

Fragmentos de regulação energética em 2014 na América Latina e Espanha

CONTEÚDO

- 1 Cartagena e o legado espanhol (2)
- 2 A regulação energética ibero-americana em 36 horas de imersão (3)
- 3 A proposta espanhola de macro-regulação (4)
- 4 O surgimento das instituições reguladoras de energia na América Latina (8)
- 5 Alguns resultados notáveis (10)
- 6 Divergências e convergências na prática de regulação (11)
- 7 A identidade latino-americana em meio às diferenças políticas (13)
- 8 Duas ausências notáveis em Cartagena (16)
- 9 A proposta de reforçar o diálogo sobre a regulação do petróleo (17)



Relatório finalizado no Rio de Janeiro no dia 14 de novembro de 2014

1 Cartagena e o legado espanhol

Cartagena das Índias foi o primeiro e principal entreposto de controle no exercício do monopólio real sobre todo o comércio espanhol com as Américas. Sua importância pode ser medida, não somente, pela preciosa arquitetura dos edifícios públicos e privados, construídos há quatro séculos, mas também, pelo apurado urbanismo já no século XVI, que concebeu um sistema de remoção do lixo pela água, por calhas, em ruas quase milimetricamente inclinadas, que funciona até hoje. Sua proeminência está igualmente expressa na disposição e imponência da fortificação da cidade – a muralha no seu entorno e os fortes, à entrada da baía; são feitos ímpares da engenharia militar àquela época.

Na América, foi a cidade que melhor representou o “siglo de Oro” espanhol. Foi mais: refletiu a ascensão, glória e decadência da hegemonia ibérica, além de ser permanente objeto de cobiça por parte dos piratas. Em 1697, uma invasão por corsários, a soldo da França, sinalizou as profundas mudanças na política européia que estavam por vir. Uma observação, quase popular em Cartagena, sintetiza o momento: os nove milhões de pesos em ouro, os dezessete baús de esmeralda, sete de rubis e três de pérolas teriam sido o maior saque até então e o “butin” bastou para Luis XIV terminar Versailles.

Cartagena guarda uma História única. Foi o marco inicial de uma sociedade a caminho do apogeu comercial em sua missão de cristianização no Novo Mundo. Aqui, “la nación de Castilla y la dinastia de los Austrias” submetiam, simultaneamente, três sociedades milenares – Astecas, Maias e Incas. Enquanto, no Velho Mundo, após subjugar os Mouros, fincavam as bases políticas do Absolutismo. Nisso, Francisco Jimenez de Cisneros, Cardeal e Inquisitor-Geral, como conselheiro-real, teve papel preponderante na defesa do espírito-comum, precursor do interesse público acima do individual. Isto ocorria, ressalte-se, durante as duas primeiras décadas daquele longínquo século XVII. Antecedeu Richelieu e Colbert, as expressões francesas do mercantilismo de tonalidade latina e da construção do Estado-Nação, que tão bem caracterizou o Antigo Regime.

Essa digressão inicial é importante para contextualização e melhor entendimento dos propósitos e do empenho do governo espanhol na realização do curso e na sustentação das atividades da Associação de Reguladores Ibero-Americanos de Energia, ARIAE. A Espanha, embora, confrontada às reformas administrativas, na busca do superávit fiscal, não sacrificou sua cooperação internacional. O curso é a melhor demonstração do esforço em manter o diálogo num domínio extremamente técnico – a regulação – que, cada vez mais, é reconhecido como crítico à formulação das políticas públicas. Prover os meios pecuniários e disponibilizar o tempo de altos funcionários são evidências de que a antiga metrópole se despiu do eventual complexo de colonizador e assumiu o compromisso decorrente de seu papel: à origem de uma sociedade latino-americana que

ainda se prepara para o século XXI. Merece, portanto, nota preliminar e reconhecimento especial a iniciativa do governo espanhol, sem a qual o curso não seria possível.¹

2 A regulação energética ibero-americana em 36 horas de imersão

Pelo número de vezes em que já foi realizado, não paira dúvida quanto à pertinência e ao interesse despertado pelo curso de regulação energética, promovido pela ARIAE a cada ano. Em sua décima segunda edição, desta feita, o tema foi a *Eficácia dos institutos regulatórios para a sustentabilidade econômica, energética y ambiental*. Entre os dias 26 e 31 de outubro de 2014, vinte seis profissionais (entre participantes e expositores) estiveram reunidos em uma oficina de trabalho que proporcionou uma imersão intensa e detalhada na regulação latino-americana.

