformas e as atividades de transporte petroleiro até

trazer as refinarias, onde se converte, então, em produtos de uso final diesel, querosene, gasolina e etc. Dali para frente é o Downstream, então, temos os terminais, os postos de gasolina e todas as questões associadas a esses agentes. E eu fiquei nos meus seis anos de agência muito mais próximo desse setor do Downstream e era onde tinha a minha diretoria. Eu acompanhava todos os setores na Diretoria as decisões são colegiadas o que é uma coisa muito positiva todos são corresponsáveis.

IBB: Sim

HN: Participam das construções dessas decisões mas eu sempre relatei as coisas na área de Downstream vamos dizer a maioria do meu esforço lá estava concentrada nessa área tive excelentes superintendentes bons parceiros eu tive outro dia na agência vendo alguns amigos que eu tenho. Mas o que eu quero dizer é que é que entre esses dois mundos Izabella o mundo do Upstream e do Downstream há uma realidade muito diferente.

IBB: Sim.

HN: O mundo do Upstream era um mundo que nós não tínhamos nenhum outro agente, senão a PETROBRAS pela Lei 9.478 houve a abertura do mercado toda uma nova sistemática de chamar agentes, estruturar as ações sua compra e venda até para as rodadas de licitação, isso é uma grande novidade e eu vejo com um entendimento de sucesso, quer dizer, a pluralidade que se alcançou no Brasil os níveis de produtividade nós incrementamos bastante a produção de petróleo, gás natural no Brasil e o mundo que nós vivemos hoje, passado mais de quinze anos da Lei, vinte anos da Lei de fato, é uma realidade totalmente diferente no Upstream.

IBB: Sim.

HN: Agora, no Downstream, já existia uma pluralidade. Primeiro, as refinarias já estavam na PETROBRAS, mas você tinha algumas refinarias privadas e tínhamos uma pluralidade e uma diversidade de distribuidoras né brasileiras e internacionais. Então, o processo já foi diferente do processo de upstream e existia, nessa época, o problema da diversidade do número de agentes, problemas de qualidade levantamos. E nós conseguimos encaminhar soluções para eles. Eu tenho uma bibliografia danada sobre isso tem dados sobre isso. Mas, o importante para resumir isso daí é que no Upstream existe todo charme, uma sedução por ser uma área de geração de riqueza, a partir do esforço exploratório de produção mineral. Então, encontrando os recursos eles se monetizam. Uma coisa muito importante, a ANP implementou um sistema de “government take” de dar valor a sociedade do recurso natural que ela obtém muito interessantes os lances das visitações, quer dizer os ganhos de aluguel de área, os ganhos associados aos royalties e a participação especial. Esses quatro itens constituem um esquema sem dúvida muito bom de fazer a participação do governo e da sociedade na atividade petroleira ser, ao mesmo tempo, ser investidora interessante e principalmente para a sociedade. Eu não acredito que as mudanças posteriormente introduzidas têm sido eficazes não me parece não. Eu acho que o modelo vigente no início, que ainda está vigente em boa parte da área, é o mais importante é o bem-sucedido. Agora, esse charme esse sucesso que estou dizendo de área sendo colocadas em produção de novos agentes econômicos chegando da sociedade recebendo grande quantidade de recurso por conta dessa atividade que se expandia.

IBB: Sim.

HN: Nós tínhamos, em contrapartida, uma situação preocupante no lado da distribuição do Downstream. Então, houve toda uma revisão do marco regulatório dos termos de autorizações para as distribuidoras das especificações e eu acho que me sendo envolvido como um dos corresponsáveis por dois grandes processos que permanecem na agência.

IBB: Sim.

HN: Um do processo de acompanhamento sistemático da qualidade dos combustíveis. Eu tive um Superintendente quase o tempo todo foi o Antonio Bolome. Eu fui buscar no IPT, ele mudou para o Rio passou a ser um amigo, um grande técnico que me ajudou implementar um sistema onde as Universidades, basicamente brasileiras, várias Universidades fazem uma amostragem e avaliação da qualidade de combustível. Então, o que que é isso, quando começou essa história que o combustível brasileiro tinha solvente, tinha problemas e etc, nós não tínhamos informações pré-existentes, nós não tínhamos dados, ninguém podia falar de boa fé que tinha essa informação. Então, nós promovemos convênios e foi possível articulado com essas unidades descentralizadas, fazer um tratamento sistemático disso. Eu dizia que era como se nós falássemos de doenças venéreas das mulheres brasileiras indo olhar no mangue que é o bairro de baixa meretriz no Rio.

IBB: Sei.

HN: Tem que olhar o Brasil todo, eu sei que têm problemas lá, mas essas doenças não estão no nível que estão lá em toda sociedade, nós tínhamos que levar em conta isso. De fato nós vimos que tínhamos regiões que eram mais problemáticas, tinham regiões que chegavam a vinte por cento o número de amostras que apresentavam problemas

depois começamos a ver, que com o combate a isso subsidiando ações da fiscalização, pressionando levantando isso, com essa ação de diagnóstico, para separar, o que nós tínhamos claro, Izabella, separar o que é, que é a avaliação da situação dos combustíveis de uma ação de fiscalização que, normalmente, tem um caráter mais coercitivo, administrativo, eu diria até para penalizar alguém. Isso acabava expondo os fiscais que tínhamos as ações de corrupção e coisas que o valha. Para evitar isso, nós separamos de uma forma muito clara o que é o diagnóstico, vamos primeiro saber onde temos problema, a gravidade e que tipo de problema temos. E acho que deu certo. Hoje esse tipo de programa permanece, eu sei que teve dificuldade alguns anos falta de recurso. Mas, foi algo que veio para ficar, outro dia estive lá conversando soube pela equipe que isso permanece. É importantíssimo que isso permaneça, tivéssemos nós na sociedade brasileira, esquemas parecidos para acompanhar, digamos, a qualidade do leite dos alimentos. Nós temos isso implementado na área de combustíveis e nossos níveis de inconformidade hoje são bastante mais baixos do que os níveis que tínhamos. Eu acho que essa é uma história de bons resultados, que a agência tem para contar. Houve a implementação de uma sistemática estruturada sob marcos e portarias que resultou nisso. E eu aprendi muito com isso lógico, e uma das coisas que eu aprendi que o combustível fora da especificação, um combustível que não tem as características químicas, que deveria ter, não é necessariamente um combustível ilegal. Porque um combustível pode ter sido armazenado de forma inadequada, ter sido processado de forma inadequada, então, está fora da especificação. E um combustível que está dentro da especificação, um combustível que atende perfeitamente as normas de qualidade pode ser um combustível ilegal, ele pode ter sido roubado não ter pago os tributos enfim...

IBB: Sim entendi.

HN: Nós temos aí, um universo que são de quatro situações. O combustível legal, especificado corretamente, que é o desejável, O combustível legal, que não está especificado corretamente. O combustível ilegal que é correto em termos de qualidade e o pior dos mundos, o combustível que é ilegal e fora da especificação.

IBB: Sei.

HN: Para o consumidor isso não é claro. É comum os agentes econômicos associarem a ilegalidade a falta de qualidade e com isso os postos bandeira branca...

IBB: Aquele sem especificação da marca da distribuidora...

HN: A minha origem de filho de pequeno empresário, pequeno empresário honesto, tenho boa lembrança de meu pai. Eu diria que não é obrigação do pequeno empresário dono de posto, caminhoneiro e nem prerrogativa do grande empresário ser honesto. Começamos observar, olha que interessante, que alguma fração não muito pequena desses postos, que estavam vendendo gasolina fora da especificação, estavam vendendo gasolina acima do preço médio.

IBB: AHHH...

HN: Entendeu?

IBB: Entendi.

HN: Ele lesava, vamos dizer, de duas formas. Ele dava a impressão que tinha um produto bom, mas o produto era fora da especificação e, ainda assim, com o preço elevado. Bom, e aí nós implementamos o segundo processo que foi muito importante, que a ANP manteve nos últimos vinte anos que é processo de acompanhamento de

preço. Monitoramento de preço que é em base amostral também. Então, temos o site da ANP em base regularmente apresentada, as bases de combustível de GLP, de óleo diesel.

C. Entrevista com Haroldo Borges Rodrigues Lima

Em seguida, apresenta-se a transcrição da entrevista concedida por Haroldo Borges Rodrigues Lima no dia 18 de março de 2020 , via chamada telefônica, na cidade de São Paulo .

Haroldo Borges Rodrigues Lima nasceu em Caetité no estado da Bahia em 1939. No final da década de 1950 ingressou na Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Trabalhou na Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia -Coelba. Durante a Ditadura Militar, participa de movimentos estudantis e revolucionários, lutando contra o regime. Participa da Assembleia Nacional Constituinte como deputado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) com expressiva votação. Teve quatro mandatos como Deputado Federal pelo Partido Comunista do Brasil da Bahia (1991-2003). Em 1995 acompanhou as orientações da bancada de oposição da Câmara posicionando-se contra a quebra do monopólio dos governos estaduais na distribuição de gás canalizado, o fim do monopólio das embarcações nacionais na navegação de cabotagem, a quebra do monopólio estatal das telecomunicações e da PETROBRAS na exploração de petróleo. No ano de 2005, foi indicado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva para ser Diretor Geral da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Em dezembro de 2011 deixou a agência e foi trabalhar como consultor na petroleira HRT fundada por ex-funcionários da Petrobrás (CPDOC-FGV, 2020).

HL: Entrevistado – Haroldo Lima

IBB: Entrevistador – Izabella Barbarini Baptista

IBB: (1) O senhor iniciou o seu mandato em 2005 e nos anos anteriores o governo Lula havia proposto um projeto de “Lei Geral das Agências Reguladoras” o 3337/2004. Nos anos que o senhor ocupou o cargo de diretor, como o senhor percebia a relação da agência com o governo? Qual a visão do governo de como elas deveriam atuar? Como as agências deveriam atuar na visão do governo Lula ?

HN: Justamente, preciso retocar alguns dados, você coloca que meu mandato começou em 2005. Em 2005 começou meu mandato de Diretor-Geral, como diretor meu mandato começou em 2003. No final de 2003, eu fui indicado para ser diretor da ANP, em 2004 fiquei como diretor-técnico e em 2005 assumi a Diretoria Geral e fiquei até 2011. Esses são os dados assim básicos. Como se sabe, a indicação é feita pelo Presidente da República para o Senado da República. O Senado através da sua Comissão de Infraestrutura, ela faz uma sabatina com cada candidato e faz uma votação secreta no âmbito da sua comissão. A pessoa sendo aprovada, aí vai ao plenário e o plenário de novo em votação secreta ou aprova ou, então, rejeita a indicação do Presidente da República. Esses são os fatos. Segundo aspecto, em relação a sua primeira pergunta, realmente existiu em 2004, o governo Lula assume no início de 2003, o governo através de seu poder executivo encaminha ao Congresso Nacional o projeto de lei 3.337. Esse projeto de lei visava ser uma espécie de “Lei Geral das Agências Reguladoras”. Existia no ambiente geral das esquerdas uma certa ideia, uma impressão, vamos dizer, não muito precisa a respeito de qual o papel das agências reguladoras como é que era o que ela significava mesmo. Havia uma certa preocupação de que as agências reguladoras foram criadas com o objetivo de isolar o poder executivo que era originário do povo. O povo não vota em agência o povo vota no poder executivo e no poder Legislativo, é essa aí.

IBB: Entendi

HL: Então, a origem do poder popular está relacionada com o voto. E o voto elege o presidente da república, elege os deputados. E aí, essas instituições a presidência da república e o legislativo, na medida em que, cria-se a agência reguladora e a agência reguladora começa a movimentar com tudo quando é coisa relacionada com fontes energéticas e de serviço e etc. Havia uma certa preocupação que isso significaria um certo isolamento ou afastamento da fonte real de poder, ou seja, o povo elege um governo que não pode mexer na questão de leilão de petróleo, por exemplo. Não pode mexer, por exemplo, em leilões de serviços de telecomunicações, porque quem faz isso é uma outra coisa que é constituída sem ser pelo voto do povo que é a agência reguladora. Eu estou me referindo a preocupação que existia na época.

IBB: Entendi, doutor.

HL: Essa era a preocupação e o ambiente era esse, por isso havia uma certa preocupação. Quando eu chego na ANP, e eu fui percebendo isso, posteriormente. Havia por parte de todos os demais diretores e setores da ANP uma grande de interrogação. O que é que veio o Haroldo fazer aqui? Como o Haroldo se coloca diante dessas coisas. Bom, por outro lado, eu próprio, eu conhecia, sou engenheiro de formação, e durante todo tempo que passei na Câmara Federal, que são vinte anos, me dediquei muito a estudar essa temática de petróleo.

IBB: Entendi, doutor.

HL: Todas as comissões relacionadas com Minas e Energia com o Petróleo, tudo isso eu discuti intensamente, eu elaborei muito etc, etc. Mas, a agência reguladora eu nunca fui, eu nunca participei da agência reguladora, eu não tinha uma completa

clareza de como que era seus meandros e qual era seu espírito propriamente dito. Progressivamente, eu vou me dando conta de que a agência reguladora, de que as agências reguladoras têm um grande papel a cumprir no mundo de hoje. Que as agências reguladoras não são alguma coisa que sempre existiram, na verdade a história das agências reguladoras é uma história complexa, ela começa nos Estados Unidos a muito tempo atrás.

IBB: Sim

HL: Só os Estados Unidos é que tinha agência reguladora. Depois, muitos anos depois, isso vai para a França. A França cria outras agências reguladoras e etc. Quando isso chega aqui pelo Brasil, nesse período depois da lei chamada lei 9.478 que cria a ANP. A partir desse fato, as agências reguladoras passaram a ser um expediente extremamente oportuno e eficaz pelo qual o sistema econômico funcionava. Houve uma determinada reunião o I Congresso Internacional das Agências Reguladoras, não sei se o nome foi esse, mas o sentido era esse. Foi feito esse Congresso, eu não tenho os dados todos de cabeça, antigamente, eu sabia tudo isso decor, mas agora já não me lembro direito. Era um grupo assim que não chegava a cem agências reguladoras que estavam representadas, porque eram todas que existiam no mundo. Um ou dois anos depois teve o segundo Congresso e já tinham cerca de seiscentas agências que foram fundadas no mundo.

IBB: Nossa

HL: Aqui no Brasil não tinha nenhuma de repente passou a ter nove ou dez.

IBB: É verdade.

HL: O processo de fundação das agências é um processo recente. Não é nada assim, que têm uma larga experiência no mundo e que nós estaríamos redescobrimo a pólvora, não é não. Ninguém sabia o que fazer com isso, nem o pessoal da esquerda muito menos até o pessoal da direita. O meu papel na agência de petróleo teve um certo significado, pelo que inclusive os meus colegas de outras agências falavam. Porque eu era, dentre os novos diretores de agência, aquele que era o mais conhecido, o que tinha sido deputado por vinte anos, o que tinha sido preso político era o mais representativo daquelas forças emergentes. E essa pessoa, que sou eu, comecei a me dar conta, no curso do processo, que a agência tinha um papel muito importante a cumprir, na minha opinião ela precisava ser retocada. Certos conceitos, certas concepções, digamos assim, precisam ser retocadas entre as quais a concepção relacionada com o problema da outorga. Quem outorga o que? O Brasil é esse país grande, bom tudo bem, tem o setor de petróleo vamos dizer, nós estamos falando de onde eu participei. Quem outorga uma parte do território brasileiro para uma empresa internacional explorar petróleo? Quem é que faz isso é a agência? Por que a agência? Quem dá esse poder a agência? A agência nunca foi eleita pelo povo para fazer nada, então ela não tinha esse direito de fazer isso. Esse direito teria que ser diretamente vinculado ao mandato popular e, no caso, o pessoal eleito é que outorga. Agora, como outorga? Outorga através de um processo, então, de um processo bem avaliado e discutido de tal maneira, que a agência faz uma proposta ao poder executivo através do seu ministério, e de que ela agência, a luz de seus estudos e da sua compreensão, propõe, sugere que o governo central autorize outorgar os seguintes blocos esse, esse, esse e aquele. Da seguinte forma, essa, essa, essa e aquela. E isso vai como uma proposta da agência para o Ministério, o Ministério trabalha essa proposta, verifica se é correta se não é correta, ajusta, corta isso, corta aquilo e

acrescenta alguma coisa e leva para o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e que ele, então, aprova. Aprovado, retorna a agência a seguinte ligação o poder executivo, através do CNPE e do Ministério de Minas e Energia (MME), aprovou a seguinte proposta de vocês, retirando tal e qual parte. Então, realizem uma outorga, autorizada por nós, nos seguintes blocos. Cabe a Agência Nacional do Petróleo fazer aquele tipo de leilão. Isso aí é um retoque, porque o que estava acontecendo era que a agência por conta própria outorgava o que queria.

IBB: Entendi, doutor.

HL: Pouco importando, o que o poder executivo tivesse a dizer ou não tivesse a dizer. Nem era consultado ou era consultado formalmente. A coisa foi ajustada bem mais a frente desse ponto de vista, que estou me referindo a você. Mas, o certo é que essa proposta esse projeto de “Lei das Agências” terminou sendo objeto de muitas discussões na Câmara, vai para lá, volta para cá etc e tal, mas nunca avançava muito não. E, paralelamente, a compreensão nossa do papel das agências ia avançando mais do que a discussão do tal do projeto. De tal maneira, que quando chega aí, mais ou menos, com Dilma, com certeza em 2013, a Dilma retira o projeto que estava em tramitação. Então, a história do projeto é essa. Bem mais a frente é que vai se aprovar uma “Lei Geral das Agências Reguladoras” com outros aspectos. Terminei a primeira pergunta.

IBB: (2) Então, doutor Haroldo, somente esclareça para mim, essa mudança, essa exigência da agência como um poder concedente voltando para o Ministério, esse processo inicia-se quando? Quando a agência passa a submeter para o Ministério os leilões que vão acontecer ?

HL: Isso já é bem mais a frente viu. Essa discussão começou a se colocar dessa maneira, mas isso vai aparecer com mais clareza, nessa altura minha memória não está tão precisa quanto era no passado, tenho completa clareza de quando nós elaboramos o contrato de partilha de produção, aí fizemos uma reforma na legislação e ao fazermos uma reforma na legislação, nós precisamos essa questão de forma muito clara e precisa e definida e ficou muito claro, isso na lei que estabelece o contrato de partilha de produção.

IBB: A tá. Então foi lá para 2009 e 2010?

HL: Mais ou menos 2009, talvez.

IBB: (3) E em relação a outros aspectos da ANP doutor, além da questão do poder concedente, o governo acreditava que as agências seriam somente executoras de políticas, então ?

HL: Exato. Isso é que é correto. Quem define a política, a política é o que fazer, quem diz o que vai ser feito no Brasil, é quem foi eleito pelo povo para fazer isso. E ele diz: nós vamos fazer isso da seguinte forma e quem vai executar essa política é a agência. O que a agência tem feito até hoje é executar políticas. É claro que existe ainda uma certa situação ainda meio intermediária, de tal maneira que não fica muito preciso até que ponto a agência faz um pouco do poder legislativo, legisla um pouco, ou executa um pouco. Tanto que na teoria mais elaborada sobre agência, nos livros diz o seguinte: as agências são um pouco poder legislativo, um pouco poder executivo, um pouco do poder judiciário. Ela faz um pouco dos três, mas a definição básica são tomadas pelo poder executivo e são encaminhadas a ela. Por exemplo, vamos realizar leilões na área do pré-sal brasileiro, por exemplo, vamos realizar leilões nesse ano agora. Quem

define isso? A agência não define ela faz essa proposta ao governo. Nós achamos que deveria realizar leilões nas seguintes áreas, nos seguintes blocos no pré-sal brasileiro esse e esse e aquele, realizamos essa proposta e ele diz estamos de acordo aí a agência faz. Você está percebendo?

IBB: Entendi, doutor.