A coordenação ficou a cargo de Josep María Guinard (Primeiro Vice-Presidente da ARIAE e Conselheiro da Comisión Nacional de Competencia de Mercados da Espanha, CNMC) e de Gérman Castro (Experto Comisionado da Comisión de Regulación de Electricidad y Gas da Colômbia, CREG). A supervisão e o acompanhamento de todas as atividades do curso, por sua vez, foram responsabilidades de Luis Jesus Sanches de Tembleque (Secretário Executivo da ARIAE e funcionário da CNMN) que demonstrou dedicação integral e atenção em todos os detalhes, o que contribuiu para o êxito alcançado.

Ao reunir profissionais de um domínio específico para trocar experiências, discutir metodologias e diagnósticos, a proposta do curso é criar um ambiente e a oportunidade para o aprimoramento do conhecimento de seus participantes. O fato de poder comparar numerosas práticas regulatórias, questionar sobre a sustentabilidade das soluções até aqui encontradas e avaliar as alternativas existentes tem valor *per se* na qualificação do trabalho de análise e formulação das políticas públicas. A atualização das políticas de regulação nos diferentes países permite identificar tendências e mudanças internacionais, que não devem ser ignoradas pelos reguladores de cada país. Isso ocorre mesmo quando o objeto possa parecer distante, como há uma década na América Latina, era o caso dos sistemas de gestão inteligente da demanda pelas redes de distribuição, ou da introdução do veículo a propulsão elétrica.

O escopo de atuação relativamente próximo, em torno da regulação da eletricidade, do gás natural e dos derivados de petróleo, que pode ser observado nas instituições formadoras da ARIAE, é um ponto de partida fundamental para conduzir as discussões e os interesses dos participantes dentro de uma coerência analítica e metodológica. Existe um consenso sobre a necessidade de regulação, seja qual for a orientação política dos países que estavam representados no curso; seja porque é necessária a correção das

¹ A estadia e as refeições foram cobertas pela Cooperación Español e o local, onde foi realizado o curso de 36 horas, foi a sede em Cartagena das Índias da Aecid – Oficina Técnica de Cooperación, no antigo convento de São Domingos, magnificamente restaurado. Coube aos países dos participantes e expositores somente o custeio da passagem aérea.

“falhas” de mercado de acordo com a escola neo-liberal, seja porque o setor é considerado estratégico para a superação do sub-desenvolvimento, segundo os neo-keynesianos.

Talvez, mais importante seja a identidade que aportaram civilizações com uma raiz comum pré-colombiana e o poder ibérico que, por seu turno, legou-nos sua economia, sua cultura e religião. A estética, a literatura e a música refletem idiossincrasias nacionais num modernismo e expressionismo, que se entregou a uma liberdade própria e que produz uma arte única, bem distinta do resto do mundo. Conhecer José Ortega y Gasset, Diogo Riviera e Fernando Pessoa e se reconhecer como partícipe desta cultura reforça uma comunhão entre indivíduos dos mais diferentes cantos deste quase continente. Por isso, o curso aporta uma chance inestimável de estabelecer e fortalecer relações individuais e profissionais. Elas podem ir muito além das discussões extremamente técnicas, que predominam neste tipo de curso.

Na edição de 2014, os países em destaque foram a Espanha, o México, a Colômbia, o Peru e o Brasil. Houve também a oportunidade para os demais países (Panamá, Equador, Bolívia, Paraguai, Nicarágua e Guatemala), que se fizeram representar, de expor a organização e o papel do regulador. A despeito da origem comum, entre os onze países, a diversidade é notável. Não caberia neste relato rever as vinte e três exposições, que estavam programadas e foram realizadas, além dos numerosos e interessantes comentários e análises, que se seguiram à fala de cada palestrante. As palestras estão disponíveis a partir de dispositivos no formato do “PowerPoint” na página eletrônica da ARIAE e como anexo deste relato.