HL: Agora, por exemplo, a agência vai regular o tipo de combustível que vai ser consumido no Brasil. Com tal octagem, com tal octanagem e etc. Esse é uma certa legislação que estabelece, que no Brasil, isso passa a ser regulamentar um combustível que deva ter as seguintes características ponto de octanagem de não sei quanto, ponto de ebulição de não sei quanto, e diz tudo isso. Ao dizer tudo isso, ela está legislando, ela está dizendo o que deve ser feito. Seria formal pegar essa formulação, que é uma formulação de muito espírito técnico, e mandar para o CNPE estão de acordo com isso? Eles não teriam condições técnicas para reexaminar aquilo. É nesse sentido, que em certos aspectos a agência passa a fazer uma proposição que de certa maneira é uma lei. E ela não é legislativo e legisla também.

IBB: (4) Entendi doutor. Outro aspecto, as agências, como o senhor sabe, elas foram criadas para dar garantias aos investidores de que as regras dos contratos seriam cumpridas. Por exemplo, dos contratos de exploração de petróleo. Diante do governo, objetivar retomar o poder concedente, como que o governo via a relação da agência no sentido de garantir os compromissos com os possíveis investidores. Como ficaria a questão da credibilidade que a agência tem que ter?

HL: Olha é o seguinte, todos os investidores querem credibilidade no contrato acerca das regras que eles assinam.

IBB:Sim.

HL:Vamos assinar esse contrato. Quem decide que vai assinar esse contrato? Então, não é uma coisa contraditória com a outra. O que o governo central tem que fazer é o seguinte: vamos fazer leilões em tais e quais lugares. Quem decide isso é o governo central. Isso aí, investidor nenhum fica esperando decidir, pode decidir ou não pode decidir. Decidido que vai, tem que ter o contrato, o contrato quem faz é a agência e aí sim, esse contrato nunca foi mudado. Então, aqui no Brasil, nós temos um tipo de regulação, na área do petróleo, que é uma das mais respeitadas no mundo. Primeiro que até onde eu estava lá, e depois que eu saí, soube que continuava assim, é o único leilão da área de petróleo no mundo que é retransmitido ao vivo pela internet na hora. Todo mundo sabe na hora quem ganhou, quem não ganhou e porque não ganhou e em que condições ganhou e que tipo de contrato vai assinar. Isso em diversos países do mundo que faz leilão, não é assim não. O leilão é feito recolhe-se as propostas. As propostas são examinadas lá nos gabinetes escondidos. Um mês depois, chama-se os vencedores para ter entendimentos e no final proclama-se o resultado. Passa-se as vezes semanas, para os resultados poderem ser proclamados. O nosso leilão é o mais transparente, que existe no mundo, mas do que isso não pode. O leilão é feito abertamente. Na hora que o contrato é assinado depois, que ele é assinado, ele nunca foi refeito. Todos os grandes investidores do Brasil, eles se regozijam do fato de estarem lidando com regras que são regras corretas. O que eu quero dizer com corretas, é que elas são inabaladas. Desde que são aceitas, e elas são promulgadas, elas não são mudadas. O que acontece, é que nós podemos fazer novas regras para novas situações e aí sim, nessas novas situações, quem ganhar com novas regras vai se também, vai se beneficiar do fato que estar com contratos inabalados.

IBB: Entendi doutor muito boa a sua explicação.

HL: Certo.

IBB: (5) Quando o senhor assumiu o seu cargo de Diretor-Geral, em 2005, a agência já tinha oito anos de funcionamento. Em relação ao funcionamento da diretoria, agora o senhor pode me falar, tanto como o diretor que o senhor foi, quanto como diretor-geral.

HL: Certo.

IBB: Durante seu mandato doutor, houve mudanças em relação à antiga diretoria a diretoria que foi de formação da ANP?

HL: Uma das características principais, talvez a mais importante característica da agência, definida em lei é que ela é uma autarquia especial. Ela é uma autarquia porque ela é subordinada ao governo. O governo é o que cria, o governo é o que indica para lá o diretor. Quem me indicou foi o Lula, que indicou para o Congresso, o Congresso me sabatinou. Agora, a agência quando ela é constituída, digamos assim, ela não tem uma preocupação de estar absolutamente sintonizada vinculada com o grupo que emerge do governo.

IBB: Sim.

HL: Se um novo bloco emergiu no governo, não significa que a agência vai ter que mudar toda não. Justamente, porque ela é uma autarquia especial, todos seus diretores tem mandato. Ninguém pode ser tirado. Agora mesmo, o diretor Décio (Décio Oddone Diretor Geral 2016-2020), que é o diretor Geral da ANP, ele renunciou. Isso sim, ele pode renunciar. O Bolsonaro não pode tirar nenhum diretor. Agora, ele

pode criar um constrangimento tal, que o Diretor venha a renunciar, não sei, se foi por essa razão que o Décio fez o que ele fez. Mas, sabe de uma coisa eu não quero mais, não eu saio, ai abre-se uma vaga. Quando abre-se uma vaga e o Bolsonaro vai ter que preencher essa vaga.

IBB: Então, vamos retomar a questão como a ANP já tinha 8 anos de funcionamento quando o senhor assumiu como Diretor ou como Diretor-Geral cumpriu-se os mandatos relativos ao período de formação da agência até o fim?

HL: Todos os mandatos foram cumpridos. Teve um ou outro que, por exemplo do Horta (diretor Luiz Augusto Horta Nogueira). Quando eu estava chegando, ele estava saindo. Em uma situação parecida com essa do Décio ele resolveu renunciar. Mas, o presidente não podia tirar ele não. Se ele renunciar fica aquela vaga. No caso do Horta, não estou bem lembrado, o que estou bem atento é que quando eu estava chegando, ele estava saindo. Ainda encontrei ele lá, conversei com ele, me parece que fiz o pedido de ele não sair.

IBB: Entendi. O caso em que houve o não cumprimento do mandato foi por motivo de renúncia do próprio diretor, então?

HL: Tem que ser assim. Não tem outro jeito.

IBB: Não houve então afastamentos ou exonerações no seu período ou eles aconteceram?

HL: Não existe exoneração de diretor. Nenhum diretor é exonerado não existe a hipótese de exoneração. O diretor pode renunciar e isso aconteceu algumas vezes. Exonerar ele não pode. Ele pode renunciar por essa ou aquela razão. Pode ser por

razão política, eu não quero ficar com esse governo aí. Aí ele saí. No meu mandato não me consta que isso tenha acontecido nenhuma vez.

IBB: Não houve renúncias no período em que o senhor esteve a frente da agência?

HL: Fora essa do Horta, isso sim foi uma renúncia. Daí por diante, não me lembro de nenhuma renúncia. O diretor-geral embaixador Dr Sebastião do Rego Barros terminou seu mandato. Eu assumi a diretoria geral no lugar dele. O Formam (John Milne Forman diretor de 2002-2006) terminou seu mandato o Newton (Newton Reis Monteiro diretor de 2002-2008) terminou seu mandato. Terminado o mandato e no caso do Martins (Victor de Souza Martins diretor de 2005-2011). Eles terminaram saindo e voltaram de novo por vontade própria em cooperação por causa de trabalho.

IBB: Entendi

HL: Falam que o Haroldo aparelhou a agência. Isso é uma absoluta babaquice. Não tem absolutamente nada. Eu introduzi uma coisa que não existia lá, até então que era o concurso público. Para preencher as vagas existentes, não de diretoria, as vagas existentes no conjunto da agência tinha muita vaga técnico disso, técnico daquilo, superintendente não sei de que, foram muitas vagas na área de exploração e na área de produção.

IBB: (6) Doutor a questão do concurso a gente vai abordar um pouquinho mais para frente. Só voltando a diretoria, só para terminar esse assunto, então, no período do senhor não houve vacância dos mandatos da diretoria?

HL: Não.

IBB: (7) Como era a questão do escalonamento de mandatos para eles não serem coincidentes com o governo? A ANP tinha esse mecanismo?

HL: Tinha sim. Isso foi criado pela lei. A lei 9.478, quando a agência foi criada, ela estabelece em um determinado instante que os mandatos eletivos dos diretores não devem ser coincidentes. Para não terminar tudo no mesmo dia e no dia seguinte ficar um vazio. Entedeu?

IBB: Entendi.

HL: Para isso, ela estabelecia um mecanismo na lei, de tal maneira que na primeira diretoria a ser indicada da Agência Nacional do Petróleo teria mandatos diferenciados. Tinha um diretor que tinha mandato de três anos, tinha outro diretor que tinha mandato de dois anos, tinha outro diretor que tinha mandato de um ano. E aí, eles foram trabalhando quando terminou o primeiro ano, o diretor que assumiu com a função de ter mandato de um ano, aquela vaga sobrou e já veio outro para aquele lugar, depois veio outro e até hoje está assim. Os mandatos não são coincidentes, isso diz respeito a estabilidade da instituição. Não há uma instituição sem pessoas, se o diretor-geral saí, fica os quatro diretores, se eles saem no mesmo dia, a instituição fica afeita no dia seguinte. Está percebendo? Então, é preciso existir um mecanismo institucional, que foi criado pela lei 9.478, pelo qual estruturalmente os mandatos terminem em dias diferentes.

IBB: (8) Entendi doutor. E a questão da recondução doutor? Porque essa questão da recondução, ela vai variando ao longo do tempo, conforme a legislação. Ela vai variando, ao longo do tempo, têm leis que permitem a recondução, têm leis que não permitem. No caso da ANP como essa questão era tratada, doutor ?

HL: Exatamente. Aqui no Brasil, como eu falei para você no início essa questão de agência é uma questão nova. Como é uma questão nova no mundo inteiro. Não tinha alguém para dizer para nós, aqui nós temos uma larga experiência em agência. Só nos Estados Unidos tem uma laraga experiência em agência, depois a França e o resto tem uma experiência igual. Cada uma das agências, que foram constituídas aqui no Brasil nesses últimos anos, foi constituída com uma lei específica e a lei definia certas coisas. Por exemplo, a nossa lei, a lei que constituiu a Agência Nacional do Petróleo, a lei 9.478, ela dizia isso, que eu acabei de falar para você, os mandatos devem ser diferenciados. Para garantir que eles sejam diferenciados, os mandatos terão um ano, dois anos de duração e assim por diante. Sempre terminando os mandatos em dias diferenciados. E dizia outra coisa, que pessoas possam ser reconduzidas uma vez. Ou, então, não podem ser reconduzidas. Como foram nove agências que foram constituídas cada uma não copiava a legislação da outra. Tinha sua especificidade e sua originalidade. No caso da Agência Nacional do Petróleo era possível haver a recondução uma vez. Você tinha outras agências que nenhuma vez era possível. Ocorreu que uma vez de fazer um mecanismo, de uma regra única para todas as agências, no que diz respeito sobre essa hipótese de recondução estabeleceu-se a “Lei Geral das Agências”, que foi aprovada mais recentemente, que, segundo eu soube, não pode e hoje é essa situação não pode ser reconduzido nenhuma vez.

IBB: Então, no período que o senhor esteve a frente da agência houve reconduções?

HL: Houve. Por exemplo, Newton Monteiro, que foi indicado na época de Fernando Henrique Cardoso, foi reconduzido por Lula. Você está percebendo? Eu fui reconduzido, termino meu primeiro mandato imediatamente fui reconduzido.

Recentemente não pode mais ser. Naquela época, cada agência tinha a sua lei. Hoje as agências, no que diz respeito a essa questão, tem uma lei geral.

IBB: Então os diretores que eram reconduzidos eles podiam ser reconduzidos uma vez. Logo, o mandato deles só poderia ser prolongado uma vez. Se ele tivesse mandato de quatro anos, poderia fazer mandato de oito anos, por exemplo?

HL: Exatamente, desde que, se fossem reconduzidos, segundo os termos da lei. Significa o seguinte, terminou o mandato, o presidente da república diz o seguinte, essa pessoa que terminou o mandato, ele propõe que seja reconduzido. Aí, o senado da república faz uma nova sabatina e faz uma nova votação. Se concorda o cara vai, se não concorda o cara não vai.

IBB: Entendi, doutor. Muito interessante essa informação que o senhor está me dando.

HL: Tá certo.

IBB: Porque quando a gente estuda a lei essas nuances elas não aparecem entendeu?

HL: Elas não ficam muito claras.

IBB: Não, não ficam. Está sendo muito esclarecedora sua entrevista.

HL: Obrigado

IBB: (9) Até o final do seu mandato houve algum funcionário concursado que alçou o nível da diretoria?

HL: Ao final do meu mandato não. Não sei como está agora. Desde que foi criada, as agências reguladoras no Brasil, não me lembro de nenhuma agência que ordene a

diretor quem passou no concurso. Em geral o pessoal que passava no concurso, passa no concurso para cargos médios. Não existe concurso para diretor.

IBB: Sim.

HL: O diretor é uma pessoa de confiança do presidente da república, que independe do concurso. A história dele é a confiança política e a competência técnica, indica por causa disso. E ao Senado, cabe avaliar se foi ou se não foi. Agora, pode acontecer sim de essa pessoa coincida com alguém que também passou no concurso.

IBB: Aconteceu isso na ANP doutor, mas acho que foi na Gestão da Magda (Magda Chambriard diretora 2008-2012 e diretora geral 2012-2016) que ela indicou para a lista de possíveis diretores, alguém que tinha passado no concurso pelo o que eu li.

HL: O nome de quem foi você lembra ?

IBB: Eu não lembro o nome, mas eu posso mandar para o senhor eu vi em uma notícia de jornal.

HL: Até quando ela indicou foi o Aurélio (Aurélio Amaral diretor de 2016-2020). Mas o Aurelio não passou em concurso não.

IBB: Depois eu procuro o nome direitinho.

HL: Tá bom. O Aurélio foi indicado por ela e foi indicado pelo Lula ou Dilma coisa assim. O Aurélio passou a ser Diretor.Então ele foi diretor a partir de consultas feitas pelo Presidente da República coisa assim. Mas, não foi por critério de ter feito concurso interno não.

IBB: Eu lembro que até foi manchete de jornal foi uma notícia de destaque. Como ele havia passado em concurso, depois ele tinha chegado a diretor foi um grande

destaque, que a imprensa deu para isso. Mas, daí eu procuro o nome direitinho e mando para o senhor. (Caso relatado é de José Gutman diretor de 2013-2017)

HL: Ta bom.

IBB: (10) Em sua gestão, na gestão do senhor como Diretor-Geral, houve o primeiro concurso da ANP. Houve o primeiro em 2005 e um segundo em março de 2008. Como foi a realização desses concursos? Esses concursos acarretaram a diminuição de nomeações e de cargos comissionados para a ANP doutor?

HL: O concurso foi feito da maneira mais aberta possível. Foi feito uma tomada de preços, para saber qual era a empresa ou a instituição pública conceituada no Brasil, que se sabia que já tinha folha de serviço e que havia realizado concursos de grande porte. Seguramente foram levantados e apresentaram propostas algumas grandes empresas e instituições. A Fundação Getúlio Vargas é coisa desse porte. Então, nós examinamos as propostas. A que ganhou, do que eu estou lembrado, era aquela que nós não fôssemos pagar nada para realização do concurso. Com o concurso realizado de graça. Cabia a empresa ou a instituição que iria realizar o concurso, cobrar uma taxa pequena de cada um, candidato ao concurso. E aí o dinheiro era dela. Ela montava e estruturava esse concurso no Brasil. Realizava o concurso em todos os Estados da federação, no mesmo dia, fiscalizava, apurava todas as respostas e apurava o resultado. Foi feito isso sem receber nada, ela recebia a parte dos candidatos que pagava uma quota para participar do concurso e etc. Então, esse foi o mecanismo do concurso, foi uma novidade muito grande, porque foi a primeira vez que foi feito o concurso no Brasil na Agência Nacional do Petróleo. Daí por diante todas, as indicações que foram feitas e foram diversas feitas e não houve indicações que não fosse de gente concursada. Tá sabendo?

IBB: Entendi.

HL: Até que veio um concurso mais na frente não sei bem como está isso agora.

IBB: Entendi doutor. O senhor pode dizer que com a realização dos concursos houve diminuição de nomeações e cargos comissionados na ANP doutor, durante o período que você esteve a frente da agência ?

HL: Os cargos comissionados são cargos de direção das superintendências, tá percebendo? A pessoa que passa no concurso, passa a assentinha-se não tem nenhum comissionado não e nenhum. A não ser que no curso da sua carreira, ele venha a conquistar tais espedços e chegar a tal posição que é de comissão. Isso dentro de um processo normal. A nossa experiência com os cargos, a grande vantagem nossa, é que nós deixamos de ter uma agência, cujos funcionários eram oriundos de outras agências, ela emprestava aquelas pessoas. Isso deixou de existir. A partir daquele momento, todo mundo que participava da agência, pelo menos a grande parte, era o pessoal que participou do concurso. É claro que a gente não botou para fora as pessoas que estavam lá a mais tempo e que vieram de outras instituições cedidas a agência para viabilizar o funcionamento da agência. Isso não tinha nenhum funcionário específico.

IBB: (11) Entendi essa seria a próxima pergunta. Se a agência com a realização do concurso, ela passou a requerir menos funcionários de outros órgãos? Quando ela foi formada ela requereu funcionários de outros órgãos, tinha grande número de cargos comissionados no momento da formação. Então, o senhor já respondeu que a agência passou a não precisar mais dos funcionários de outros órgãos.

HL: Não precisou mais não.

IBB: Só explica melhor a questão dos superintendentes. Então, os superintendentes eles são nomeados?

HL: Eles são nomeados, é um cargo de confiança do diretor. O diretor, naquela área ali, ele tem uma porção de gente, não tem como fazer uma eleição para ser o superintendente ali. Ele tem as suas próprias relações com o resto das pessoas e ele indica o superintendente. Se dá certo continua e não dá certo ele tira aquele superintendente. Coloca outro no lugar. É muito comum na agência, havia uma movimentação muito grande de superintendentes. Às vezes um não deu certo outro não deu certo. Sai um entra outro. Há alguns superintendentes que se afirmam muito como pessoas de grande destaque naquele setor.

IBB: Inclusive, o Horta Nogueira foi um caso doutor.

HL: A Magda também foi superintendente de Exploração e Produção e depois foi indicada. Eu próprio encaminhei o nome dela para a presidente, no caso era a Dilma, para indicá-la como Diretora. Isso aconteceu, eu disse essa daí grande pessoa. Aí ela foi indicada como diretora.

IBB: (12) Entendi doutor. No período inicial da agência havia indicação dos superintendentes pelo diretor, como o senhor mencionou. E os superintendentes geriam, eles faziam a gestão de suas equipes dentro de cada superintendência no período inicial. No período que o senhor esteve a frente da ANP, esse sistema continuava?

HL: Vou precisar um pouco uma formulação sua. O diretor indica o superintendente indica à diretoria. A diretoria aprova em conjunto. Todo o funcionamento da autarquia é feito pela diretoria, não existe mandatos verticalizados. Não existe isso o

diretor indica o superintendente em tal lugar. O diretor leva o nome para a diretoria, cuja diretoria em bloco, elege o nome se de acordo, coloque para a superintendência de tal lugar. Quer dizer a agência como todas as agências funciona sobre direção colegiada.

IBB: Sim

HL: Não existe direção individual. Nenhum diretor manda sozinho mesmo na área que esta sobre a jurisdição dele. Então, o diretor pode ficar na jurisdição na área de exploração e produção. É aquele diretor que cuida do pessoal da área de exploração e produção. Ele se relaciona com o superintendente de exploração e produção e esse superintendente é indicado a área de exploração e produção pela Diretoria Colegiada, por todos. A própria exploração e produção está também sob a direção de um determinado diretor, sob rodízio. Passado um certo tempo muda, um outro diretor vai cuidar daquela área e tudo muda. Cada diretor que chega de fora vai colocando sua opinião. Ele tinha interesse em tal lugar, quer saber se outros não tinham aquele interesse. É um certo ajustamento que é feito com rodízios periódicos, pelos quais as diversas funções ocupadas por diversas pessoas.

IBB: Entendi. E a relação dos superintendentes com as equipes é isso que eu quero saber. As equipes ficam sob a tutela do superintendente ?

HL: É claro. As superintendências tem diversas funções. O concurso já feito tem quinze candidatos para a função tal. O cara não passa assim abstrato, ele passa para cumprir tal função. Então nós disponibilizamos a superintendência tal quinze pessoas que passaram para trabalhar aí.

IBB: A tá.

HL: E aquelas pessoas, o superintendente dizia, você vem trabalhar aqui, você fica ali, você fica acolá, você fica junto com não sei quem e vão formando a equipe. Em geral são muito bem feitas dentro da ANP. Essas equipes dentro das diversas superintendências funcionam muito bem.

IBB: Quais equipes o senhor chamaria atenção? Vamos falar por exemplo dos leilões da equipe de promoção de licitações, que mais diretamente estão ligadas aos leilões. Essa equipe é bastante grande, qual equipe que é maior dentro da ANP?

HL: Qual equipe que é maior?

IBB: Isso. Existem equipes maiores em relação as outras ou há uma equivalência?

HL: Deve haver uma certa equivalência, nunca se mediu melimetricamente para dizer você tem vinte, outro tem vinte e oito. Não tem esse tipo de problema não. O fato é que as superintendências vão se estruturando para resolver os problemas que estão sob sua alçada. Com isso, elas solicitam mais gente, eu preciso de mais seis pessoas urgentemente e etc. Daí os concursos ou as pessoas que passaram nos concursos não foram chamadas ainda passam a se liberar mais seis pessoas para aquela área ali etc e tal. Entendeu?

IBB: Entendi.

HL: Dentro da agência não existe essa competição entre as superintendências. Penso eu, desde a época que eu estava lá, e o que eu tenho acompanhado depois. Só ouço que as superintendências estão muito bem articuladas. Grosso modo, a agência funciona de uma maneira excelente de gente capaz, séria com funções muito bem definidas etc. Problemas existiram e quando existiram nós agimos também. Na minha época, teve problemas relacionados com mau uso das coisas públicas. Eles foram

demitidos. De vez em quando saia uma coisa desse tipo. Identificou-se esse tipo de problema, o funcionário sai da agência acabou.

IBB: Mas, mau uso da coisa pública em que sentido doutor?

HL: Mau uso da coisa pública é a expressão que se usa na legislação em vigor. Quando alguém é demitido, é fez algum mau uso da coisa pública. Pegou aquela coisa pública que é o dinheiro.

IBB: Entendi doutor (risos).

HL: Mas essa é a terminologia oficial. Todo mundo que é demitido faz mau uso da coisa pública.

IBB: Tinha haver com dinheiro doutor?

HL: Mau uso da coisa pública tem haver com dinheiro.

IBB: E a questão das informações privilegiadas doutor?

HL: Que é que tem?

IBB: (13) Por exemplo, claro que a agência tem uma proximidade com o setor privado, dentro da área do petróleo, as empresas que pretendem participar do leilão. Como que as superintendências lidam com os agentes da iniciativa privada? O servidor sabe mais ou menos determinadas informações que a iniciativa privada gostaria de ter ou não?

HL: Isso aí o processo interno entende. O problema das informações privilegiadas e existe isso. Isso é trabalhado internamente na agência, sob uma questão de critério de confiança e de sigilo absoluto. Nunca teve o precedente lá de perceber o seguinte,

informações privilegiadas foram doadas. Nunca houve essa dúvida, em anos, mesmo a imprensa especula bobagem, nunca houve essa questão não. Tem outro dado que quando, eu saí da ANP depois de diretor-geral eu dominava informações privilegiadas, por isso tem o período de quarentena.

IBB: Sim, sim doutor.

HL: Na minha época, o período de quarentena foi de um ano, eu fiquei um ano sem poder trabalhar, prestar assessoria a nenhuma empresa privada, porque eu controlava, eu participei de discussões importantes dentro da ANP. Essa questão da quarentena de um ano, na minha opinião é um certo exagero. Eu cumpri um ano, acho exagero, mas uma quarentena de alguns meses, é preciso ter e tem até hoje.

IBB: (14) Sim. Doutor muito obrigada pela sua paciência em responder as minhas questões. Com relação as mudanças no marco regulatório, em virtude da descoberta do pré-sal, como a ANP foi atingida por essas mudanças?

HL: Olha a mudança do marco regulatório foi uma das grandes vitórias que nós tivemos, nesse período recente que eu era diretor geral da ANP. Nós descobrimos aqui no Brasil, através do processo de leilões. Nós, a anos atrás, nós fizemos um leilão e colocamos um determinado bloco, que salvo engano, era bloco marítimo trinta (BMS-30), parece que era isso. Esse bloco inclusive, em um determinado instante, ele não foi leiloado. Ele não foi arrematado. No momento seguinte, nós voltamos a colocar o dito do BMS 30, salvo engano, o nome era esse. Aí ele foi arrematado. E é nesse bloco que não foi arrematado no primeiro momento, que foi arrematado depois no segundo momento é que se descobriu o pré-sal.

IBB: Ahhh!! Entendi, doutor.

HL: É, então, a descoberta do pré-sal é fruto de um processo mais recente de leilões e de leilões abertos. Ele não foi arrematado a primeira vez, porque ninguém quis o bloco. Nem a PETROBRAS, nem a Shell, nem a ESSO, ninguém, acabou. No outro leilão, ele foi arrematado pela PETROBRAS parece com mais alguém. O fato é que de repente quando se descobre o pré-sal, aí introduziu-se no cenário político nacional um fato absolutamente novo, extraordinário. De repente você que tinha uma casa de um porte médio em um determinado local, concluía terminar sua casa boazinha, aí descobre no fundo do quintal uma mina de ouro.

IBB: risos

HL: Emtão.... (risos). O que você vai fazer com sua casa? Aí você tinha, nas vésperas da descoberta da mina de ouro, você já tinha anunciado que você ia leiloar o fundo do quintal. Essa parte eu vou botar, essa parte aqui no leilão, nas partes que eu ia botar no leilão, estava justamente a parte onde eu descobri a mina de ouro. E aí que vem a iniciativa correta e histórica do Lula. Qual foi a concepção que ele teve? Ele mandou chamar o pessoal da PETROBRAS, depois mandou chamar a mim. Eu fui lá conversar com ele. E a ideia dele foi perguntar, se era verdade que foi descoberta nessa área aí uma quantidade extremamente grande de petróleo? Não é um bloco grande de petróleo um campo gigante não é isso não. É inúmeros campos gigantes, são diversos, é a maior descoberta no mundo nos últimos trinta anos, é verdade isso? Nós, então, confirmamos para ele, é verdade foi isso mesmo. Nós estávamos a vinte um dias de fazer um leilão. O nono leilão ou o décimo, sei lá, um leilão de blocos de petróleo. Nós estávamos a vinte um dias de fazer esse leilão. Quanto o Lula teve a clarevidência de colocar uma reunião do Conselho Nacional de Política Energética com ele presididindo. Foi a primeira vez na história do Brasil, que o presidente da república

foi presidir uma reunião de comissão no Conselho Nacional de Política Energética no Rio de Janeiro. Com a presença de cinco ou seis ministros de Estado, com a presença do presidente da ANP, que era eu, com a presença do presidente da PETROBRAS que era Gabrieli (José Sergio Gabrielli de Azevedo presidente da Petrobras de 2005-2012). E nessa reunião, ele fala claramente nós estamos às vésperas de um leilão que esses blocos todos vão ser arrematados, apresentados diversos desses blocos, mas esses blocos aqui acabaram de ser descobertos uma quantidade extremamente grande de petróleo o que é que fazer? A primeira pessoa que falou sobre esse assunto foi um ministro que deu uma ideia genérica sobre esse assunto imprecisa. A segunda pessoa que falou fui eu. Eu disse, senhor presidente, isso é uma coisa realmente extraordinária para o Brasil. O Brasil ter descoberto isso é um sucesso, é uma notícia boa para nós. O que é que nós vamos fazer? Toda vez que no mundo se descobre uma coisa extraordinariamente grande de petróleo, altera o quadro daquele país que descobriu aquilo. Então, o que eu proponho é o seguinte, que todos os blocos em torno dessa descoberta são retirados do leilão e o leilão continua. Quando eu disse isso eu me lembro muito bem do Lula “confiar” a barba assim se essa ideia do Haroldo dá e para retirar os blocos do Leilão? Eu disse para retirar os blocos do Leilão, o edital que a ANP já apresentou, diz em determinado momento que eu, diretor-geral, que a diretoria da ANP, pode retirar, até a hora da apresentação das ofertas, os blocos que quiser. Nós temos não sei quantos blocos aí, nos vamos retirar esses daí que são trinta e um ou vinte e um, se não me engano, uma coisa assim.

IBB: Entendi, doutor

HL: Estou querendo dizer eu apoio essa proposta de Haroldo. E acabou. E graças a isso todos esses blocos foram retirados vinte e um blocos uma coisa assim e todos os

outros blocos foram a leilão. O leilão foi exitoso bastante interessante, mas essa turma do pré-sal não entrou no leilão. Aí o Lula criou uma comissão de oito pessoas, através de decreto, comissão de oito era o ministro de Minas e Energia o ministro da Casa Civil, o ministro da Indústria e Comércio, o presidente do BNDES, o presidente da ANP, que era eu, Gabrieli que é o sexto. (Faltaram na descrição o ministro do Planejamento e o ministro da Fazenda). Isso foi criado por decreto presidencial e publicado no Diário Oficial. Cria-se a seguinte comissão para examinar meticulosamente o que é que o Brasil deve fazer dessa área recém-descoberta. Pronto acabou. Daí nós passamos a nos reunir. Essa comissão com seus assessores passamos a nos reunir. Nós nos reunimos assim quase dois anos intensamente. Dezempilamos não sei quanta coisa, lemos não sei quantos materiais, viajamos fomos para um canto fomos para outro. E no final, chegamos a seguinte conclusão, no mundo inteiro, toda vez que existe uma exploração digamos assim de uma quantidade média de petróleo, uma quantidade digamos assim de alto risco exploratório e uma possibilidade média de petróleo cria-se um contrato chamado de concessão. Toda vez que existe baixíssimo risco exploratório e uma quantidade enorme de petróleo cria-se o contrato de partilha da produção. Isso é o que se faz no mundo mais ou menos. E o que nós vamos fazer é uma coisa oposta diferente disso? E aí nós resolvemos fazer o contrato de partilha de produção, especificamente, para aquela região ali e fizemos o contrato. Ao fazer o contrato, eu me lembro que eu era diretor-geral. Eu tinha um papel importante no sentido que conversei com A, com B com C. Conversei com muita gente das multinacionais. Se nós fizermos aqui o contrato de partilha o que vocês acham? Nós achamos normal vocês é que façam, o que nós queremos é que vocês façam rápido. Lembro muito bem desses executivos de multinacional dizer, o que nós não estamos

preocupados com o tipo de contrato, nós estamos preocupados da estabilidade do contrato e da rapidez.

IBB: Entendi, doutor.

HL: Não pode demorar muito hein?

IBB: Entendi doutor em que ano que eram essas reuniões essas conversas?

HL: Logo depois da descoberta do pré-sal. Pré-sal foi 2006-2007. Isso foi 2007-2008.

IBB: Entendi doutor. Pode continuar esta muito esclarecedora sua explicação.

HL: Então pronto, daí ao fazer esse tipo de contrato, introduziu-se na descoberta do pré-sal, introduziu-se um determinado ponto de vista que decorre da situação que se vivia. Qual a situação que se vivia? É que nós estávamos surfando a onda do sucesso. Tínhamos descoberto uma quantidade extraordinária de petróleo, um sucesso. Segundo a PETROBRAS que era a nossa maior empresa tinha acabado de descobrir aquilo e estava com o caixa extremamente abastecido de dinheiro. O petróleo estava em alto valor e etc. Estava tudo muito bem. Então, considerou-se o seguinte, não era crível, que no caso do Brasil, nós não démos nenhuma vantagem específica para a PETROBRAS na exploração da coisa que ela descobriu. E aí nós resolvemos fazer duas vantagens para a PETROBRAS. Uma era que a ANP deveria localizar uma quantidade grande de petróleo, cinco bilhões de barris e iria ceder, daí aquela cessão. Ceder de maneira onerosa a PETROBRAS para que ela explorasse aquilo sem haver licitação, sem cobrar bônus de assinatura, sem ter que pagar participação especial, pagando um royalty não de quinze, mais de dez por cento. Ou seja, algumas vantagens grandes para explorar. A primeira era essa questão. A segunda questão é que no restante da área ela iria ser a operadora obrigatória quem iria operar era ela. Todo mundo podia

licitar desde que fizesse um acordo com a PETROBRAS para ela operar. Foi feito assim com o passar do tempo, o que se viu, o preço do petróleo caiu, longe de estar lá em cima, caiu. A PETROBRAS também caiu, as suas finanças e esses problemas variados, caiu bastante. E o fato da PETROBRAS continuar a ser como operadora única do pré-sal começou a dificultar a exploração do pré-sal.

IBB: Ah, entendi.

HL: Nós, então, achamos que deveríamos mudar também esse terreno. Foi mudado que na época ainda era a presidente Dilma. E fui eu que levantou-lhe a ideia a ela que a PETROBRAS passa ser a operadora preferencial. Ela escolhe as áreas que estão em licitação, qual é que ela prefere operar. Ela opera aquela e nas demais opera quem quiser operar, quem ganhar o leilão e acabou. É uma mudança que foi feita bem mais a frente e etc e tal. Então, recentemente a situação mudou muito politicamente mudou muito no Brasil. Nós temos um setor me parece de extrema direita neoliberal. Promovendo as reformas que quer promover aqui no Brasil. Um sentimento nosso nacional passou a ser assim um sentimento de descenso. Essa história que nós vamos levantar o Brasil, vamos levantar a PETROBRAS, levantar o setor de petróleo, levantar tudo isso que desapareceu. Passou a ser agora uma política de que a América is first, no primeiro lugar é a América. A América is first, isso é apresentado como se fosse a Pátria acima de tudo Deus acima de tudo mas no fundo é a América is first.

IBB: Entendi.

HL: No fundo o que eles estão querendo é acabar com a partilha. Me parece que isso seria um grave erro para a nacionalidade brasileira. Pegar tudo de mais importante, que nós conseguimos no setor de petróleo e gás, que é o negócio do pré-sal e entregar

de bandeija para as multinacionais. Coisa que na época que eu era diretor-geral da ANP, eu digo com certeza, não me lembro de nenhuma multinacional que tenha me procurado para dizer, para que vão colocar partilha? Deixa concessão que é melhor para nós. Ninguém disse isso. Disse para mim o seguinte, o que nós queremos é que seja feito de maneira clara, que seja bem especificados esses critérios e que seja rápido. Assim que foi.

IBB: Entendi, doutor.

HL: Agora nós queremos ser mais realistas que o rei. Dar mais do que eles pediram, aquela época. Essa situação que está aí hoje eles estão querendo acabar com tudo isso.

IBB: Entendi doutor. Em relação a isso, então, que o senhor contou brilhantemente como foi o processo de formação do marco regulatório. No processo de execução dos leilões doutor do pré-sal como que a ANP atuava?

HL: Tudo isso está associado com a legislação que foi criada com a lei da partilha de produção. Sim, nós tivemos quatro leis é a lei da partilha, a lei do fundo social, é a petróleo pré-sal e a lei da cessão onerosa. Aquela comissão de oito mandou quatro projetos para o Congresso. Parece que o Congresso transformou os quatro projetos em três projetos um dos quais é a lei da partilha. Agora, nós especificamos na nova legislação o papel de cada uma dessas instituições. O que é que cabe ao Ministério de Minas e Energia fazer no âmbito do pré-sal. O que cabe ao Conselho Nacional de Política Energética fazer e o que é que cabe a ANP fazer. E aí na época, eu me lembro de ter escrito um artigo ao jornal, parece ao jornal Valor, que na época, especulava-se com a seguinte dúvida será que esvaziaram a ANP no contrato de partilha? Longe de esvaziar, aumentou. Continuaram todas as prerrogativas anteriores e aumentaram-

se mais algumas para viabilizar o contrato de partilha. Tirar sim a ideia da outorga, que falei inicial, vamos fazer voltar ao Ministério. Vamos fazer a outorga em três blocos, em dois blocos em um bloco do pré-sal sendo uma divisão que a ANP propõe, mas quem decide é o governo.

IBB: Entendi.

HL: Nesse sentido as funções da ANP tem sido funções de regular a rigidez do contrato de partilha da produção e tem dado muito certo, na minha opinião, o contrato em si. Se a exploração na forma no contrato de partilha era melhor que as outras, porque um dos pontos essenciais do contrato de partilha da produção é dar bônus a empresas cem por cento nacional. A PPSA Pré-sal Petróleo S. A, que tinha o objetivo específico de fiscalizar os custos das contratadas se esses custos eram ressarcidos. Mas, se não forem fiscalizados eles sobem assustadoramente e daí o que sobra para o Estado é muito pouco.

IBB: Entendi.

HL: É preciso que a PPSA tenha a sua posição fortalecida. Para ter força para fiscalizar a PETROBRAS, tenha força para fiscalizar a Shell a Esso, as grandes multinacionais. E na minha opinião, principalmente, a PETROBRAS que tem mais condições, aqui no Brasil, de fazer e de manipular muitos dados e etc. Tá percebendo? Se a PPSA não tem força para controlar os gastos que serão ressarcidos esses gastos podem inviabilizar os lucros dos Estados brasileiro.

IBB: Entendi doutor muito boa sua explicação.

HL: Tá bom.

IBB: (14) Doutor durante o processo de mudança do marco regulatório como era a relação da ANP com o ministério de Minas e Energia, com o CNPE. A ANP formava comitês setoriais com esses órgãos. De maneira mais geral, na época que o senhor esteve como diretor-geral, a ANP formava comitês setoriais com o Ministério de Minas e Energia com o CNPE?

HL: Isso tudo são precogativas institucionalizadas. A ANP participa do CNPE. Toda reunião que o CNPE faz, mesmo que seja sobre questão de energia elétrica, ela chama a ANP para estar presente. Eu participava de todas as reuniões. Quando o tema era tema de petróleo eu tinha uma determinada interferência, quando o tema era o tema da energia elétrica eu já tinha uma interferência menor. Mas eu participava do Conselho Nacional de Política Energetica do governo, na época que eu era diretor-geral. Tá percebendo? É uma relação institucionalizada. Então, não é assim o CNPE resolveu conversar com a gente. Ele tem que nos chamar. O MME nós nos articulamos com eles em função das propostas que estão encaminhadas. Por exemplo, nós estamos fazendo uma propostas para fazer o próximo leilão. Aí pode acontecer que nós vamos conversar com o pessoal do MME com as informações sobre os blocos exploratórios e, digamos assim, recolher três blocos da nossa proposta. E o MME coloca a proposta para CNPE resolver. Então, as relações são relações institucionais não tem essa relação de maior ou menor.

IBB: Então, o senhor lembra quais os comitês que a ANP participava? Quais os comitês setoriais do Ministério doutor?

HL: Nós não participávamos só dos assuntos relacionados com o petróleo, Nós participávamos de todos. O tempo de colaboração mais intenso nesse processo foi o tempo de elaboração da proposta do contrato de partilha de produção. Isso durou

quase dois anos e que nós discutíamos que tipo de proposição e de formulação nós íamos apresentar ao Congresso Nacional. Havia muita reunião que era do MME, através de seu ministro. Reunião da Casa Civil através de seu ministro. Reunião com a PETROBRAS através de seu presidente. Nós nos reunimos muito tempo.

IBB: (15) O senhor pode falar doutor que houve um estreitamento das relação entre a ANP e a PETROBRAS durante esse período da descoberta do pré-sal?

HL: Não houve um estreitamento porque nunca houve um afastamento.

IBB: Nunca houve um afastamento?

HL: Na minha época não. O presidente da PETROBRAS, de vez em quando, ia dentro de meu gabinete para conversar comigo sobre o marco regulatório, que estava sendo discutido. Perguntava o que vocês estão achando disso, o que vocês estão achando daquilo. E era relações muito amigáveis, muito fraternais.

IBB: Vocês tinham relações fraternais no período que você foi diretor-geral?