3 A proposta espanhola de macro-regulação

Assim, permito-me deixar de lado os pormenores da engenharia e economia afeta à regulação do transporte e da distribuição da energia e, até mesmo, considerações sobre o tema do curso. Aproveito a oportunidade para ater-me a dois aspectos da política de regulação que, sem dúvida, chamaram a atenção. O primeiro é específico; refere-se apenas a um entre os países até aqui citados. Seu interesse é a ousadia da proposta. Trata-se da criação da CNCM na Espanha. O segundo vale como síntese, na busca por um traço comum em meio à tamanha diversidade. Trata-se do estágio de maturidade institucional da regulação latino-americana, se os países da mostra forem tomados como representativos.

A Espanha enfrenta um quadro econômico recessivo e, entre outras iniciativas, busca reduzir a despesa e a dívida pública. Em contrapartida, em geral, concedidos a terceiros durante as reformas da década de 1990, o preço dos serviços de utilidade pública estará pressionado à alta, o que comprometerá a renda líquida disponível das famílias espanholas, já submetidas a taxas de desemprego e endividamento históricas. Em alguma medida, a percepção política de que a regulação setorial foi um avanço apenas

parcial no estímulo à competição e à melhoria da oferta também deve ter pesado, para se fazer uma mudança tão radical, em tudo original e, já foi dito, plena de ousadia.

Trata-se de reunir numa só instituição quase todas as agências reguladoras setoriais e mais a concorrência². Super-agências estão sendo experimentadas notoriamente na Alemanha e na Holanda, mas, a separação entre defesa e regulação ainda persiste, nestes dois países. No caso espanhol, a noção inspiradora é a macro-regulação e a justificativa é inquestionável: a supremacia do direito do consumidor e do cidadão frente ao eventual abuso do poder econômico em oligopólios concedidos ao capital privado, ou estatal.

A proposta política é de unificar a atuação do Estado em setores chaves, que afetam toda a população. Ela pretende integrar a informação, a supervisão e a regulação de diversos serviços que são, todos, de infra-estrutura, estruturados em redes de uso coletivo, pagos segundo o consumo de cada um e, normalmente, caracterizados por gargalos e pela baixa qualidade de prestação no serviço. A busca do interesse comum do cidadão ante a cobiça de particulares (detentores de muito mais poder) está dentro da tradição iniciada pelo Cardeal Cisnero, como já foi visto.

A orientação política liberal também tem coerência histórica; é verdade, bem mais recente. As reformas estruturais, com a abertura dos mercados e a privatização de estatais, transformaram a economia ibérica durante a década de 1990. Ao mesmo tempo em que foram criadas as instituições reguladoras agora extintas, foi ampliado o espaço de atuação do capital espanhol, que não se limitou ao território original. Foi a época em que empresas, como Gas Natural, Telefonica, Repsol e Iberdrola, para citar apenas algumas, ingressaram na América Latina e iniciaram uma expansão só interrompida pela crise em 2008.