HL: É com todos, não só com eles da PETROBRAS. Com o pessoal das empresas privadas as multinacionais. As multinacionais frequentavam o meu gabinete.

IBB: (16) O setor de fiscalização da ANP ficou mais robusto durante o período que o senhor esteve a frente da agência. Houve a manutenção do sistema de fiscalização através do cruzamento dos preços com os parâmetros de qualidade do combustível para a orientação da fiscalização direta?

HL: Olha, primeiro quando você fala que ficou mais robusto é mais ou menos isso, mas dá uma certa imprecisão. A imprecisão é de que o setor de fiscalização da agência não existia organizado quando eu cheguei lá. Entendeu? Não existia organizado sob

forma de superintendência. Ele não tinha força de uma superintendência. Ele não tinha uma equipe de superintendência. Tinha um setor algumas pessoas que tratavam daquilo acessoriamente. Sempre a pendido ou sob comando ou sob pedido de algum delegado lá de Minas Gerais que resolveu dizer que no município tal que ele está achando que está tendo adulteração de combustível. Então, mandava-se conferir se isso era verdade ou não era verdade e as vezes era verdade etc. Quer dizer, a fiscalização era reativa. Ela sempre estava esperando algum delegado, algum juiz ,ou uma coisa assim, para mover alguma denúncia aí a gente ia atrás. Era assim quando cheguei lá. Mudamos completamente isso criamos uma Superintendencia de Fiscalização e Controle. E essa superintendência ganhou, hoje, uma expertise muito grande. Hoje, ela é uma superintendência mais prestigiada de toda a agência. É uma espécie de vitrine da agência, porque como ela mexe com o produto imediato que é a gasolina, o óleo diesel, que é o posto de gasolina, então, ela é muito visível. Se está funcionando bem, se não está funcionando bem. Então, ela está funcionando bem e isso, na época que nós chegamos lá, a não conformidade da gasolina e do diesel no Brasil era, assim, exorbitante. Era umas coisas extradiornariamente falsificadas. Hoje, os nossos índices de não conformidade estão de acordo com os melhores do mundo. Isso já a algum tempo. Isso de vez em quando sobe, de vez em quando desce. De vez em quando piora, de vez em quando melhora de novo. Tudo isso oscila não tem nada absolutamente estático parou conquistou isso e ficou nessa situação. É uma conquista quase que diária de bons índices de conformidade de combustíveis. Nós, então, estruturamos a Superintendência de Fiscalização, assim como outras também que nós criamos. Ela assim estabeleceu os seus mecanismos básicos. E o mecanismo básico é o mecanismo que ela era proativa, ao invés de ser um órgão reativo que ficava esperando um delegado do interior do Mato Grosso chamar alguém para ir lá, porque

estava tendo uma desconfiança. Ela fazia em seu turno a fiscalização no Brasil a luz de pesquisas que foram feitas pela própria agência, digamos assim, dos índices de adulteração dos combustíveis. Através de critérios de conformidade e não conformidade do Brasil inteiro. Ela recebe esses índices e faz seus planos vai lá em cima no interior do Mato Grosso no Sul de Santa Catarina.

IBB: Entendi doutor. Então se manteve esse esquema de você primeiro verificar se o combustível tinha conformidade e o índice de preço. Cruzava-se esses dois elementos e depois ia olhar o que estava acontecendo?

HL: Acho que sim. Depois ia olhar o que estava acontecendo.

IBB: Dentre essas ações doutor, havia ações coercitivas? Vamos supor quando você descobria, você ia lá fiscalizar, aí descobria que o posto de gasolina não estava atendendo aos critérios. Estava mesmo fraudando a gasolina, vamos dizer assim. Como que a agência atuava coercivamente doutor?

HL: Ela tem toda sua metodologia. Ela tem todas as falhas que podem acontecer e tem todas as punições que podem ser feitas, já determinadas de acordo com a falha. Tem determinada falha que implica apenas em uma advertência. Outra falha implica em uma mudança na ordem. Em outras horas, implica em fechar o posto, fechar a bomba. E isso a ANP faz o tempo todo e é graças a isso, que a qualidade do produto vendido no Brasil hoje é um das melhores do mundo. Todo mundo sabe em qualquer posto de gasolina, no interior, de lá de Santa Catarina, no Rio Grande do Sul, de lá da Paraíba sabe que a ANP chegando e constatando falsificação de produto o posto é fechado, lacrado imediatamente.

IBB: Entendi doutor. Dentre as ações coercitivas que a ANP faz doutor. Claro, que tem a possibilidade da empresa que está fazendo a ação contrária a lei, ela se manifestar. Aquele sistema de solução de controvérsia funciona nesse sentido, doutor?

HL: Funciona porque abre-se um processo de imediato. Tem uma parte administrativa e uma parte de ordem jurídica. O processo é acompanhado juridicamente vai lá para Brasília no setor jurídico lá da ANP que acompanha isso tem audiências e tudo isso. Tudo normal entendeu?

IBB: Entendi.

HL: Então o contraditório pode ser feito e algumas vezes pode ser feito e é exitoso da parte da pessoa que mostra que não era bem assim, que houve exagero ou coisa que o valha. Pode acontecer entendeu?

IBB: Entendi doutor. Vamos para a última questão, desculpe ocupar o senhor esse tempo todo.

HL: Tá bom. Diga aí.

IBB (17): Ao longo do tempo, a ANP foi ganhando mais órgãos de transparência e responsabilização. O que eu quero dizer com isso, é que a ANP ganhou órgãos de ouvidoria, de corregedoria, de auditoria. Como que eles foram se estruturando dentro da agência?

HL: Olha isso aí, é um processo que se estruturava a partir da disponibilidade de pessoal. Na hora que os concursos começaram a ser feitos, aí nós passamos a ter disponibilidade de gente e de gente preparada, de gente que sabe no geral o setor que está trabalhando para servir de Ouvidoria. E a Corregedoria também é a mesma coisa

A corregedoria ela é já relacionada com o setor jurídico da agência. E dentro da agência funciona a Procuradoria. A Procuradoria Geral da República ela funciona dentro da agência, tanto que os procuradores que trabalham dentro da agência eles dizem que são a Procuradoria Geral da República na ANP. E não dá ANP.

IBB: Entendi. A Tá.

HL: Eles ocupam salas lá dentro, mas eles não são submetidos ao diretor-geral da ANP. Eles têm que se relacionar com o diretor-geral da ANP, mas eles são submetidos a outra direção. A corregedoria também é um pouco por aí. É claro, que no processo de indicação de um e de outro. Isso há uma negociação de um, de outro não adianta você querer botar na procuradoria da ANP uma pessoa que é inimiga do Diretor-Geral. Há bastante independência desse lócus.

IBB: Doutor, por exemplo, a corregedoria ela atua por meio de sindicância ?

HL: Faz sindicância sim e avisa a sindicância enche de papel. Era uma das observações que eu próprio fazia da Auditoria, é que elas são, na minha opinião, são muito prolixas. Então, você pega um processo que as vezes era um processo menor e isso redundava em papéis em quantidade de escritos, em papéis aquela coisa enorme. Você lê aquilo, entende o que se passou e, as vezes o que se passou não é uma coisa tão complexa, como está escondido naquelas páginas e páginas de papel. Mas, de qualquer maneira funciona sim.

IBB: Doutor qual era o caso mais comum de ir para a corregedoria dentro da ANP o senhor se recorda ?

HL: Não me recordo não. Um casinho assim menor, não me lembro de um caso escabroso assim chocante.

IBB: Deixo corrigir doutor, para o senhor entender melhor, qual era o motivo pelo qual a corregedoria atuava? Sobre que motivo ? Sobre que aspecto ela atuava em maior medida?

HL: Ela atuava na realização da fiscalização de produtos. O que eu me lembro que mais aparecia era questões relacionadas a Superintendencia de Fiscalização. Os donos de postos de gasolina de distribuidora. Esse pessoal mais protestava e entrava querendo colocar novas visões suscitando intercâmbio de soluções diferenciadas de problemas postos e etc.

IBB: Em relação a burocracia da própria ANP, doutor, a corregedoria atuou alguma vez?

HL: Deve ter atuado alguma vez não me lembro não. Não era uma coisa de grande alcance não.

IBB: A ouvidoria da ANP, doutor, atuava nos casos mais relacionados ao consumidor?

HL: É exatamente. Isso aí eu me lembro sim. Era basicamente isso. Nós tínhamos lá, não sei se ainda existe, nós tínhamos uma porção de telefonistas preparados para recolher todas as opiniões, dúvidas e sugestões de diversas pessoas que no Brasil inteiro davam e dão até hoje. Algumas eram respondidas imediatamente de acordo com o preparo e com a tarimba daquele telefonista, daquele funcionário. E outros ele recolhia e encaminhava para o setor respectivo da ANP. Isso era feito com frequência.

IBB: A agência foi ganhando mais escopo no sentido de se aproximar do consumidor. O senhor acredita nisso?

HL: Exatamente

IBB: (18) Com relação aos órgãos de Defesa da Concorrência, em que medida a ANP atuava nesse sentido?

HL: O órgão básico de defesa da concorrência no Brasil é o CADE (Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência)

IBB: Sim.

HL: E a ANP se relacionava também com muita frequência com o CADE. Toda vez que ela percebe que existe algum tipo de comportamento que possa estar prejudicando a concorrência, ela pega o processo e remete ao CADE de imediato. E o CADE tem que dar uma resposta a nós. E nós temos que dar resposta aos envolvidos no assunto. A coisa funcionava assim.

IBB: Ela atua em conjunto com os órgãos de fiscalização?

HL: De fiscalização sem dúvida .

IBB: Ela atua mas no sentido de inibir cartéis?

HL: É exatamente. Localizar, levantar a hipótese de ser cartel e a averiguação que se é mesmo cartel ou não é mesmo cartel, não cabe a ela. Cabe ao órgão que ela suscita. Estamos desconfiados que na região tal e tal e tal e etc, existe o funcionamento de um cartel. Em função dos seguintes dados que nós conseguimos localizar averiguem. E pronto e remete para lá.

IBB: Entendi, doutor. É isso doutor muito obrigada. Estou infinitamente agradecida desculpe a minha insistência.

HL: Eu preciso falar duas coisas para você aqui. Aliás, três coisas que você não falou aí nas suas perguntas.

IBB: Sim.

HL: No período que eu estive lá na ANP destacamos além dessas coisas que conversamos aqui foi bem extensivo. Mas, tem algumas questões que mereciam uma apreciação maior e você fazer essa apreciação. Primeiro a introdução no Brasil do biodiesel.

IBB: Sim, doutor, é verdade.

HL: O biodiesel foi introduzido no Brasil através do processo de transesterificação, na minha época, e chamamos para isso foi uma movimentação grande. Tinha o professor Expedito, que era o elemento principal disso, lá no Ceará. Nós chamamos para fazer palestras lá na ANP e etc e tal, No final a formulação do biodiesel, os leilões de biodiesel, tudo isso nós que introduzimos lá na ANP e funcionava muito bem a mistura do biodiesel com o diesel e etc e tal. Essa é a primeira questão.

IBB: Sim, eu lembro da Coordenadoria de Meio Ambiente que foi introduzida no mandato do senhor.

HL: Essa era a segunda questão que eu ia falar. A questão do meio ambiente. O meio ambiente não era tratado de uma maneira extensiva e específica e etc. E passou a ser tratado na minha gestão criando organismos específicos sobre o assunto. Terceira questão é a questão do etanol.

IBB: (19) Sim, doutor eu ia perguntar isso. Porque doutor a gente faz menos perguntas para não incomodar o entrevistado. Mas, se o senhor quer falar ótimo para mim. Com a questão do etanol como era a relação da ANP com o setor sucroalcooleiro?

HL: Na verdade era uma relação distante. Não era uma relação próxima. Nós aqui começamos a introduzir o mecanismo do produto ser vendido com parcelas misturadas. O etanol misturado com a gasolina do tipo A gerando a gasolina do tipo C. Então se isso nos leva a vinte e três por cento ou trinta e três por cento, não sei quanto está hoje. Tanto “por cento” de etanol, tanto “por cento” de gasolina. Esse mecanismo e o entrosamento com o setor sucroalcooleiro e levantando isso e viajando e visitando essas usinas. Isso foi uma atividade que nós desenvolvemos intensamente, também aí nesse período.

IBB: Doutor só mais um adendo, por favor. Como houve o aumento da frota de carros flex no país e o álcool combustível passou a ser uma alternativa. Como a ANP lidava com o setor em virtude desse aumento?

HL: A primeira questão foi chamar a ANP a regulação do setor. Quando nós entramos lá não era assim. Nós chamamos a regular a questão do etanol. Primeiro teve a questão do álcool que é herdeiro do proálcool. Nós chamamos, assim, a regulação do álcool e depois transformamos o álcool nominalmente em etanol. E aí, quando se aperfeiçoa os carros flex, verifica-se a possibilidade de fazer um combustível misturado com x por cento de um combustível e y por cento do outro. Isso tudo foi um processo de muita negociação de muita discussão de muito exame que foi feito, também nesse período aí, na minha opinião com larga vitória.

IBB: (20) Doutor, na minha análise das audiências públicas realizadas pela ANP, no período em que o senhor esteve a frente da agência, tinha muitas audiências públicas relacionadas ao biocombustível e ao etanol. Me corrija se eu estiver errada na minha interpretação, tinha que se discutir normas de como essa regulamentação tinha que

ser feita. Realizava-se tudo através de audiência pública ou a agência chamava o setor nessas discussões?

HL: Não, não, não. O processo de elaboração da regulação é um processo que começa do pequeno ao grande. A primeira questão é vamos regular esse setor e de que maneira? Aí chama, no caso, os interessados do setor no caso, o pessoal do etanol, pessoal da gasolina e aí, vai se discutindo até a hora que se forma-se um certo consenso uma certa, como vai se resolver os problemas respectivos, de tal maneira que a coisa funcione para tal setor e funcione para outro também, para poder funcionar para a sociedade. Depois que temos uma formulação básica de como regular aquele setor aí sim ela apresenta isso em audiência pública.

IBB: Entendi.

HL: Ela já tem isso em uma determinada formulação e na audiência pública ela recolhe muitas sugestões novas, porque muitas pessoas que participaram da própria formulação, não ficam de acordo com a forma final que a ANP deu para apresentar na audiência pública. Tá percebendo? Essa forma é da ANP. A audiência pública recolhe as opiniões e faz-se um exame, dentro na ANP, dos resultados da audiência pública aceitando e não aceitando e ponderando e fazendo alternativas. E isso compõe um relatório discriminado minucioso que vai a Diretoria. E aí, aprova-se a resolução. É por esse processo que se faz a regulação da coisa.

IBB: Entendi.

HL: (21) A última coisa que eu ia te falar sem falar na Lei do Gás que também.

IBB: Isso. Teve a lei do Gás quais os impactos dessa lei sobre a ANP?

HL: A foi enorme. Até hoje temos esses impactos. Nós não conseguimos ainda, no que diz respeito ao gás no Brasil, ter um processo de grande eficiência. Porque os dutos ainda estavam, até muitíssimo pouco tempo, muito monopolizados pela PETROBRAS e terminava ficando também as empresas estaduais. Elas terminavam trabalhando de uma maneira que coíbiam o ressurgimento, na minha opinião, do setor. Então, importa que o gás no Brasil não está sendo até agora um comburente, um combustível tão intensamente usado quanto poderia ser. E isso, provavelmente, nós vamos ter que avançar, mais ainda, na configuração de um formato no setor de gás no Brasil, para permitir que eles ganhem um espaço que, atualmente, eles ainda não têm. Todas as análises que são feitas por aí dão conta que o século XIX foi o século do carvão, o século XX foi o século do petróleo e o século XIX é o século do gás. Se isso é verdade nós temos que correr um pouco atrás.

IBB: (22) A sim doutor. Voltando um pouco a questão ambiental estudando as resoluções da ANP, ao longo do período, percebe-se muito, a preocupação de seguir uma regra da emissão de poluentes nos automóveis. Considerando que o país tem uma frota muito grande, o senhor se lembra daquele programa que estabelece um limite de emissões que a gasolina pode gerar? Além de atuar nessa questão da emissão de poluentes doutor, onde que a Cordenadoria de Meio Ambiente da ANP atuava mais?

HL: Primeiro, essa questão que você está falando não é uma coisa menor. Diz respeito a utilização de gás com a emissão de um determinado nível de poluentes no Brasil. Isso é uma coisa extremamente grande e que houve muita confusão. Porque isso não dá para ser feito de maneira voluntariosa. Você não pode dizer agora, de reduzir drasticamente. De reduzir como? Com que máquinas ? Com que tecnologia ? Com que

dinheiro? Tem que trabalhar tudo de uma forma metódica, para que o processo vá em frente segundo as condições concretas, segundo as possibilidades reais, segundo a fabricação dos motores no Brasil. O motor no Brasil segue determinadas características. Nós vamos mudar tudo do dia para a noite como que vai ser? Isso é uma questão. O capítulo dos poluentes dos combustíveis padronizados para produzir determinado nível de poluente é um capítulo complexo. Agora, não é só esse não que você está falando, nós temos outros. Por exemplo, toda a produção brasileira, a maior parte da produção brasileira de petróleo e gás, é offshore vem do mar. E por conseguinte, surgem aí muitos problemas também relacionados a contaminação do mar.

IBB: Sim, doutor.

HL: E aconteceu alguns casos, no mundo isso é muito comum. Isso tem acontecido, tem aquele caso que aconteceu no Golfo do México com a British Petroleum.

IBB: É houve derramamento...

HL: Um derramamento gigantesco essa coisa toda. Quase leva a falência a British Petroleum. Mas, nós não tivemos nenhum caso semelhante aqui no Brasil. Mas, tivemos casos próximos menores. Tivemos com a Chevron parece que em Frade, teve um derramamento de óleo contaminando áreas. Nós tivemos um papel muito importante da ANP. O setor de meio ambiente da ANP foi quem estava lá nos navios nos aviões não sei o que medindo, fiscalizando e jogando um papel efetivo, no que aconteceu. Então, o setor de meio ambiente ele é elástico não só trabalha em terra nos combustíveis, mas trabalha também no mar na produção desses próprios combustíveis.

IBB: Entendi.

HL: A última coisa que eu queria lhe falar que você não falou nada aí. É sobre o negocio da organização vamos dizer escritural da ANP. A ANP quando eu cheguei lá, ela tinha o seu escritório central que é no Rio de Janeiro. A sua sede é em Brasilia. A sede é Brasilia o escritório é no Rio de Janeiro. E tinha um escritório, uma filial em São Paulo e outra em Salvador e acabou. A ANP era isso.

IBB: Sim

HL: Rio, Brasília, Salvador e São Paulo. Só isso, só.

IBB: Entendi.

HL: Nós, então, resolvemos ampliar a ANP. Criamos o escritório da ANP em Manaus, que lá tem um alcance assim grande. Um escritório da ANP em Belo Horizonte. Um escritório da ANP no Rio Grande do Sul. Modernizamos o escritório da ANP na Bahia, totalmente diferente. Modernizamos o escritório da ANP em São Paulo, totalmente diferente. Modernizamos o escritório da ANP em Brasília totalmente diferente. É isso.

IBB: (23) Essa modernização que o setor se refere a que? Vamos dizer que esses escritórios se estruturavam como? Como eles se integravam?

HL: Eram escritórios muito pequenos. Você tinha o escritório na Bahia, tinha duas saletas. Pegava a função básica que era de mudar as irregularidades de multar os postos de gasolina, abrir o processo naquelas saletas ali. Um pessoal olhava, outro pessoal olhava mandava lá para Brasilia e fica por isso mesmo. Na minha época, o escritório de Salvador passou a ser um andar inteiro de um edifício. E fazia muita coisa. Por exemplo, tinha palestras, passou a ser um centro de debates também junto

com a indústria local, junto com o pessoal da extração de petróleo, junto com os leilões e junto com tudo isso. O escritório de Brasília passou a ser uma coisa também enorme, saindo de um cantinho passou a ser uma coisa enorme. Incorporou essas centenas de pessoas, que passaram em concurso, e não podiam ficar naquelas saletas pequenininhas de quatinhos. Passaram a ser salas grandes amplas e etc e tal. Em Manaus também, mas, sobretudo, em São Paulo foi o principal de todos. Criamos também um escritório de fiscalização em Paulínia.

IBB: Ahh Paulínia.

HL: O escritório em Paulínia nós fizemos quase que de uma forma efetiva e simbólica. O que é que foi, o que eu quero dizer com isso. É que nós percebemos, a luz das análises que nós fizemos aí, que a adulteração de produto no Brasil era muito grande, em determinado instante, era basicamente dos caminhões que saíam de Paulínia. Paulínia que é era o centro da história estava ali. Então, nós resolvemos o seguinte, temos que se concentrar em Paulínia. Fazer um esforço grande em Paulínia. Aí, fomos procurar o governador Geraldo Alckmim. Eu estive pessoalmente com ele. O Alckmim foi meu colega na Câmara dos Deputados, durante algum tempo e ele me recebeu muito bem. Eu tive a oportunidade de dizer para ele, olha Alckimin nós queremos montar um escritório aqui em Paulínia. Nós tínhamos a tecnologia, nós tínhamos as pessoas e agora nós queremos o aparato físico. Casa, salas, telefones, carros, essas coisas. Aí ele falou espera um pouquinho. Pegou o telefone e liga para o prefeito de Paulínia. Na minha vista e conversa com ele o prefeito, está aqui o Diretor-Geral da ANP, doutor Haroldo Lima, etc e falou. E aí desligou o telefone e disse, está tudo certo Haroldo. Aí, ele chega para mim e diz é que Paulínia é o nosso primo rico, Haroldo.

IBB: risos

HL: Ainda, disse para ele. Você imagine eu, o Alkcimim, ouvir do governador de São Paulo. Eu baiano nordestino, ouvir do governador de São Paulo que ele tem um primo rico.

IBB: Risos. Doutor ,então, os escritórios da ANP que são mais descentralizados, mas dizer assim, eles não tem somente atuação no setor de fiscalização. Eles também atuam nas outras áreas?

HL: Exatamente. Cada um depende das outras áreas, ajuda muito nas outras áreas. Em outras áreas, não significa em todas as outras áreas. Porque antigamente eles só mexiam com fiscalização e fiscalização de posto de gasolina. Só isso.

IBB: Entendi. Depois eles ganharam igual o senhor falou. Eles ganharam palestras atuação com o consumidor.... o que mais ?

HL:Exatamente. Aprofundaram e tornaram muito mais eficazes o processo de fiscalização dos combustíveis. Quanto a isso não tem nenhuma dúvida passou a ser uma coisa efetiva. Além disso, lá na Bahia, eles não mexem com a região não só da Bahia, mexem com a Bacia do Reconcavo, com a Bacia do Tucanussu, em relação aos campos que estão definhando, aos campos que estão precisando sofrer investimentos informamam as organizações a respeito do assunto, promovem debates com os agentes locais sobre isso com as indústrias sobre isso, a Federação das Indústrias adoram promover esse debate com o setor de petróleo, porque são possibilidades de investimentos surgindo por aí.

IBB: (24) Doutor, uma ultima questão prometo para você. Na época, que o primeiro leilão do pré-sal foi realizado, havia uma crítica na imprensa dizendo que as multinacionais tradicionais do setor de petróleo, quero dizer, a British Petroleum, as

Americanas (Chevron ESSO) não haviam participado do leilão. Os blocos em maior parte ficaram com as operadoras chinesas. O senhor acredita que os leilões do pré-sal foram exitosos apesar dessa crítica, doutor?

HL: Foram exitosos sim. Na minha opinião, o último de todos que redundou em uma quantidade muito grande de dinheiro, não foi, na minha opinião o mais exitoso. Porque o êxito do leilão não se mede pela quantidade do dinheiro que é pago, mas pela quantidade de petróleo, que vai ser, no curso do processo de vinte e sete anos, que vai sair para o Estado. E daí a partilha pode até zero por cento, zero dólar de bônus entendeu? E de ser uma grande partilha. Porque a parte que vai sobrar para a União vai ser muito grande. A partilha é para isso. Ela pode ser muito boa do ponto de vista do bônus, muito dinheiro inicial, e pouco petróleo nos vinte e sete anos consecutivos que eu, na minha opinião, foi o que aconteceu e não é melhor, ou seja, não foi um bom leilão. O leilão de Libra, que foi o primeiro leilão, eu acho que esse foi sim um bom leilão. Foi a PETROBRAS, foi a Total, foi a Shell e duas Chinesas. A PETROBRAS ficou com a grande maior parte. As americanas não quiseram entrar porque houve orirntações de negócios. Ela não entra não, porque era um negócio ruim para quem fizesse negócio não, elas não fizeram esse porque estavam fazendo outros grandes também em outros lugares do mundo. Aqui no Brasil, a gente tem uma certa ideia que o grande negócio do petróleo é alguma coisa no pré-sal. No mundo tem muitos pré-sais por aí. Então, eles, as vezes, fazem as vezes um macro exame. Em que essa questão, aqui, agora, tinha de investir muito dinheiro, não é interessante, enquanto outros no mundo, outros locais. Além do mais eu penso, que hoje em dia, grandes investimentos no setor de petróleo estão diminuindo porque a propriedade do petróleo está acabando, eu duvido dizer que, grandes investimentos que se imaginou

da cessão onerosa. Eu escrevi um artigo chamei atenção que foi o Leilão do Paulo Guedes.

IBB: O leilão do Paulo Guedes (risos) é verdade né doutor.

HL: Porque, como o Paulo Guedes estava querendo fechar o ano fiscal no final do ano passado, com muito dinheiro, estava precisando de dinheiro, ele botou uma enorme quantidade de bônus de assinatura e uma pequena porcentagem de petróleo para o Brasil nos vinte e sete anos. Foi um leilão que recolheu uma porção de petróleo, recolheu esse petróleo de quem? da PETROBRAS. Ele próprio tirou o dinheiro. Nós damos dinheiro para nós mesmos. Então, não foi um bom leilão, esse da vez passada, porque eu acho que houve uma interferência muito grande do poder central do Paulo Guedes, do Bolsonaro para poder arrumar dinheiro que não aconteceu nas outras vezes nos leilões não.

IBB: Como que eram os outros leilões?

HL: Os outros leilões eram decididos por nós. Aí é o tal negócio o poder central diz o seguinte, faça o leilão. As condições, a natureza, o tipo de coisa, os critérios é feito pela agência reguladora. Mas, as agências reguladoras trabalhavam com autonomia relativa. Para efeitos técnicos com autonomia total e, dessa vez, agora, não teve autonomia não. Foi o Paulo Guedes que meteu lá o bedelho e forçou a barra e colocou demasiadamente o bônus de assinatura diminuindo demasiadamente a quantidade de petróleo que vai ficar na partilha para o Brasil.

IBB: Entendi doutor. O senhor já mencionou sobre a sua relação com as multinacionais no período que o senhor esteve a frente da agência. Só ratificando, o

senhor disse, que elas não se queixavam do modelo de partilha porque elas queriam segurança contratual. Isso o senhor acredita que a agência dava?

HL: Exatamente.

IBB: Entendi. O senhor acredita que a questão que preocupava as multinacionais era a segurança contratual, ao invés de crítica do modelo ?

HL: Essa critica do modelo, esse modelo de partilha existe em diversos lugares do mundo são países soberanos, que não dá o lugar para a multinacional falar esse modelo de vocês, não está bom não, mudem. Como vão fazer isso na Noruega? Como vão fazer isso na China ? Como vão fazer isso na Inglaterra? Agora, aqui hoje, agora eles estão dando espaço para eles dizerem mude isso que vai ficar melhor para nós. O país perdeu a sua soberania definiu o seu governo. O que eles queriam era definir o modelo que quiserem, definam com clareza e com firmeza, ou seja, não mudem toda hora isso e aí nos estamos dentro.

IBB: E aí o senhor acredita que durante gestão do senhor, onde se realizaram os leilões do pré-sal, essas regras foram mantidas e foi ganhando maior confiança dos investidores. Está correto meu raciocínio doutor?

HL: Está correto. Está correto sim.

IBB: Então está bom doutor. Muito Obrigada.

HL: Tá bom. Obrigada você.

IBB: Desculpa a insistência para entrevista-lo. É que eu sabia que ia ser um sucesso esta entrevista como foi não é? Muito Obrigada.

HL: Tá bom. Você vai publicar alguma coisa ?

IBB: É para o meu mestrado, doutor.

HL: Já está mais ou menos encaminhado esse mestrado?

IBB: Já está doutor. Estou na fase de escrever ele, sua entrevista já vai para o relatório de pesquisa.

HL: Quando você escrever uma coisa do mestrado mande para mim.

IBB: Eu mando, doutor, a hora que a dissertação estiver pronta, depois da defesa, corrigida e tudo, eu mando para o senhor com certeza. E o seu nome vai estar lá com certeza nos agradecimentos. Muito obrigada pelas suas informações você esclareceu muitos pontos que estavam obscuros que eu não tinha compreendido muito bem. Agora ficou tudo muito claro.

HL: Tá bom

IBB: Desculpe a minha insistência em entrevistá-lo, mas é que o senhor ficou na agência durante um período muito importante para o país, para o setor de petróleo e tudo isso. Então, a sua contribuição foi de grande relevância para mim. Muito obrigada mesmo.

HL: Obrigada você também até mais.

D. Entrevista com Francisco Neves

A seguir, exibe-se a transcrição da entrevista concedida por Francisco Neves nos dias 14 e 15 de abril de 2020 , via chamada telefônica, na cidade de São Paulo .

Francisco Neves é graduado em engenharia agrônoma pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Possui especialização em engenharia do petróleo e engenharia de perícia. Possui mestrado na área de bioenergia na mesma universidade.

Iniciou o seu trabalho na ANP em 2005. Primeiro foi gerente regional no escritório da agência responsável pela região nordeste, localizado em Salvador. Foi também gerente regional do escritório responsável pelo Estado de São Paulo e Estado do Paraná, sediado em São Paulo. Posteriormente, exerceu o cargo de superintendente de abastecimento e desde de 2018 é o superintendente da Superintendência de Fiscalização do Abastecimento.⁶¹

FN: Entrevistado – Francisco Neves

IBB: Entrevistador – Izabella Barbarini Baptista

IBB: (1) Como foi estruturado o setor de fiscalização da ANP ? O que o senhor sabe sobre esse processo, já que esse é um setor chave da ANP.

FN: Pois é. Na legislação que cria a agência há três atribuições que estão bem claras lá

IBB: Sim

⁶¹ Informações cedidas pelo entrevistado.

FN: A gente lida com isso todos os dias ao longo dos anos. A ANP tem a responsabilidade de contratar, na verdade a lei diz contratar. Na verdade além de contratar é também de autorizar a atividade que envolve o setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis. Eu vou explicar qual é a diferença e porque está assim na lei. Mas que é no fundo também autorizar. Mas além de autorizar e contratar as atividades que envolvem a indústria de petróleo, gás natural e biocombustíveis nós também temos a responsabilidade de regular, estabelecer as regras para o setor. E a terceira grande atribuição da ANP é fiscalizar esse setor. Então a gente ficou com tudo isso funcionamento da indústria, a gente estabelece as regras e fiscaliza o funcionamento o cumprimento dessas regras. Entendeu Izabella? são essas três grandes atribuições que a ANP tem. Agora, nós fazemos isso com que propósito, a mesma lei que é a lei do petróleo e depois o decreto que institui a ANP, ele determina o seguinte, no que diz respeito a fiscalização, a fiscalização deve atuar primeiro levando em consideração o Abastecimento Nacional de Combustíveis. Esse é o grande desafio da agência e que cabe a toda estrutura da agência estar atento a garantia do abastecimento nacional de combustíveis. Depois disso, a qualidade dos produtos e dos serviços que envolve a indústria. Então, nós precisamos atuar observando a qualidade dos produtos e dos serviços que esta indústria presta e oferta para a sociedade. E o terceiro é a razoabilidade dos preços. Essa é uma grande controvérsia porque a razoabilidade do preços na indústria de petróleo porque a indústria de petróleo quer a liberdade de preço. A razoabilidade de preço é entendida com um olhar que estimula a concorrência. A busca da razoabilidade do preço ela decorre de você ter uma oferta de produtos cada vez maior, digamos assim, e estimular amplamente a concorrência do setor. Então, em linhas gerais, é isso que está lá na lei que cria a agência.

IBB:Entendi. Você se lembra, você sabe alguma coisa sobre esse período inicial da área de fiscalização ?

FN: Pois é ,sobre a área propriamente da fiscalização, quando a agência é criada ela é criada fundamentalmente, porque na verdade Izabella nunca houve assim no setor de distribuição e no varejo que envolve a indústria de petróleo sempre foi um setor aberto, qualquer indústria pode participar. Se você pegar a Epson, ela trabalha no Brasil desde a época da década de 40 e 50 entendeu? Agora ela saiu, mas nunca houve restrição. O que houve restrição, com a criação da Petrobras, era o setor de produção de petróleo.

IBB: Sim

FN: Então estudar as nossas bacias sedimentares, explorar o petróleo, produzir o petróleo isso foi monopólio durante um bom tempo da União, exercido pela Petrobras. Quando a lei vem com a criação das agências reguladoras, o objetivo era quebrar esse monopólio e abrir o mercado também de exploração e produção de petróleo para as indústria privadas para o setor privado. E isso foi feito. Esse setor hoje ele é aberto e para você ter uma ideia deve ter sessenta ou setenta empresas que atuam na área de produção de petróleo. Entre grandes empresas e pequenas empresas, nacionais e estrangeiras na área de produção de petróleo. É claro que em produções pequenas a Petrobras é claro que detem a maior parte a quase que absoluta produção hoje do país. Em torno de noventa e sete ou noventa e oito por cento uma coisa assim, Então nós temos quando foi criada a agência, foi feita a abertura, foi feita o contrato de cada segmento. Por isso, na lei está escrito contrata, porque é a ANP que assina o contrato com as empresas, representando a União para que as empresas possam explorar o petróleo e produzir petróleo no mar e etc. Então,

mas no restante da cadeia nós não temos contratos, nós concedemos autorização. Como uma atividade pública, por exemplo a distribuição de combustíveis e a ANP em nome da União, concede isso ao privado. Autoriza o privado a exercer, Tá certo?

IBB: Entendi.

FN: De qualquer jeito, naquele momento quando a ANP surge ela assume com o proposito de ampliar de quebrar o monopólio na área da produção. Quando ela é implantada e foi implantada com o Decreto, porque você tem a lei que cria a agência que é a 9478 de 6 de agosto de 1997, mas tem também o decreto que implanta. Esse decreto ele é de 1998, agosto de 1998, e é muito interessante esse decreto que é o 2.705 que seria bom se você desse uma olhadinha nele. Ele trás coisas muito interessante sobre a implantação da ANP.

IBB: Sim

FN: Esse decreto quando ele é instituído e é implantada a ANP, a fiscalização propriamente do setor de distribuição e revenda não era um problema. Porque que não era um problema, porque você tinha a economia toda fechada. Tudo era monopólio. A Petrobras controlava isso tudo. As empresas privadas participavam mas a Petrobras controlava as empresas privadas todas. Quando então muda de regime da Petrobras, que é criada a agencia, e que passa a regular um problema que não existia passa a surgir. Porque muitas empresas foram autorizadas a trabalhar nesse mercado no setor de distribuição os postos de revenda de combustíveis líquidos e de GLP. Então a partir de 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 e 2005 nós começamos a ter muito problema de qualidade de combustível no país. Tinha certos combustíveis, para você ter uma ideia, em certas regiões do país, que chegou a vinte por cento ou

mais de vinte por cento, não me lembro qual foi a região, em torno de trinta por cento ou vinte e nove por cento de não conformidade. Isso quer dizer que de cada cem litros de combustíveis comercializado vinte e nove litros eram fora da especificação estabelecida pela agência. Quer dizer, era combustível não adequado ao comércio, não adequado ao consumo, ao comércio e ao consumo. Então naquele momento não existia superintendência de fiscalização.

IBB: Sim

FN: A Superintendência de Fiscalização ela era parte da estrutura, era uma parte secundária da estrutura, da Superintendência de Abastecimento. Tinha a Superintendência de Abastecimento e no meio da Superintendência de Abastecimento tem uma superintendência que tinha uma cooperação que era uma coordenação de fiscalização. Em geral essa coordenação agia assim por demanda específica. Então, trabalhava nela os servidores que vieram do Conselho Nacional do Petróleo que eram do Ministério de Minas e Energia e que a ANP absorveu. E eles atendiam demandas. Então o promotor pedia alguma coisa, tinha um problema com alguma coisa ia lá e via. Então surgia um problema ali ia lá e tapava. Então não existia assim uma ação dirigida da fiscalização. A fiscalização era meio passiva, digamos, ela reagia as demandas da sociedade.

IBB: Entendi.

FN: Só que esse problema se agravou muito em 2004 aí. Então quando foi de 2004 para 2005 começou uma discussão muito forte dentro da agência para a estruturação de um setor de fiscalização do Downstream de uma superintendência. Essa discussão ela ganhou força e por conta exatamente da situação que existia. Então foi criado no

início de 2005 foi criada a Superintendência de Fiscalização. Como um grupo relativamente pequeno e essa superintendência se estruturou bastante e hoje em termos de pessoal ela é a maior superintendência dentro da ANP.

IBB:(2) Isso na área de Downstream esse foi o início. Na área de Upstream como que surgiu a fiscalização?

FN: No Upstream também não tinha necessidade mesmo porque toda estrutura da Petrobras era controlado pela própria Petrobras. Não tinha participação de outras empresas, A Petrobras era uma empresa que depois ela abre o capital, mas até então nas vésperas desse processo aí ela era uma empresa cem por cento da União e representava o próprio governo em certa medida.

IBB: Entendi

FN: Foi um pouco depois que começa se estruturar entre 2005-2006. Foi depois que afundou aquela plataforma a P52. Eu não sei se você lembra? No governo Fernando Henrique.

IBB: Lembro sim

FN: Aquilo criou uma comoção muito grande depois teve aquele acidente nos EUA, no Golfo do México também um acidente muito grave com a BP com a British Petroleum. Depois disso a ANP começou a tomar providências para criar toda uma área relacionada com a Segurança Operacional e ao controle também da produção no sentido de medir a produção de petróleo e gás com vistas a calcular e observar o que estava sendo pago de royalties de imposto de renda e etc. Então a ANP estruturou todo esse setor a partir daquele momento também. Talvez não tenha sido exatamente no mesmo mês foi mais ou menos no mesmo período entre final 2004 e 2005 até

2006-2007 foi se estruturando toda essa área que envolve a fiscalização praticamente do downstream que hoje é a maior área. E a área onde o produto chega ao consumidor, a gente pode dizer que é a área que a gente trabalha é a última linha de defesa ali, digamos assim, do consumidor. O produto em outras etapas da cadeia produtiva pode ter problemas e pode ser corrigido ao longo da cadeia produtiva pelos próprios agentes econômicos quando constatado pela ANP pressiona para que o faça ou não muitas vezes por iniciativa própria dos agentes econômicos. Mas depois que sai dessa parte aí da cadeia e que vai para o posto de gasolina aí acabou não tem mais jeito. Se aí tiver algum ruim chegou para o consumidor. Nós temos que dar conta na ponta da cadeia, por isso a última linha de defesa, digamos assim do interesse do consumidor para que esse produto esteja de boa qualidade e próprio para o consumo.

IBB: Entendi.

FN: E por outro lado lá na área do Upstream foi estruturado duas grandes áreas. São áreas menores, digamos assim, mais qualificadas, muito bem qualificadas do ponto de vista técnico. Uma é a área de segurança operacional que envolve os problemas de segurança das plataformas sobretudo.

IBB:(3) Foi criada se não me engano uma Coordenadoria de Segurança Operacional atrelada a Coordenadoria de Meio Ambiente não foi? Elas foram criadas na mesma época mais ou menos?