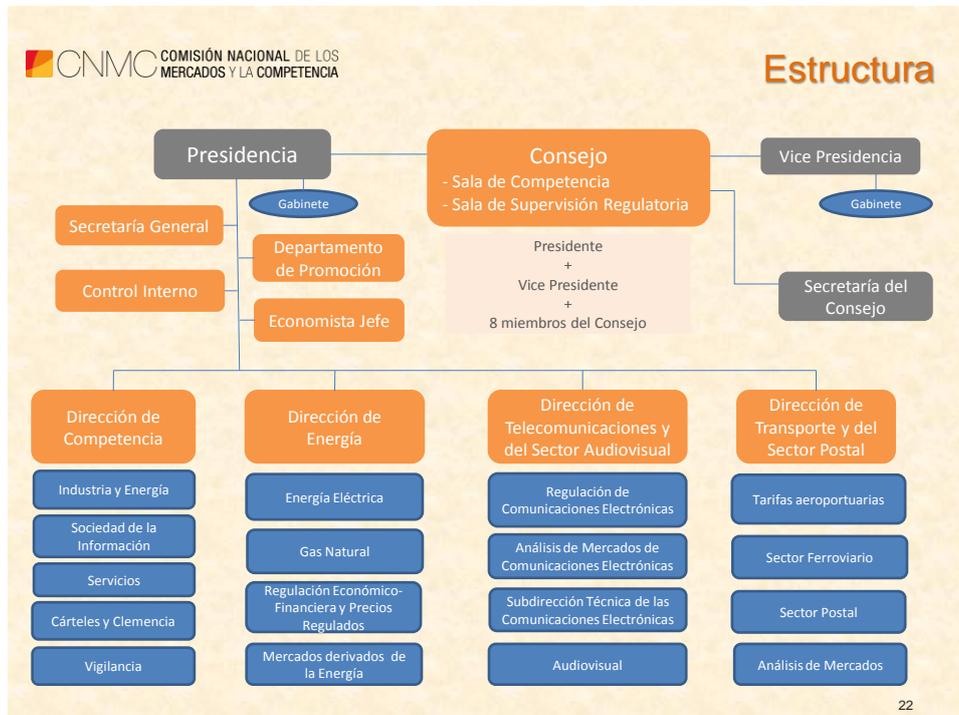
A atual reforma vai muito além, tem uma conotação ultra-liberal explícita em documento legal expedido logo após a criação da CNMC. A “Ley 20/2013”, de 9 de dezembro, estabelece o princípio de “Garantia de la Unidad de Mercado”. O fundamento se encontra no primeiro artigo: o livre-mercado dos bens e serviços em todo território espanhol. Mais importante no que diz respeito ao tema deste relato, cabe a CNMC interpor recursos à sala de contencioso da Audiência Pública (mais alta instância da administração pública), quando o direito à livre-circulação e liberdade dos negócios estiver ameaçado (artigo nº 27).

Em funcionamento depois de sete de outubro de 2013, tendo seu conselho diretor nomeado em nove do mesmo mês, a instituição acaba de completar seu primeiro ano de existência. É pouco para qualquer avaliação sobre o seu desempenho em missão deveras complexa. Cabe, contudo, constatar certa coerência entre a proposta e o que tem sido

² A instituição substitui seis anteriores: Comisión Nacional de Energía, Comisión de Mercado de las Telecomunicaciones, Comisión Nacional de Competencia, Comisión Nacional del Sector Postal, Comité de Regulación Ferroviaria y Aeroportuaria e Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales. Observe que os reguladores não incluídos foram: metrologia, meio-ambiente, saúde pública (vigilância sanitária, abastecimento e esgotamento d'água), propriedade intelectual, moeda e crédito.

feito. Alguma separação entre a defesa e a regulação, como o organograma da instituição deixa claro, ainda existe; mas, a hierarquia entre o público e o privado é ressaltada.

Organograma da nova super-agência reguladora espanhola



Fonte: CNMC

O colegiado diretor é formado por dez conselheiros que se reúnem em duas salas: a de competição, onde tem assento o Presidente e a de regulação onde tem assento o Vice-Presidente. Quando as decisões afetam os interesses do cidadão, ou o livre-comércio, é ao pleno do conselho que cabe a deliberação e o Presidente dispõe de voto minerva. A independência consta no dispositivo legal que criou a super-agência espanhola e os requisitos formais parecem preenchidos. Os conselheiros têm mandatos de seis anos aprovados pelo legislativo, sem direito à renovação e respondem unicamente a ele. Por último, mas, não menos importante, toda a decisão que afeta o direito adquirido por agente econômico, ou cidadão, é levada à consulta pública.

A perspectiva sistêmica, essencial à macro-regulação, pode ser constatada também na organização do novo órgão em apenas quatro diretorias³. Além da defesa da

³ A lista de domínios a serem fiscalizados é extensa: eletricidade, gás natural, GLP, telecomunicações, comunicação digital e audio-visual, concessões de ferrovias e aeroportos, mercado postal, condutas restritivas, controle da concentração, promoção da competição e ajudas públicas (subsídios). A instituição também é responsável pela produção e divulgação de informes, em razão da prioridade concedida à transparência.

competição, foram criadas mais três outras: transporte e correio, telecomunicações e áudio-visual, e energia. Elas são responsáveis pela assessoria aos conselheiros. A divisão interna expressa convergências tecnológicas em andamento e supõe que estas devam gerar sinergias na atividade regulatória, o que no final beneficiará a família espanhola. Ao reunir a competência adquirida nas agências extintas, com o aproveitamento dos seus servidores, e propor uma visão integrada de supervisão, informação e fiscalização, os dirigentes políticos apostaram numa mudança de cultura do regulador em favor do interesse público.