FN: Mais a parte de meio ambiente que a gente lida não é a parte assim de impacto ambiental não. A ANP nunca mexeu com isso não. A parte ambiental que a gente tinha a coordenação lá ela cuidava na verdade da relação institucional com o IBAMA no que diz respeito ao licenciamento das áreas para exploração.

IBB: Entendi.

FN: Então nós íamos fazer o leilão de petróleo aí tinha uma área lá que o IBAMA necessariamente analisava e dava o parecer se concordava ou não com a exploração naquela área. Então esse grupo nosso de meio ambiente que é uma coordenação sim. Ela cuidava desse trabalho da gente agilizar esse processo arredondar essa interface. O IBAMA por sua vez tinha um grupo de trabalho específico que cuidava disso, só eles no país inteiro, que cuidavam disso. Eles cuidavam dessa relação com a ANP que era o licenciamento dos blocos de exploração de petróleo. O outro núcleo do IBAMA é em Sergipe já em 2009, por aí, foi um núcleo que acabou se dissolvendo não conseguiu se firmar. Mas no fundo a estrutura de ambiente da ANP é para a estrutura de interface com a estrutura do governo federal que no caso é o IBAMA.

IBB: Entendi Francisco.

FN: O outro papel da Segurança Operacional era o papel de acompanhamento dos projetos, sobretudo da execução dos projetos e o gerenciamento das plataformas quanto os aspectos da segurança operacional. Envolveria acidente, vazamento e tudo mais entendeu?

IBB: Sim

FN: A ANP quando fez o primeiro concurso que foi em 2005 a ANP levou um grupo de dez engenheiros que tinha passado no concurso, se não me falhe a memória, e esse pessoal se qualificou muito. Eles tiveram naquela região do Mar do Norte na Noruega estudaram e conheceram as plataformas. Então, a gente tem uma turma muito qualificado na área que lida nessa parte de Segurança Operacional não é uma turma

grande mas é uma turma muito qualificada. Junto com o pessoal que trabalha com segurança operacional participa muito a Marinha do Brasil.

IBB: Francisco você poderia detalhar um pouco mais, essas equipes que estudaram que se preparam elas trabalham na área de upstream elas vão até as plataformas verificam as condições de trabalho ? E isso que é feito ?

FN: Sim. Em cada plataforma dessa ela tem um projeto de engenharia. As plataformas não são padronizadas, as plataformas são únicas. Tá Certo? Cada plataforma dessa tem um projeto de engenharia. Nos projetos de engenharia neles estão descritos quais são os pontos de risco de problema e quais são as medidas de segurança de manutenção. Você tem a manutenção que é de natureza preentiva que deve ser feito e também manutenção corretiva. Então o projeto prevê tudo isso. A Petrobras quando concordata a construção da plataforma pode ser em Cingapura ou em qualquer lugar do mundo. Ela vem de lá com tudo isso. A ANP pega isso e estuda, vamos ver se vocês vão respeitar isso aqui. Ela estuda o projeto Entendeu?

IBB: Entendi.

FN: Tem que acompanhar de perto. Esse é um campo de trabalho importante. Nós temos relativamente poucos acidentes, a grande maioria do petróleo produzido no Brasil vem do mar alguns em condições difíceis a trezentos quilômetros da costa em altas profundidades. A gente tem tido sucesso desse pessoal da área de segurança operacional. Tem problemas mas se você comparar o histórico da plataforma que afundou na época do governo Fernando Henrique depois nós não tivemos nenhum acidente de grande envergadura. Não houve nenhum problema com maior repercussão. Tem problemas eventuais que ocorrem e ANP aperta muito penaliza.

IBB: Entendi Francisco.

FN: Outro grande campo de trabalho importante para o país sobretudo no momento em que nós aqui no Brasil estávamos abrindo o setor para participação das empresas privadas. É o seguinte, quanto se está produzindo de petróleo em cada poço? Quanto está produzindo de gás natural? É sobre essa produção que você incide o que a gente chama lá na ANP de participações governamentais. Então um outro grupo de trabalho nosso ele passa a desenvolver expertise e avançar rapidamente no controle dessa produção. Então, as vezes a gente ve o pessoal dizendo vai explorar petróleo vai vender vão roubar e não vão pagar. Isso não é possível. Hoje a gente controla toda a produção dos poços de petróleo no Brasil inteiro. Todos que você quiser de óleo e gás controla o tempo todo. O poço varia muito tem as condições da natureza e as particularidades geológicas assim indica. Então hoje a ANP controla fortemente a produção de óleo de gás. Com base nesses serviço de controle da produção e da qualidade desse produto produzido a gente acompanha as responsabilidades de participações governamentais ou as responsabilidades tributárias das empresas. Nós temos dentro da ANP uma área que calcula essa produção que é uma área próxima amiga vizinha de outra área que é responsável pelas participações governamentais. Quanto de royalties está se pagando informa a receita federal qual foi a produção qual o preço daquele óleo naquele determinado mês. Qual a quantidade de gás em tal poço e qual tipo também. Isso é para que a receita acompanhe o recolhimento adequado dos impostos.

IBB: Sim

FN: Se desenvolveu muito na agência a partir do final de 2004 até 2010 a gente estava com a estrutura boa em toda essas áreas

IBB:(4) Francisco e como é a relação, na área de participações governamentais especificamente na área de fiscalização da produção, como é a relação com a Petrobras?

FN: A Petrobras é uma grande empresa, é uma grande empresa que hoje trabalha como empresa de mercado. É uma relação que por vezes e com esses setores tem tensões, mas a gente penaliza não tem isso não. A Petrobras a gente multa e multa muito até . Eles recorrem no ambiente administrativo as vezes, as vezes judicializa. Mas tem uma atuação muito forte não deixa de ser uma atuação tensa porque toda essa indústria de petróleo é uma indústria muito forte. Do ponto de vista econômico e de uma formação cultural também muito própria então quando o órgão regulador vai para cima no sentido de acompanhar, controlar e querer verificar se as responsabilidades da empresa para com o poder público estão corretas adequadas não deixa de ter muita tensão, tem sim tensão. Eu acho que a gente tem conseguido sim fazer esse trabalho.

IBB: (5) Que bom. Você estava me comentando todas as áreas que o setor de fiscalização atua e com relação a soluções de controvérsias que existe. Por exemplo a ANP vai fazer uma atividade de fiscalização no Downstream, por exemplo. Quais são os passos antes de utilizar o mecanismo de solução de controvérsias e se esse mecanismo é utilizado com o setor privado ?

FN: Primeiro assim a título de esclarecimento o que a gente comentou ontem na parte um foi da estruturação das unidades organizacionais internas da ANP com vistas a atuar na fiscalização.

IBB: Isso.

FN: Não foi bem sistemas não. Porque quando você fala sistema parece que é um sistema de computador não é algo associado a um processo. Tem o processo também, mas isso que a gente comentou foi sobre a organização dessas unidades e as circunstâncias que levaram a necessidade de organizarmos isso dentro da ANP e que foi organizado e que hoje é uma coisa bem estruturada.

IBB: Ótimo Francisco. Ótimo.

FN: Bom como é que funciona a fiscalização da nossa área do Downstream. Nós temos como eu disse a você ontem, a área nossa do downstream ela fiscaliza muito em atenção ou com atenção, atenta aos interesses dos consumidores. Nós somos a parte da ANP que atuamos no varejo, quer dizer é quando o produto é entregue ao consumidor. Então nesse momento esse produto precisa estar de qualidade. Sobre pena de que um dano na qualidade desse produto causa perdas para o consumidor e de difícil reparação

IBB: Sim

FN: Então atua com esforço nosso e eu usei inclusive a expressão de que é a última linha de defesa, digamos assim, da estrutura produtiva do setor quando se entrega o produto ao consumidor. Então a fiscalização nossa ela é motivada em cima de bancos de dados e estudos que nós temos. Nós temos grandes bancos de dados sobre a movimentação de produtos no país. Por exemplo, todo produto que é comercializado no Brasil pelas distribuidoras para os postos eles são informados a ANP. Toda nota fiscal que é emitida por uma distribuidora, tanto faz se é no norte do país, quanto no sul, no centro oeste eles são obrigados a informar a ANP. Então nós temos o acompanhamento da movimentação de todo o combustível comercializado no país.

Esse banco de dados nosso chama Sistema de Movimentação de Produtos (SIMP) de maneira bem específica.

IBB: Sim

FN: Depois disso nós temos um programa, que eu comentei com você da outra vez, tinha um programa assim muito interessante falei inclusive do boletim que existe.

IBB: Isso tem os boletins de preços.

FN: E o Boletim de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis. Com o programa de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis na verdade é uma pesquisa feita por uma rede de universidades contratadas pela ANP, aí por exemplo em São Paulo é o IPT que faz para nós, mas também a Universidade de Campinas faz.

IBB: Sei

FN: Então a gente faz uma pesquisa sobre a qualidade dos combustíveis no país. Essa pesquisa ela é definida com base em critério estatístico estabelecido com elevado nível de confiabilidade. Então a gente coleta, que é outra área que faz isso dentro da ANP que é a área de Superintendencia de Qualidade, mas nós da Fiscalização que utilizamos esse banco de dados. Então essa pesquisa ela subdivide cada Estado em diversas regiões e uma rede de laboratórios, a grande maioria deles de universidades e universidades públicas, eles pesquisam para nós a qualidade dos combustíveis. Fazem coletas periódicas de uma maneira continuada, inclusive finais de semana. E aí, montam para nós um banco de dados sobre a qualidade desses combustíveis região por região de cada Estado e todos Estados do país. Eventualmente, algum ou outro Estado fica sem uma cobertura por um período em função de circunstâncias orçamentarias e etc. Mas em geral, a gente tem uma cobertura bastante expressiva do

território nacional. Esse banco de dados em 2018, por exemplo, coleu duzentas mil amostras de combustível ao longo de um ano. E a gente tem essas informações como é que estão esses combustíveis e a gente publica tudo isso para a sociedade. Só que a gente publica para a sociedade índices médios de não conformidade ou de conformidade do produto. Esses índices médios hoje no país dão conta de que noventa e sete por cento virgula alguma coisa por cento dos combustíveis comercializados no Brasil são de boa qualidade. Isso também não é um dado aleatório, nem é um proselitismo, isso é um dado estatístico com critério, fundamentado, feito por uma rede não é uma universidade só, é uma rede de universidades, não sei exatamente quantas hoje estão, mas são aí entre dezoito ou vinte universidades ou institutos de pesquisas. Esses laboratórios que tem nessas universidades nesses institutos de pesquisa, a ANP articula, monitora e fiscaliza esses laboratórios em função da metodologia da qualidade dos equipamentos quanto a sua precisão, calibração e etc. Então constrói esse resultado para nós que é um banco de dados muito importante para o trabalho da fiscalização.

IBB: Sim. Entendo.

FN: Então temos um que a Movimentação de Produto, outro que é essa pesquisa e banco de dados. Temos um terceiro de grande importância para nós que é a denuncia dos consumidores. Então nós temos um 0800, é um telefone gratuito, que todas as empresas que comercializam combustíveis nesse Brasil são obrigadas a divulgar esse 0800. As pessoas não pagam nada por esse telefone e elas podem lá fazer as denúncias e fazem denúncias. Então esse banco de dados para nós das denúncias ele também é muito importante. A gente além desses três grandes bancos de dados, nós temos outros bancos de dados relacionados, por exemplo, com cadastro das empresas, as

características físicas das instalações, temos também o histórico de fiscalização e de eventuais problemas que houveram no passado, tudo isso é registrado no sistema de maneira continuada. Temos também parcerias com diversos outros órgãos. Temos também outro grande Programa de Monitoramento de Preços dos Combustíveis (PMPC), Nós também usamos esses bancos de dados e também sistematizamos essas informações. Cruza essas informações e aí define quais os alvos que nós vamos fiscalizar. Então do quantitativo de cem mil agentes econômicos que existe no campo de trabalho nosso, em torno de um pouco mais de cem mil cento e vinte mil, não sei quanto que está hoje porque esses dados variam, mas em torno de cento e vinte mil agentes econômicos. Nós identificamos nesse universo, aqueles agentes econômicos que tem maior probabilidade de ter irregularidades com base nessas informações desses bancos de dados e aí dirigimos a fiscalização para esses agentes econômicos, para essas empresas, agentes econômicos que a gente chama são as empresas. É para essas empresas.

IBB: Sim

FN: Então quando o técnico nosso desloca em campo, que vai lá e constata a irregularidade, ele pode constatar ou não. Quando ele constata, em todas as circunstâncias, quando ele vai lá ele produz um documento formal. Chama documento de fiscalização. Esse documento pode gerar um auto de infração, esse auto de infração é a constatação de uma irregularidade. É a caracterização de uma irregularidade, cometeu-se a irregularidade e a irregularidade foi a seguinte e aí ele caracteriza. Esse documento quando gera a autuação ele gera um processo administrativo. A fiscalização, Izabella, ela é dividida em três. Ela é um processo, relativamente longo, dividida em três grandes etapas. Uma é o planejamento, esse que eu acabei de falar para

você, que é que a gente estuda os bancos de dados procura identificar os nossos alvos estabelecer ali o motivo, pelo qual nós vamos gastar dinheiro público, deslocar uma equipe para ir lá no campo. Nós não podemos fazer isso de maneira aleatória e nem sem motivo. Nós precisamos motivar o nosso auto a partir desses estudos de bancos de dados. Quando a gente escolhe os alvos e manda o técnico em campo, ele vai a campo mediante a ordem de serviço, ele não pode escolher com qual agente econômicos que ele vai. O técnico não tem essa liberdade, ele não pode fazer isso, o auto dele é vinculado a ordem de serviço. Então ele vai lá no agente econômico constata a irregularidade, caracteriza isso e gera o auto. Quando ele gera o auto surge a terceira etapa. A primeira etapa é o planejamento, a segunda é a execução é esse ato de ir no campo e identificar e caracterizar a irregularidade e o terceiro dele é o processo administrativo e o julgamento desse processo. Nós entendemos que a fiscalização somente se completa quando a gente arbitra a multa e cobra a multa. Arbitrar a multa é uma decisão que ocorre no final do processo administrativo. Após ouvido o contraditório e a ampla defesa.

IBB: Sim

FN: Então nós temos o planejamento, a execução onde faz o diagnóstico e depois o processo administrativo. Esse processo administrativo nosso a gente prima muito pelo contraditório e pela ampla defesa. E ele é o momento verdadeiro na hipótese de se comprovar adequação ou não do nosso auto da nossa constatação feita anteriormente. É bom destacar aí Izabella que o agente de fiscalização nosso, essas três etapas compõe o mesmo processo que é o processo da fiscalização, mas elas são executadas por pessoas diferentes. Por grupos de trabalho de servidores diferentes.

IBB:Entendi.

FN: Um grupo de servidores planeja, um outro grupo executa e um terceiro grupo julga. Quem planeja não executa, quem executa não julga. Então, são processos, são etapas de um mesmo processo, mas são etapas distintas com características próprias e executadas também por grupos de trabalhos de servidores distintos. Tá certo?

IBB: A tá

FN: Quando chega lá no final do processo ouve-se o contraditório e a ampla defesa, o processo pode subsistir. Quando o agente econômico prova de que houve alguma falha nossa, alguma constatação ali que não foi bem precisa que gerou controvérsias, dúvidas e etc. E aí o processo se torna insubsistente. Arquivam-se o processo, encerra-se o processo. Outros casos não a gente arbitra a multa, As multas que a gente arbitra também tem critérios estabelecido em lei que é na lei de penalidades. Nós somos a única agência reguladora das diversas agências federais, que temos essas penalidades definidas em lei. Inclusive o valor mínimo e máximo das multas para cada caso.

IBB: Sei

FN: Então a discricionariedade da ANP ela varia de acordo com o limite mínimo e máximo dessas multas estabelecidos na lei de penalidade. Então a gente arbitra a multa, quando arbitra a multa né e que manda cobra e notifica a empresa para pagar etc aí a gente encerra a fiscalização. Se a empresa não pagar a Advocacia Geral da União bota o nome dele no CADIN (Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Estaduais) e coisa e tal. No geral agente tem um percentual bastante razoável de pagamento, as empresas reconhece como adequado e etc. Então isso aí é uma coisa positiva e esse reconhecimento está muito associado a clareza e a

amplitude com o que você trabalha o contraditório e a ampla defesa no processo administrativo.

IBB: (6) Qual setor da agência, Francisco, que cuida do processo administrativo? É a procuradoria?

FN: Não pera aí. Os processos administrativos do downstream somos nós que cuidamos. A mesma área faz essas três etapas. A mesma área que é a Superintendência de Fiscalização.

IBB: Entendi.

FN: A procuradoria a Advocacia Geral da União ela faz a cobrança judicial, quando for o caso. Alguns casos não precisa fazer a empresa vai lá e paga. Quando a empresa não paga e judicializa aí a Advocacia Geral da União então entra. Mas, fora disso não. É claro que se a empresa não ficar conformada com a decisão nossa ela pode fazer um recurso. A gente aprecia o recurso, outra pessoa também aprecia o recurso não é a mesma. Então, a gente tem todo esforço de esgotar as discussões técnicas, jurídicas e mesmo administrativas sobre o ato nosso de fiscalização. Isso se dá dentro do processo administrativo nós não temos uma etapa de conciliação um método que estimule isso mais recentemente. A nossa lei e sobretudo a lei de penalidades ela cria muita dificuldade para a gente fazer isso. Ela é uma lei federal ela cria muita dificuldade para nós para poder sair desse rito do processo administrativo. A lei não abre brecha ou então não indica não orienta a ideia de um ambiente, um procedimento ou uma etapa de conciliação de mudança da natureza pecuniária.

IBB: Entendo.

FN: Porque nós temos dois tipos de penalidades viu Izabella, é bom vc anotar isso aí. Do ponto de vista acadêmico é importante entender. Nós temos a penalidade de natureza pecuniária que é o valor da multa. Então que varia em média aí de cinco mil a cinquenta milhões de reais. É essa que é a pena pecuniária.

IBB: Sei.

FN: Temos também a pena de suspensão de direito. O que é a pena de suspensão de direito a gente revoga a sujeito ele fica proibido de trabalhar. E ele fica proibido de trabalhar no setor de combustível por cinco anos. Ele não pode ser sócio de nenhuma outra empresa. Se for a empresa também é prejudicada. Então a penalidade de suspensão de direito ela é muito grave. A gente aplica ela na verdade em casos de reincidência. De acordo com os problemas, conforme está estabelecido nessa mesma legislação. Então é um desafio grande a gente lidar com esse aspecto de antecedentes, quer dizer com os antecedentes de regularidades que a empresa tinha e também com os processos de reincidência. Uma nova erro cometido pela empresa isso acumulado ao longo do tempo. Esse procedimento gera a aplicação da pena de suspensão de direito.

IBB:(7) Francisco como é o índice de não conformidade do setor ?Ele é muito alto ?

FN: Não. De não conformidade a gente tem o problema de não conformidade é uma expressão que a gente aplica quase sempre na qualidade dos produtos.

IBB: Desculpa

FN: A conformidade é a situação em que o produto comercializado está de acordo com as especificações. Que são as especificações são as características físico-químicas dos produtos estabelecidos pela ANP. Porque o que é a gasolina? Quem diz o que é a

gasolina, o que é o diesel, o que é o etanol é uma especificação uma caracterização físico-química dada por um ato administrativo. Somos nós que estabelecemos isso. Então o produto tem que estar enquadrado naquelas características físico-químicas.

IBB: Então, corrigindo Francisco o índice de penalidade ele é alto?

FN: Um momentinho aí. Quanto ao índice de conformidade dos produtos hoje comercializados é de noventa e sete por cento.

IBB: Que ótimo.

FN: Isso é dado estatístico, quer dizer que de cada cem litros de combustível comercializado no Brasil noventa e sete litros são de boa qualidade. O de não conformidade é mais ou menos de três por cento. Esse dado tem ele preciso no boletim nosso de Monitoramento de Qualidade.

IBB: A sim.

FN: Que é publicado periodicamente, que ele varia também periodicamente, mas os dados que você viu, vou lhe dar exatamente o número preciso aqui dos dados de 2019. Fechou em o ano de 2019, quer ver qual foi o percentual.

IBB: Você tem os dados mais ou menos 2006 ou 2010 só para ter um parâmetro?

FN: Tem. Isso tem lá no site. Busca lá essa pesquisa você faz é bom você fazer para conhecer o assunto.

IBB: Isso, tem lá no site né fica sossegado eu olho lá. Isso eu faço no site tem.

FN: O índice de conformidade do último balanço nosso de 2019 deu exatamente noventa e sete por cento. Só tem problema em três por cento do combustível.

IBB: Olha que maravilha Francisco.

FN: Esses combustíveis comercializados no Brasil a gente pode afirmar que é de boa qualidade que estão conforme as especificações. Isso é uma coisa outra pergunta que me pareceu que você fez aí.

IBB: Isso.

FN: Do total de ações de fiscalização que nós fizemos quantos tivemos algum tipo de problema ?

IBB: Isso

FN: O problema não é na qualidade os problemas são problemas de natureza formal , cartorial, é falta de documento, é informações ao consumidor que é muito comum Entendeu?

IBB: Entendi.

FN: Tem uma série de outros problemas que nós acompanhamos, que nós observamos durante a fiscalização. Então das dezenove mil ações que nós fizemos no ano passado.

IBB: Esse dado está no boletim de monitoramento?

FN: Olha nós temos dois boletins o PMQC que é o Programa de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis que é um boletim. Esse boletim vai lhe dar um cenário universal. Ele representa o universo da qualidade dos combustíveis. Outro boletim é chamado Boletim da Fiscalização. Ele vai lhe dar o resultado do trabalho específico da fiscalização.

IBB: Entendi querido.

FN: Você entendeu? Do trabalho específico da fiscalização. No ano de 2019, isso está lá nesse boletim é público no site nosso, nós fizemos dezenove mil duzentas e dezessete ações de fiscalização no país. Só durante o ano de 2019. Desse total três mil e setecentos geraram algum tipo de problema.

IBB: A tá

FN: Não necessariamente qualidade pode ser como eu disse problema cartorial de irregularidade documental. Origem de produto. Falta de nota fiscal coisa assim entendeu? Problemas de quantidade nos equipamentos nas bombas. Você está entendendo? Uma série de elementos.

IBB: Estou entendendo.

FN: A gente olha e ele está contido nesse três mil setecentos e dezesseis. Que é um percentual aproximadamente de dezenove por cento do total.

IBB: (8) Francisco, só uma questão, as associações do setor privado por exemplo, me desculpe o desconhecimento porque eu não estudei tanto a parte da iniciativa privada. Eu estudei mais a agência de cima para baixo quer dizer, mas eu pressuponho que exista, por exemplo associações dos donos de postos de gasolina, associações dos distribuidores, entendeu? Essas associações do setor privado elas costumam questionar a ANP nos sentido das regras elas entram com alguma representação?

FN: Sim. O setor é dividido assim em três grandes etapas também a cadeia produtiva. Uma é associada a produção em si que são as refinarias (produtor, importador). Que eu chamaria de um só aí produtor-importador (produto também importado). Outra

cadeia é a cadeia de distribuição . Então é uma cadeia gigantesca e os varejistas, que são os revendedores. São esses três grandes células que compõe a cadeia produtiva do setor.

IBB: Entendi

FN: O grande produtor nacional e também importador é a Petrobras a Holding Petrobras S. A. Outros importadores também trazem muito produto trading e etc. As distribuidoras que atuam no setor que no caso dos combustíveis líquidos nós temos aí entorno de cem ou cento e poucas distribuidoras sendo que três delas detem mais ou menos setenta por cento do mercado.

IBB: Nossa

FN: Que é a BR Distribuidora, a Shell/Rafzen e a Ipiranga

IBB: A tá

FN: Esse percentual varia um pouco de produto, de etanol é um pouco menos no diesel é um pouco mais, Mas é a mais ou menos isso tem lá no site você pode ver com clareza. Tá certo?

IBB: Tá certo. Francisco.

FN: E tem os revendedores varejistas. Os revendedores varejistas. Essas três distribuidoras elas são organizadas em um sindicato único que é chamado SINDICOM. É um sindicato muito forte que organiza elas tem. As outras distribuidoras pequenas independentes elas tem outros sindicato que é chamdo BRASILCOM. Os importadores também tem os deles e etc. E os revendedores tem diversos eles se aglomeram nacionalmente na Federação Nacional do Comércio. Mas

todo Estado tem um sindicato. O Estado como o seu que é de São Paulo, que é grande, que é tudo diferente em São Paulo, eles tem quatro sindicatos aí. Tem o sindicato da capital, tem o sindicato da baixada santista, tem o de Campinas e tem o sindicatos do ABC paulista. São quatro sindicatos em São Paulo só de revendedores de combustíveis líquidos.

IBB: Entendi.

FN: Eles são portanto muito ativos muito dinâmicos interferem sim. Todo processo de elaboração de norma nossa e isso está lá no nosso site também. Ele é um processo muito rico. A gente não pode fazer uma nota na perna. A elaboração da norma não funciona assim. Então a norma a gente tem que fazer primeiro uma minuta. Essa minuta tem que ser motivada com base em fatos econômicos que justificam aquela norma. E essa minuta vai para consulta pública, fica quarenta e cinco dias na internet quem quiser dar suas opiniões, depois disso tem mais trinta dias para uma audiência pública. Onde é publicamente discutido o assunto. Depois que é feito todo esse trabalho a área técnica responsável ela então ajusta a norma em função das discussões com a sociedade e então faz uma proposta de minuta para a Diretoria Colegiada da ANP. Então vota ou não aquela minuta. Quando a diretoria vota ou publica então ela vira uma norma. As empresas podem depois da publicação, e há casos, judicializar. As empresas entraram na justiça e dizer o seguinte, olha essa imposição, essa norma da ANP é inadequada. Nós achamos que isso não está correto. Isso vai dar prejuízo para as empresas. Isso, por exemplo, no caso de mercado de GLP, onde a ANP fez uma resolução estabelecendo a obrigação de formar estoque comercial. As empresas distribuidoras de GLP entraram na justiça, através de dos sindicatos delas e o juiz mandou suspender a norma deu razão a eles. Outras como é

o caso das amostras testemunhas, que nós obrigamos as distribuidoras a todo caminhão que ela vende de combustível ela tinha que coletar uma amostra daquele caminhão daquele combustível que ela está vendendo. Elas entraram na justiça que aquilo ia ser um custo muito grande para as empresas e etc etc. Mas o juiz não deu razão a eles deu razão a ANP, então a norma foi imposta. Ela passou a vigorar.

IBB: (9) É comum essa judicialização da norma, Francisco?

FN: Não, não é muito comum não mas há casos. A gente faz todo esforço para evitar a judicialização

IBB: (10) Quando tem a audiência pública esses sindicatos participam ativamente?

FN: Ativamente participam sim. Se você for no site da ANP tem lá um quadrinho chamado Audiências Públicas.

IBB: Então eu fui Francisco. Eu fiz um levantamento das audiências só que as vezes, Francisco, na ata da audiência que é pública não tem todos os nomes das empresas que participam dos sindicatos. Tanto que esses sindicatos você está me informando agora desses participantes. Claro Francisco não é um problema seu. Imagino levantar toda essa informação.

FN: Não mas tem isso sim não é de difícil gestão. É que você não abriu os arquivos das propostas apresentadas pelo setor. Tem todo mundo que apresentou sugestão.

IBB: Então está na proposta está antes da audiência pública ?

FN: Não está lá no Relatório Final. No Relatório Final a gente faz um relatório de acatamento. Para dizer o que acatou e o que não acatou. Toda essa proposta a gente tem que dizer porque que concorda com ela se concorda e se não concorda e porque.

IBB: Nossa eu juro para você que eu fiz o levantamento da das audiências públicas. Só que esse relatório de acatamento eu não encontrei o lugar então onde ele está.

FN: É o mesmo lugar é que você não abriu abre lá vasculha lá. É que você não abriu

IBB: Eu vou procurar. Chama relatório de acatamento ?

FN: É o relatório final da discussão eu não estou me lembrando aqui.

IBB:A tá eu vou procurar

FN: Mas tem lá sim.

IBB: Esse ponto está sendo muito esclarecedor para mim. E no setor de upstream eles tem sindicatos também? Eles costumam questionar ?

FN: No Upstream é um pouco diferente porque o número de empreaas é menor a gente tem sessenta empresas. Eles tem algumas entidades o IBP que é o Instituto Brasileiro de Petróleo, que é uma entidade de natureza técnica, mas que um pouco é o sindicato deles. Tem uma do gás natural parece que une as companhias estaduais de gás. Não sei como é abreviado mas tem. A petrobras não tem ela sozinha se representa.

IBB: E essas empresas, Francisco, costumam judicializar a norma?

FN: Volto a lhe dizer não há costume em judicializar a norma em canto nenhum da ANP.

IBB: Tá

FN: Quando ocorre isso é excepcional e onde está o segredo disso. Está exatamente na discussão pública. A discussão pública nas audiências públicas e nas consultas

públicas é o esforço de harmonização entre o órgão regulador e os agentes econômicos que atuam no setor.

IBB: Claro.

FN: Há caso não é rotineiro. Não é costume.

IBB: A tá. Muito obrigada por essa parte era uma coisa que eu precisava muito esclarecer.

FN: Esse ambiente ele é fundamental. Se você faz esse ambiente bem feito você evita problema a posteriori. Se você faz a “guela abaixo” vai ter problema lá na frente, ou seja, a judicialização.

IBB: Isso. Porque é um setor muito amplo principalmente no downstream. Tem muitos interesses, muitos tipos de combustível de produtos.

FN: Tem. Tem os biocombustíveis também é um setor muito forte que é organizado e que participa muito.

IBB: (11) Esse do biocombustível, Francisco, houve alguma diferenciação ? Porque ele foi incorporado pela agência mais tarde né. Já no período de quando o Haroldo era diretor né?

FN: Não. Deixa eu te falar. Até 2005 era Agência Nacional do Petróleo. E porque que era não era um problema de termo. Era uma coisa que eu queria colocar. Eu pensei em falar eu ia protelando. Vou aproveitar essa oportunidade para tratar. As agências reguladoras elas são estruturas públicas criadas para elas irem além dos cortes temporais de governo. Muito difícil e talvez você vai encontrar uma imprecisão brutal

para você estabelecer corte temporal relativos a governos para estudar as agencias. Porque a gestão das agencias é montada de transpasso do governo para outro.

IBB: Sim querido.

FN: Não foi Lula que indicou Haroldo nem indicou ninguém. Ele indicou Haroldo para o senado. Os diretores são eleitos. São eleitos em datas e em períodos distintos. Entre o antecessor de Lula e o sucessor dele. Eles vão conviver com diretores indicados por gestões anteriores. Então a agencia ela é estruturada para ter uma continuidade e ter uma relativa. Olha a palavra “relativa”. Ter uma relativa independência dos governos. Não é absoluta independência, mas é relativa. Relativa a que essa independência. Essa independência é relativa em relação as especificidades técnicas do ambiente do setor econômico que ela tem obrigação de regular. Sobre isso ela tem autonomia. Um ministro não desfaz um ato da agência por exemplo. Inclusive há uma controvérsia interessante tratada pela Advocacia Geral da União entre a ANTAQ e o Ministério do Transporte. Onde a ANTAQ tomou uma decisão e o Ministério do Transporte, isso ocorreu no governo Dilma se não me falhe a memoria, e o ministério foi contra. E os advogados da AGU, que a AGU defendia tanto o Ministério, quanto a defendia a ANTAQ. Eles chegaram ao entendimento nisso de que a autonomia, é muito interessante a decisão da AGU sobre esse assunto, essa abordagem deles é muito interessante porque eles estudam essa questão da autonomia.

IBB: Mas Francisco, desculpa interromper, somente para fazer um esclarecimento. O que eu quis dizer dos biocombustíveis e do doutor Haroldo é que quando houve a lei dos biocombustíveis a regulamentação

FN: A lei é de 2005.

IBB: Isso

FN: A lei dos biocombustíveis foi muito importante ela modificou a matriz energética;

IBB: Isso.

FN: Não foi só os biocombustíveis aquilo, foi também o Gás Natural

IBB: Isso. Depois teve a Lei do Gás.

FN: O gás Natural não era considerado combustível ele era queimado ele era jogado fora. A partir de 2005 ele é incluído como combustível e passa compor a matriz energética brasileira. E também os biocombustíveis porque até aquele momento não era.

IBB: Não era então.

FN: O etanol é utilizado para misturar na gasolina desde de Getulio Vargas desde de 1935.

IBB: É verdade.

FN: Em uma proporção pequena. Mas não era considerado combustível. Era uma espécie de subproduto do produto agrícola que era o açúcar. Então quando vem o proálcool, no governo Geisel, Ele ganha uma força brutal com o proalcool. Se estrutura no país passa a ser comercializado puro. Mas até ali, o Getulio já utilizava, autorizou utilizar na nossa matriz lá em 1935. Onde a gente estava importando carro, não tinha combustível, um desequilíbrio na balança comercial grande, o Getulio passa a autorizar a utilização do etanol anidro. Criou um grupo de estudo técnico para lidar e autoriza a mistura naquele momento em torno de cinco por cento. E isso segue variando aí em torno de cinco a sete por cento, até o governo de Geisel. Quando chega

no governo de Geisel se estrutura o proálcool que é um programa de biocombustível. Mas ele entra na matriz energética junto com o petróleo propriamente em 2005.

IBB: Isso

FN: A ANP em 2005 depois de aprovação dessa lei, foi o Congresso que fez isso, a ANP abraça a questão dos biocombustíveis. E entra ali com o biodiesel que é uma novidade. E até aquele momento a gente não tinha biodiesel na nossa matriz. O diesel era comercializado puro. O biodiesel entra e hoje está com percentual elevado. Onze por cento do diesel comercializado no Brasil é de biodiesel. E estrutura uma cadeia produtiva de grande importância que é a cadeia do biodiesel. E o álcool, por outro lado, vai ganhando muita força durante esse período todo.

IBB: Entendi.

FN: Depois dessa lei teve uma outra no governo Dilma, que teve uma crise danada. A lei doze mil quatrocentos e noventa de 2013 ou 2011, não estou me lembrando direito qual é a data. Essa lei dá a ANP a responsabilidade de acompanhar diretamente o álcool. O álcool que era o primeiro biocombustível ele somente ganha mesmo assim o controle da agência lá em 2011 e 2012.

IBB: Por que Francisco? Por aconteceu isso?

FN: Porque ele era considerado produto agrícola. Porque as usinas são mesmo indústrias multiprodutos. Produzem comida mesmo. Produzem o açúcar, produzem o álcool para a bebida, refrigerante Entendeu?

IBB: Entendi. Não é porque houve resistência do setor, Francisco, ou isso não tem nada a ver?

FN: Isso tem algum tipo de resistência. Mas não foi esse o fator propriamente não, O fator é a relevância porque a política, Izabella, ela é a expressão dos arranjos dos desdobramentos de natureza econômica.

IBB: Tá

FN: A economia a forma. Isso está num livro interessante, que é a História da Riqueza do Homem de Léo Huberman

IBB: Você leu esse livro Francisco, Muito bom.

FN: Ele te deixa claro o seguinte a questão fundamental da sociedade é como elas ganham sua riqueza, como ela gera a riqueza, como ela se mantém no tempo. Então o problema é econômico. Nessa época houve uma falta de etanol porque o preço do açúcar subiu depois ocorreu o contrário. E hoje está desse jeito, não consegue vender açúcar porque o mercado de açúcar despencou.

IBB: Entendi.

FN: Então o combustível passa a representar uma pauta extremamente importante para as usinas. Passa a ser uma questão de sobrevivência deles. Mas um olhar que nos permite uma compreensão melhor e mais segura dessa evolução histórica é analisar o assunto da evolução econômica desse negócio.

IBB: Entendi. Por que por exemplo a evolução da produção dos carros flex não teve um impacto nessa mudança?

FN: Muito forte. Os carros flex Foi o que retomou o etanol né. Nós temos dois tipos de etanol. Temos o etanol anidro que é o etanol seco, que é combustível todos dois. Porque tem uns que não são combustíveis. Esses dois são combustíveis. O etanol seco

é o que mistura na gasolina. Toda gasolina comercializada no Brasil hoje ela tem vinte e sete por cento de etanol anidro que é esse seco.

IBB: Tá

FN: Temos um outro produto que é combustível. É chamado etanol hidratado. Ele é diferente e a diferença está muito associada ao poder energético em função da quantidade de água. O que é vendido puro ele é hidratado. Então ele tem um teor de água maior.

IBB: A tá

FN: Os carros flex pela primeira vez eles mudam a lógica do proalccol. Porque a lógica do proalccol qual era. Era a seguinte, você tinha a mistura também e tinha o hidratado também na época do Geisel. Só que você tinha o carro que só consumia etanol hidratado e não consumia gasolina. E essa gasolina já tinha na época, se não estou enganado, vinte por cento de etanol anidro.

IBB: Tá

FN: Ou então ele consumia gasolina C que é a gasolina pura mais vinte por cento de etanol hidratado. Ou ele consumia hidratado que não podia ser uma coisa nem outra. Isso virou um problema porque houve oscilações da produção faltou produto. Teve um caos e perdeu o crédito completamente da sociedade o carro puramente a alccol.

IBB: Entendi.

FN: Quando vem ai 2001, 2003, 2004 por aí.

IBB: Isso

FN: A tecnologia flex o mesmo carro pode consumir os dois produtos, isso foi revolucionário. Isso botou de novo o etanol um aspecto de natureza tecnológica, que na verdade já vinha sendo implantada desde a época do proalcool, com o pessoal do ITA. Os grupos específicos lá da área de motores já vinham, o Osires Silva tem um livro que conta isso muito bem A Revolução Verde, que foi o ITA o Instituto Tecnológico da Aeronautica, eles vinham estudando isso. Então aquilo deu as premissas tecnológicas para o desenvolvimento dos motores flex. E isso foi fantástico, fantástico.

IBB: E aí isso causou uma pressão na agência para regular o etanol né ou não?

FN: Não porque isso foi bem anterior. A gente já regulava o etanol como combustível para fora da usina. Depois a gente entra na usina produtora. A gente ganha força legal para entrar nas usinas a partir dessa lei de 2011 Deixo ver se ela está aqui. Você está entendendo?

IBB: Entendi Francisco.

FN: Até aí não tinha. A nossa atuação era para fora. Era pós a emissão de nota fiscal que ele era combustível.

IBB: Tá

FN: Entendeu ?

IBB: (12) Francisco, como a ANP atua no limite da emissão de poluentes dos carros? Porque eu vi lá no Relatório de Gestão Anual, mais especificamente, que tem toda uma legislação sobre o limite de poluentes que os carros podem emitir,

FN: Pois é. Deixo lhe contextualizar o que é que ocorre. No governo José Sarney em 1986 por aí, 1986 não 1987, 1988. Foi instituído um programa brasileiro chamado PROCONVE.

IBB: Isso

FN: É o programa de monitoramento da qualidade do ar, de emissões e etc. Esse programa a ANP, é uma lei federal, como qualquer outro cidadão e instituição tem que subordinar a ele. Essa lei ela indica um caminho tecnológico de aperfeiçoamento dos combustíveis. O caminho tecnológico que nós seguimos e que a ANP segue isso, na medida que ela especifica o que é o combustível. Ela segue no sentido de melhorar os hidrocarbonetos. E melhorar os hidrocarbonetos diz respeito reduzir o teor de enxofre deles. Ele é um elemento importante da contaminação. E melhorar a participação dos biocombustíveis. Então nós temos a matriz energética veicular Izabella, no país. O que é a matriz veicular são os combustíveis que a gente comercializa. É muito particular específica e positiva em relação ao restante do mundo. Nós praticamente não temos produto puro, o único produto puro comercializado é o etanol hidratado. Os outros são composições de hidrocarbonetos com biocombustíveis. E essa composição que foi evoluindo ao longo do tempo, evoluindo no sentido de aumentar a participação dos biocombustíveis. E isso a gente tem de maneira recorde no mundo, ninguém tem a participação que a gente tem dos biocombustíveis na matriz veicular. Nós também melhoramos muito a qualidade dos hidrocarbonetos. E a ANP participa disso. Em que medida a ANP participa disso, isso a ANP não faz emissão da qualidade do ar, não é isso. Quem faz isso são os órgãos ambientais.