A dezena de conselheiros que reúne o pleno do órgão, onde, supõe-se, são tomadas as principais deliberações, não é comum em outras agências reguladoras. No Brasil que, neste aspecto, seguiu a tendência mundial, o colegiado de direção das agências reguladoras conta com cinco membros. Em outros países, o número pode ser até de três membros. Contudo, não é número de conselheiros a melhor manifestação da ousadia e da coerência entre meios e fins na criação da CNMC. Muito mais interessante é o perfil deste numeroso conselho, bem diferente daqueles tradicionais na administração pública de origem ibérica (que reuniam todos os interessados, patrões, empregados, consumidores, representantes do estado e especialistas).

Pela página eletrônica da instituição, foi possível acessar nove currículos dos conselheiros empossados nove de outubro de 2013. Emitido pelos políticos espanhóis, o sinal quanto às indicações aprovadas é evidentemente de mudança radical. Não existe um só engenheiro, físico, matemático, ou químico, julgando o interesse público nos domínios regulados pela CNMC. Talvez, à exceção de um indicado, entre eles, nenhum é especialista em qualquer dos setores regulados. Ainda mais radical: todos são, ou economistas, ou advogados. Todos foram, ou servidores do estado e/ou professores universitários. Entre os últimos, é notável que um seja catedrático e três sejam acadêmicos.

Surpreendentemente, o perfil dos dirigentes é generalista, não se identifica nenhum técnico, consultor, ou ex-funcionário de empresas reguladas. A experiência setorial não era, definitivamente, um requisito para a seleção da alta direção do novo órgão. A escolha privilegiou cientistas sociais, economistas e juristas, que dispunham, por formação, de uma capacidade de análise sistêmica. O pressuposto parece ter sido, para além dos aspectos técnicos e dos interesses econômicos, que o aprovado considerasse os direitos do cidadão-comum.

A macro-regulação exige a consideração do todo e, portanto, demanda uma visão holística. Esta tem de ser, assim, essencialmente política, no sentido aristotélico da palavra. Não há contradição histórica no fato da escola liberal produzir uma solução tão republicana. É, sim, uma importante evolução conceitual do neo-liberalismo; logo ele que propunha a regulação técnica, isenta de qualquer consideração política. Como foi visto, não é por isso só que a inovação merece ser monitorada com atenção pelos seus pares nos países latino-americanos.

4 O surgimento das instituições reguladoras de energia na América Latina

Quanto à política de regulação, o segundo ponto a ser destacado, ao contrário do anterior, não diz respeito a um só país, mas à América Latina, tirando como base os onze países que se fizeram presentes em Cartagena. A lista de diferenças entre os reguladores ibero-americanos, o que inclui Portugal e Espanha, pode não ter fim, mas, existem pontos comuns após quase duas décadas depois de instalados. A multiplicação do modelo deu origem a uma rica variedade de experiências institucionais. Trouxeram a modernização da administração pública com a progressiva profissionalização técnica do corpo de servidores e conduziram a abertura da infra-estrutura deste quase continente latino-americano ao capital internacional. Em termos de regulação, portanto, ocorreram mudanças profundas que parecem consolidadas, como será visto.

Quando redes globais de telecomunicações, apoiadas na ciência computacional, contestam fronteiras nacionais, aqui não se pretende vencer o desafio de conceituar a América Latina como uma sociedade distinta neste início de século XXI. De início, bastaria lembrar que as revoluções tecnológicas passadas (dos descobrimentos feitos pelas caravelas, passando pela máquina a vapor, o motor a combustão interna e a eletricidade e chegando ao telefone e ao avião a jato) encurtaram a distância de forma extraordinária, mas, o continente – a América – continua em sua posição geográfica original, depois que as placas tectônicas se acomodaram; i.e. há bilhões de anos. Ele continua separado do mundo por dois extensos Oceanos. Não foi esse o marco inicial e inteiramente distinto das civilizações pré-colombianas, que tanto atraiu a curiosidade dos exploradores e, depois, dos pesquisadores e religiosos europeus?

Além da geografia, da língua e do processo de colonização dos reinos católicos de Castilha e Portugal, que foram condicionantes comuns, as expressões culturais, as manifestações artísticas, os hábitos alimentares e os costumes políticos, no último século, são suficientes para definição de uma identidade com características ontológicas próprias. A falta de uniformidade é evidência de um processo de assimilação comum – extremamente rico e criativo – em resposta à submissão econômica e política por mais de três séculos imposta pelo poder militar ibérico.

A despeito da disparidade e da distinta velocidade, esperada devido ao número de países envolvidos por dois dos três subcontinentes que formam a América (na América do Sul são 12 países e na América Central são outras 20 nações, incluindo 13 caribenhas), bem mais recentemente, constata-se um percurso comum na construção de um regime democrático em substituição às ditaduras militares. A falência das políticas públicas, a espiral inflacionária e a crise da dívida foram decisivas para a contestação política dos antigos regimes de exceção. Na seqüência, em particular no sub-contidente sul-americano, parecendo que por contágio, uma a uma, as diferentes nações foram definindo os marcos para a lenta redemocratização e a volta dos Coronéis e Generais à caserna.

Se a recessão econômica e o estágio de transição política não eram favoráveis, a partir da década de 1980, menor ainda era a disposição para investir. Após 1982, os preços do

petróleo iniciaram um movimento de baixa que atingiu seu mínimo no final da década seguinte. De quase 40 dólares por barril, os preços caíram para apenas 12 dólares por barril em julho de 1999. Os países da região não dispunham mais de reservas cambiais, nem crédito. As oportunidades de investimento eram raras, as perspectivas de crescimento local não eram favoráveis e a segurança jurídica era precária. Na captação de recursos, a competição com o Sudoeste da Ásia e Extremo-Oriente era completamente desfavorável aos países latino-americanos, talvez à exceção do Chile.

Visto deste ponto-de-vista da História recente, colocadas em prática no decorrer da década de 1990 em praticamente todos os países no “quase” continente latino-americano (e na península ibérica), as reformas estruturais tinham, como inovação, a introdução de agências reguladoras na administração pública. Cabia a elas garantir a competição naqueles mercados abertos ao investimento privado. O desempenho econômico medíocre, que prevaleceu a partir de meados da década de 1970, não seria fácil de ser superado, principalmente, em se tratando de inversões em projetos capital-intensivos e de muito longo prazo (mais de vinte anos), e considerando, enfim, a secular insuficiência local de poupança.

De forma generalizada, os políticos da região apostaram numa ruptura institucional e na instalação de um novo modelo de regulação da energia. A opção pôde ser observada, quase ao mesmo tempo, em numerosos países. Na Colômbia, a Comisión de Regulación de Energía y Gas foi criada em 1994. A Comisión de Regulación de Energía mexicana, também com atribuições nas atividades elétricas e de gás natural, foi criada no mesmo ano. A Comisión Nacional de Electricidad, no Equador, o Organismo de Supervisión de la Inversion en Energía, no Peru, a Comisión Nacional de Energía Electrica, na Guatemala e a Unidade de Regulación de Energía Electrica, no Uruguai foram criadas, todas, no mesmo ano, 1997. Também neste ano, surgiram as duas agências brasileiras associadas a ARIAE: a Agência Nacional de Energia Elétrica e a Agência Nacional do Petróleo.

São apenas alguns exemplos de um movimento que se estendeu até a primeira década deste século. Em 2002, a agência uruguaia se tornou Unidade de Regulación de Energía y Agua. Em 2003, na Colômbia, foi criada a Agencia Nacional de Hidrocarburos, para tratar da regulação da exploração e produção de petróleo e gás natural. Em 2006, o mesmo ocorre na Bolívia, quando é criada instituição com idêntica denominação, mas, com maior escopo de atuação. Em 2007, a oficina de supervisão peruana incorpora as atividades de mineração. Muito recentemente, no final de 2013, no México, foi criada a Comisión Nacional de Hidrocarburos com o mesmo propósito da agência colombiana. Uma demonstração de que a alternativa continua na pauta de modernização da região e, nesta última oportunidade, num país simbólico, em termos de história da política petrolífera.