IBB: Tá

FN:A ANP diz o que é combustível. Esse conceito da gasolina e do diesel e as características físicas e químicas deles foram mudando ao longo do tempo com vistas a diminuir os particulados, ou seja, os elementos que emitem gases do efeito estufa e foram também aumentando a participação dos biocombustíveis. Então, por exemplo o diesel, na década de 1970, tinha treze mil ppms de enxofre, atualmente tem dez.

IBB: Nossa

FN: Nós temos dois tipos de diesel o de quinhentos ppm e o dez. Mas eram treze mil ppm. A gasolina a poucos anos atrás a cinco ou seis anos atrás era oitocentos ppm hoje nós estamos com cinquenta ppm. Então melhorou a qualidade dos hidrocarbonetos e melhorou a participação dos biocombustíveis na composição do produto acabado. Com isso a gente melhorou a qualidade do combustíveis a gente não piorou a gente melhorou a qualidade dos combustíveis. A gasolina C, que é a gasolina pura com o etanol anidro, na proporção de vinte e seis por cento, ela é melhor do que a gasolina pura. Ela é melhor que a gasolina pura. Ela é um produto melhor sobre o ponto de vista energético da eficiência energética, ela queima melhor. Ela tem uma potencia energética um pouco melhor. Ela tem essa queima mais completa. Tá certo?

IBB: Entendi.

FN: A ANP colabora com a política, vamos dizer do PROCONVE, que veio lá do ministério de meio ambiente, na medida que vai especificando os combustíveis e criando o mecanismo de aperfeiçoamento da qualidade desses produtos. No sentido dele ter maior eficiência é queimar melhor e também emitir menos gases do efeito estufa. Isso é o que ocorre com todos eles.

IBB: A entendi. E essa fiscalização desse combustível se ele está dentro da norma de maior eficiência recai sobre as refinarias Francisco?

FN: Não. As refinarias tem responsabilidade sim sobre o produto que elas entregam. As refinarias entregam os insumos primário. Então a refinaria entrega o diesel ela não entrega o diesel B. Quem entrega o diesel B é a distribuidora que faz a mistura. Mas é claro que ela não pode entregar um diesel com treze mil ppm de enxofre. Ela tem que entregar o diesel de dez ppm de enxofre. Tem que entregar o diesel de quinhentos ppm de enxofre, que são os dois tipos de diesel comercializados no país. Ta certo? A gasolina é a mesma coisa as características do produto primário da gasolina pura e do diesel puro elas também são especificadas pela ANP e a ANP confere isso sim. Não é a minha área que faz isso é o pessoal da área de refino que faz isso.

IBB: A tá Entendi querido. Muito obrigada Francisco por esse esclarecimento viu.

FN: Tá certo. Deu para entender mais ou menos ?

IBB: Deu sim.

FN: E esse negocio do período assim que as agencias elas transportam. Ela vai além dos cortes de governo. Ela faz isso por causa da lei. Os diretores não podem ser indicados todos ao mesmo tempo não um no ano outro no outro ano.

IBB: Sei

FN: O diretor que saiu da agencia semana passada foi indicado por Dilma Estava aí ate semana passada.

IBB: Claro. Lógico

FN: O atual presidente não indicou ninguém ainda.

IBB: Mas Francisco a lei que regula determinado setor que a agência atua tem impacto não tem ? Por exemplo, a lei dos biocombustíveis teve um impacto sobre a ANP. Não teve? Depois teve impacto da lei do gás?

FN: Sim claro e isso está associado a política energética.

IBB: Sim.

FN: Quem faz a lei é o Congresso Nacional. Então o Congresso faz isso. O governo tem também uma estrutura muito forte muito poderosa, em qualquer governo essa estrutura funcionou e funcionou bem que é o chamado o Conselho Nacional de Política Energética. Esse conselho que é um conselho de ministros do governo eles estabelecem as diretrizes né. Por exemplo, quem arbitra o teor de etanol anidro na gasolina, a lei permite, a lei atual permite até vinte, ela varia entre dezoito, dezenove por cento até vinte sete ou vinte e oito. Quem arbitrou até vinte sete é o CNPE não é a ANP. A ANP é um órgão de aplicação dessa política, das diretrizes da política energética estabelecidas pelo CNPE. Então, do Ministério de Minas e Energia seja nesse governo ou em qualquer outro governo.

IBB: Entendi

FN: Mas a gente tem, eu estou na ANP a muito tempo tenho passado por diversos governos, tem tido uma linha mais ou menos uniforme a atuação da agência. É claro que você tem momentos que a interferência do governo sobre a atividade econômica, e isso é expresso na intensidade de cobrança das normas, ela varia. Então no governo Dilma teve uma atuação muito intensa de controle sobre a atividade econômica, que foi inclusive negativo, está sendo revisto. Ele representou um custo muito grande para as empresas e quebramos muita empresa na verdade, em função da quantidade de

obrigações e exigências que foram estabelecidas e muitas vezes sem muita necessidade. Tá certo? Então isso variou um pouco. Então, nós tínhamos lá no início no governo Fernando Henrique um cenário completamente aberto onde prevalecia a ideia da autorregulação. E depois o governo Lula organizou bastante isso. Veio a Dilma agravou o peso forte do Estado sobre a atividade econômica. O governo Temer veio flexibilizando um pouco isso e o Bolsonaro agora nessa mesma linha a partir sobretudo da lei da liberdade econômica.

IBB: (13) Francisco, em que sentido você fala que o governo Lula organizou ?

FN: É porque na verdade eu acho que o governo Lula, ele de alguma maneira, percebeu que a ideia inicial da agência, sobretudo no setor de Downstream de autorregulação não dava certo. O Estado tinha de alguma maneira controlar, acompanhar. Mas, tinha um olhar bastante razoável não era um controle absoluto, impositivo. Mas, esse controle mais impositivo, mais pesado e de certa maneira danoso, ele passou a ocorrer no governo Dilma.

IBB: Francisco, somente especifica melhor, controle danoso, vamos dizer assim, houve uma..

FN: Imposição de obrigações desnecessárias que representam um custo grande para a atividade econômica sem um benefício efetivo é isso. Aumentando o custo regulatório para a indústria.

IBB: Você acredita que houve um excesso de normas?

FN: Sim, Excesso e uma complexidade exagerada. Um distantenciamento da realidade objetiva da indústria. Você passa impor a indústria obrigações que ela não suporta do ponto de vista econômico e que as vezes nem tem condição de fazer. Ao impor uma

carga de obrigações e no nível de complexidade e interferência que é grande você inibializa a atividade econômica ela deixa de existir. A atividade começa a parar.

IBB: E quando você fala Francisco na outra extremidade que existia uma autorregulação o que você quer dizer com isso?

FN: É que a intervenção era mínima do Estado, que as empresas por si só elas se autocontrolariam para evitar que o produto fosse ruim. Há um caso muito interessante não foi do governo Fernando Henrique isso vem antes. Vem do governo de Sarney, acho que isso vem do governo de Figueiredo ainda que era o problema da requalificação dos botijões de gás. Na época não existia a ANP eles assinaram um termo de autoregulação. Diz o seguinte, o governo não precisa se preocupar que as indústrias vão combinar entre si e vão requalificar os botijões de gás, os botijões que a gente usa em casa. Quando a gente chega lá em 2000 e a ANP passa a controlar tudo isso e aquilo. Quando a gente foi acompanhar a gente foi ver, eles não tinham feito quase nada. A gente fez uma resolução nova e baixamos o sarrafo em cima deles. Você está entendendo ?

IBB: Entendo Francisco

FN: A gente rompeu a zona de conforto das empresas e a gente fez com que ela investisse na qualidade do botijões. Então é muito interessante essa evolução para a gente perceber qual mesmo o ponto de equilíbrio adequado ao bom desenvolvimento da atividade econômica e também para a sociedade da intervenção do Estado. Isso não é um desafio banal nem um conceito de proximitismo político. Isso é na verdade um estudo econômico.

IBB: Entendi Francisco.

FN: Levando em consideração na verdade também os interesses da sociedade, dos consumidores. Então ela é econômica não só do ponto de vista do olhar das empresas. Mas ela é econômica também olhando o ponto de vista dos consumidores e isso a ANP tem discutido amplamente isso, na minha opinião, muito positiva e rica.

IBB: Francisco muito importante esse seu esclarecimento nossa muito relevante mesmo para minha pesquisa

FN: Tá bom Izabella depois você me mostra o que você vai botar aí quero ver.

IBB: (13) Eu vou mandar o trabalho para você. Francisco vamos falar um pouco da burocracia do seu setor de Fiscalização. Vamos falar dos agentes desse setor. Percebe-se pelas normativas que, claro, a ANP, claro, recebeu bastante corpo burocrático do DNC e há muito na legislação os deslocamentos dos chamados Fiscais de Derivados de Petróleo e Outros Combustíveis. Como essa burocracia se formou no seu setor você sabe mais ou menos? Como ela evoluiu?

FN: Olha os chamados Fiscais de Derivados de Petróleo que na época a ANP absorveu do Ministério de Minas e Energia não foi muita coisa não. Logo no início foi assim um grupo de setenta mais ou menos. A grande maioria deles hoje estão todos aposentados. Hoje a gente tem uma participação muito pequena deles. A estruturação da ANP do ponto de vista de pessoal de recursos humanos ela foi feita através dos concursos públicos. Nós tivemos o concurso público de 2005 que contratou um monte de gente. Tivemos concurso público de 2008 contratou outro tanto de gente. Teve outro concurso público parece que em 2013 são quatro se não me falhe a memória. Então foram quatro concursos públicos ao longo desse período de 2005 para cá.

IBB: Tá

FN: E eu posso lhe dizer que a grande maioria dos servidores da agência são oriundos desses concursos. De mil, mil e pouquinho, servidores que a ANP tem deve ter uns oitocentos uns novecentos vindo dos concursos quase ninguém mais do DNC. Esse pessoal do DNC que tinha a ANP todos ficaram na minha área estão todos aposentados, ultimamente aposentou não sei quantos. Hoje a gente tem um grupo muito pequeno não tem quase ninguém uns três em São Paulo, dois. Não sei se tem dez servidores. E originalmente eles também não eram muitos setenta só.

IBB: (14) E como esse pessoal que entrou por concurso, na área de fiscalização, como ele é distribuído Francisco?

FN: Não o concurso é para a ANP. O edital está lá. Em alguns editais houveram vagas para os núcleos regionais. Então a gente tem sete núcleos regionais. A gente tem no Rio, temos em Brasília, temos em São Paulo, temos na Bahia, temos em Minas, temos no Rio Grande do Sul, temos em Manaus, parece que são esses. Então, umas poucas vagas dois para um, dois para outro desses núcleos regionais. No geral o restante tudo era para a ANP no Rio. E esse pessoal, em geral quando se planeja o concurso e com a quantidade de vagas que a ANP tem ela é definida na lei. Está lá na lei, na lei que institui a agência está lá o número de vagas. Não pode aumentar aqueles números não as vezes fica tem vaga e não contrata porque o governo não autoriza o concurso. Entendeu? Efetuar o concurso. Mas hoje nosso quadro tem uma falta mais não é muito grande não. Tem um déficit sim mas não é muito grande não.

IBB: Tá

FN: Quando esse pessoal chega dentro da ANP quando é feito o edital do concurso nós temos uma Superintendência de Recursos Humanos ela já planeja isso. Ela

consulta as diversas áreas nós temos aí umas vinte superintendências cada uma apresenta suas demandas. Eles aí em função da possibilidade legal nossa e financeira eles reorganizam esses cargos funciona dessa maneira.

IBB: Entendi

FN: Depois que entra lá tem remanejamento internos que depende de circunstâncias administrativas específicas lá, as vezes situações específicas de servidor um que é doente não pode ficar em uma área tem que ir para outra. Entendeu? As vezes ocorre isso, mas no geral nós temos uma superintendência de Recursos Humanos que tem a sua política de valorização do servidor é o pessoal que organiza isso.

IBB: Sim Francisco, mas na área de Fiscalização como esses cargos são distribuídos?

FN: Como assim?

IBB: Por que tem o técnico em regulação, o analista em regulação.

FN: São quadro de funções

IBB: Por exemplo, você não falou que a fiscalização é dividida em três etapas então como na área de fiscalização esses servidores estão distribuídos?

FN: Eu não sei quantificar isso onde estão os analistas onde estão os especialistas. Eu não tenho esse número de cabeça.

IBB: Entendi.

FN: Mas em regra o especialista pode fazer tudo, o analista pode fazer quase tudo, menos lavrar o documento em campo. Em regra funciona assim. O técnico em regulação pode fazer tudo. E o técnico administrativo também não é mais a área

administrativa. Essa caracterização das funções está na lei aí. A gente organiza conforme está ali. Eu não sei de cabeça quantos estão ali, quantos estão aqui. Agora o especialista em regulação que é a função de nível superior é a função mais qualificada da agência. Ele pode fazer qualquer outra função.

IBB: Ah entendi. Não tem uma divisão de cargos específicas na área de fiscalização então ?

FN: Uma coisa é cargo. São quatro cargos de concurso público. Dois de nível superior e dois de nível médio. As duas de nível superior é a especialista em regulação e analista. As duas de nível médio é técnico administrativo e técnico em regulação. O trabalho de campo de fiscalização esses que tem mais restrição, hoje só é feito pelos técnicos em regulação e pelos especialistas em regulação. Os analistas no geral trabalha no setor administrativo e no setor de julgamento e os técnicos administrativos trabalha na área administrativa. Certo? É isso que tem lá. Se você perguntar quantos estão ali quantos estão acolá eu não sei.

IBB: Entendi. Não, não, não precisa falar quantos. Só essa divisão que eu precisava.

FN: A ANP você pode pesquisar você olha, eu não tenho tempo de mexer com isso.

IBB: Não precisa.

FN: Olha lá todos esses dados são públicos as funções que estão definidas na lei, de cada uma das categorias, são respeitadas dentro da ANP.

IBB: Claro. Eu sei que tem isso definido na lei eu só precisava saber como os cargos e as funções eram divididas dentro do seu setor. Entendeu? Mas você já esclareceu.

FN: Exatamente o trabalho de campo, em geral na sua totalidade, ele é feito pelos especialistas em regulação e pelos técnicos em regulação. E a lei é textual é o que regulamenta a lei. Os outros analistas e técnicos administrativos estão divididos nas áreas administrativas.

IBB: (14) Entendi. Francisco, e por fim, como se estruturam e quais as funções dos escritórios regionais da ANP?

FN: A ANP tem popularmente o que chama de escritórios regionais. Na verdade são núcleos regionais de fiscalização. Esses núcleos eles participam da Superintendência de Fiscalização. São subordinados a Superintendência de Fiscalização e executam a política estabelecida pela Superintendência de Fiscalização, ou seja, é a maioria deles que planejam e executam as ações de fiscalização. A nossa área é uma área que executa os seus trabalhos de forma descentralizada. E esses núcleos executam esse trabalho essas diretrizes relacionadas com a fiscalização entre o planejamento e a execução. Partes dos núcleos, não todos, uma parte deles aí, eles julgam o processo administrativos. Outra parte não.

IBB: Ah entendi

FN: Os núcleos não são iguais por que que não são iguais? Porque as realidades dos mercados são distintas. Então os núcleos são implantados em função da dinâmica dos mercado, do tamanho do mercado, da relevância, das controvérsias envolvendo a qualidade de produtos. Entendeu? Então os núcleos são estruturados assim. Os núcleos que estão aí hoje estão onde estão em função dessa realidade econômica que envolve a indústria de petróleo. Tá certo?

IBB: Entendi.

FN: Mas eles apesar de ter esse papel descentralizado ele exerce uma função nacional. O fiscal que está no escritório de Manaus ele pode vir trabalhar no escritório de São Paulo. O que tiver no Rio Grande do Sul ele pode ir para Brasília. E o que tiver em Brasília pode ir para Pernambuco, por exemplo, onde não tem nem escritório. Mas que a gente trabalha todo tempo lá. Ou pode ir para o Paraná mas que não tem escritório mas que trabalha todo tempo no Paraná. Então a nossa agenda é uma agenda nacional.

IBB: Então os Nucleos Regionais de Fiscalização eles são subordinados ao Escritorio Central?

FN São subordinados a Superintendencia de Fiscalização . O que se chama de escritório central é toda a ANP. A ANP é dividida em Superintendências e os Nucleos Regionais são Subordinados a Superintendencia de Fiscalização.

IBB: Entendi, Francisco, como que é por exemplo, o estabelecimento de convênios para fiscalização? Por exemplo, na esfera estadual tem esse tipo de mecanismo?

FN: Tem. A lei prevê que a ANP poderá executar sua fiscalização, a lei do petróleo, prevê isso mediante convênios. Nós temos feito, por exemplo, muitos convênios com os PROCONS. A gente faz um convenio formal de cooperação técnica, com esse convenio formalizado e publicado, a gente treina o pessoal do parceiro nosso ali. Ele pode executar o trabalho da ANP se ele quiser. As vezes nós nem temos convenio mas trabalhamos juntos. Porque no mercado de combustíveis tem diversos órgãos que tem responsabilidades de atuação nesses mercados. Por exemplo, vou dar um exemplo fazenda pública. É um órgão importante porque o setor de combustíveis está muito ligado com a geração de tributos. E o setor que gera mais imposto para o Estado.

Então o contrabando de etanol é um problema, toda hora a gente trabalha junto com a secretaria da fazenda para coibir. Quem está com a incumbência de fiscalizar o setor de açúcar é a secretaria da Fazenda. A gente tem convênios, mas independente dos convênios a gente faz nossa agenda de trabalho conjuntos fazemos forças tarefas, operações conjuntas. Entendeu?

IBB: Entendi.

FN:A gente trabalha muito com os outros órgãos trabalhamos muito com os PROCONS, com as fazendas públicas, com o Ministério Público de Defesa do Coonsumidor.

IBB: A Tá

FN: Tem Ministério Público do Meio Ambiente, tem Ministério Público Criminal trabalhamos com esses também. Mas a agenda mais intensa nossa é com o Ministério Público de Defesa do Consumidor. Trabalhamos muito com os IPENs instituto de metrologia da rede IMETRO. A gente faz convênios formais onde a gente transfere as nossas atribuições para esses órgãos quando há entendimento e conveniência com esses parceiros a gente pode fazer isso. Mas independente de fazermos o convenio formal nós fazemos a agenda comum de trabalho em diversos mercados brasileiros.

IBB: Entendi

FN: Aí em São Paulo a gente tem convenio formal com o Procon de São Paulo, trabalhamos junto com o IPEN aí de São Paulo e trabalhamos muito com a Fazenda Pública do Estado São Paulo. E, as vezes trabalhamos com os municípios também muitos PROCONS são vinculados aos municípios.

IBB: Olha que interessante Francisco.

FN: Trabalhamos com os municípios na área de Segurança Operacional para verificar problema de GLP. Há uma varejão danado nos municípios. Trabalhamos muito com os municípios também.

IBB: Nossa interessante.

FN: A nossa área da fiscalização é uma área orientada, tem o fundamento legal para isso, além disso tem uma prática administrativa institucional muito intensa de relacionamento com esses órgãos

IBB: E tem uma certa capilaridade porque ela vai descendo descendo no nível..

FN: E a área que têm maior capilaridade é a nossa dentro da ANP.

IBB: Dá para perceber pela estrutura, quando você olha a estrutura legal da para perceber que a área de fiscalização é a que fica mais próximo dessa capilaridade.

FN: É

IBB: Francisco, então é isso, Francisco. Muito obrigada viu Francisco pelas suas informações

FN: Muito sucesso em seu trabalho viu doutora

IBB: Muito obrigada Francisco pela sua disponibilidade de sempre

FN: Ta bom

IBB: Um abraço para você Bom trabalho Francisco

FN: Obrigada Tchau;