5 Alguns resultados notáveis

Cabe se perguntar qual foi o resultado, duas décadas depois da criação de agências e comissões reguladoras. Se for tomado, como critério, o ingresso de capital externo e o

conseqüente aumento da produção, o êxito da abertura foi claro. O desempenho no setor do petróleo é, em especial, exemplar. Considerando um subconjunto de países, que não tinha relevância antes dos choques do preço do petróleo e onde, em todos, foram feitas reformas estruturais no setor, o resultado em termos de produção obtido pode ser sintetizado pela tabela seguinte.

Tabela da Produção de petróleo na América do Sul, países selecionados e produção mundial, em milhões de barris por dia (1971, 1981, 1991, 2001, 2011)

País/ano	1971	1981	1991	2001	2011
Brasil	175	220	643	1.337	2.193
Colômbia	224	140	430	627	930
Equador	4	213	307	416	509
Peru	64	194	116	98	153
Sub-total	467	767	1.496	2.478	3.784
Total World	50.839	59.533	65.190	74.767	83.576

Fonte: BP Statistical Review

Brasil, Colômbia, Equador e Peru têm um desempenho notável no decorrer das últimas quatro décadas. A produção dos quatro países, somadas, foi multiplicada por mais de oito entre 1971 e 2011. É interessante observar que o crescimento se fez, em cada um, a seu ritmo. O Brasil cresceu sempre, o Equador, quase sempre, mas, principalmente durante a década de 1970. A Colômbia deslanchou a partir de meados da década de 1980 e o Peru voltou a crescer na última década.

Uma leitura mais detida da tabela anterior destaca o ganho de velocidade recentemente. Nos quatro países, durante a última década, o ritmo de crescimento da produção de petróleo é um indiscutível indício das mudanças em curso. Este último período foi justamente aquele em que se tornaram regulares as licitações de blocos de exploração e produção realizadas pelos novos reguladores. O resultado inicial mais importante foi a expansão da área de produção nesses países e da fronteira exploratória em direção às novas bacias sedimentares. Para o capital petroleiro, era uma oportunidade única e, passado o temor inicial dos investidores, seguiu-se um decidido movimento que transformou inteiramente antigos monopólios estatais.

O inédito crescimento do setor petrolífero, nesses quatro países, compensou o declínio dos dois principais e tradicionais produtores latino-americanos. Repare que a Venezuela e o México mantiveram a estrutura de poder, os órgãos supervisores (em geral ministérios) e estatais sem modificações profundas até o ano passado pelo menos. Enquanto isso, em vários outros países dos dois sub-continents (América do Sul, América Central e Caribe), as reformas estruturais e a regulação por agências eram adotadas como peças fundamentais da política pública para o setor.

Desde então, foi possível diversificar as oportunidades num conjunto de países geográfica e culturalmente próximos que, por muito tempo, estiveram fechados ao

capital petrolero. Não foi apenas a grande petroleira, mas também, as independentes texanas, canadenses, norueguesas, inglesas, francesas e australianas que acabaram por se interessar. Expansão semelhante nos investimentos e na oferta ocorreu também nos demais setores energéticos, em especial no que diz respeito ao gás natural e à hidroeletricidade e, nos últimos anos, à energia eólica e biomassa. Portanto, em completa sintonia com o objetivo de obter uma matriz cada vez mais limpa como forma de mitigar as mudanças climáticas.

O sucesso em atrair o investimento externo e o seu resultado – o aumento da produção – transformou-se no maior trunfo dos reguladores frente à cobrança dos poderes tradicionais (executivo, legislativo e judiciário), quanto a sua quase independência, ou forte autonomia; que se assenta, por sua vez, na natureza complexa e técnica em que se revestem os negócios nestes mercados. De qualquer forma, tirando pela experiência em E & P de petróleo e gás natural, não resta dúvida quanto à nova inserção dos países da região na indústria de hidrocarbonetos. O cenário desfavorável predominante nas expectativas das petroleiras e para-petroleiras, nas últimas três décadas do século passado, desfez-se completamente ao longo da primeira década do século XXI. Pode-se concluir que o modelo de regulação por agências, certamente não foi o único fator, mas, foi crucial para tanto.

6 Divergências e convergências na prática de regulação

Não deixa de ser reconfortante constatar que, em meio à variedade de experiências, o avanço institucional, que significou a introdução do modelo de agências, é um ponto comum entre as (muitas) iniciativas que obtiveram sucesso. As instituições, que se reúnem na ARIAE, tiveram um papel decisivo para a atualização das políticas públicas e, em cada país, elas não estão isoladas. Advocacias. Procuradorias e Controladorias Gerais se qualificaram para tratar com as novas comissões reguladoras. A generalização, contudo, atenta contra a criatividade e liberdade da assimilação cultural dos povos do continente; sem dúvida, um legado da miscigenação realizada por grandes ondas migratórias.

A propósito, a participação esporádica da representação da Venezuela e da Argentina nos eventos promovidos pela ARIAE sinaliza uma posição bem distinta daquela assumida pelos demais membros. A Argentina, em particular, teve um papel pioneiro no processo de abertura e privatização no sub-continente sul-americano, mas, depois, reviu completamente sua política em O & G. A Venezuela, maior produtor regional de petróleo, tem feito recorrentes licitações de blocos exploratórios e projetos de desenvolvimento, mas, não existe algo semelhante a uma agência no país. Enfim, Cuba, a mais ibérica das ilhas caribenhas, também está ausente no relato até aqui feito. A razão é simples: nesses países, é notória a recusa pela adoção do novo modelo. O poder da elaboração e execução da política energética (inclusive de regulação) está integralmente em ministérios, ou secretarias a eles vinculadas.

Venezuela, Argentina e Cuba são três países que, pela importância de cada um no contexto latino-americano, não podem ser ignorados. Sublinham as profundas diferenças ideológicas entre alguns destes países. Contudo, ressalte-se que, nas ocasiões em que eles estiveram presentes às reuniões e cursos da ARIAE, foram as discussões sobre os meios, mais que sobre os pressupostos ideológicos, que enriqueceram o intercâmbio. De qualquer forma, mesmo entre os reguladores dos países mais assíduos aos encontros da associação, a falta de unidade é enorme. A política de regulação e sua execução, assim como o escopo e o grau de autonomia do regulador, foram sendo gradualmente moldados em cada país e foram produtos de uma experiência, notadamente, nacional.

Não é por isso que, em meio a tanta variedade de experiências, numa derradeira tentativa de sistematização, alguma tipificação não possa ser tentada e útil para análise. Esta tipificação poderia ajudar a corroborar as teses já levantadas: as agências e comissões de regulação de energia obtiveram significativos resultados, o que lhes conferiu reputação e algum grau de autonomia e, enfim, a consolidação dos reguladores manifesta a maturidade institucional conquistada depois da redemocratização na década de 1980 em muitos países latino-americanos.

Para tanto, voltemos a considerar a comunidade ibero-americana de reguladores de energia que forma a ARIAE. Consideremos também, dentro desta, aqueles que tiveram experiências mais próximas. O período de análise estende-se da crise até hoje. Por fim, como critérios para separá-los em sub-conjuntos distintos, considerem-se dois fatores: o político e o econômico. Feito isso, não é difícil identificar três tipos de políticas: a primeira é a regulação em tempos de crise, que predomina em Portugal e na Espanha; a segunda é a regulação em tempos de forte crescimento, em que o Peru, a Colômbia e o México, talvez, sejam os melhores exemplos e a terceira é a regulação em tempos de alternância política, que parece ser o caso da Bolívia, do Equador e do Brasil. O esquema abaixo sintetiza o exercício.

Tipos de política de regulação entre países ibero-americanos selecionados

Regulação em tempos de crise	Regulação em tempos de forte crescimento	Regulação em tempos de mudança política	Reguladores Ausentes
Espanha Portugal	Peru Colômbia México	Brasil Equador Bolívia	Venezuela Argentina Cuba

Elaboração própria

São posturas diferentes, para conjunturas distintas e, excetuando onde estão ausentes, as comissões reguladoras têm um papel fundamental. Na Espanha, o atual desafio é superar uma crise econômica que, seis anos depois, não deu sinais de estar vencida. Não é diferente em Portugal e na Itália, para se limitar a Europa latina. Nos três países, a

queda do consumo energético teve forte impacto nas contas do setor. Devido à menor atividade produtiva e às perdas na renda das famílias, aumentou a capacidade ociosa e as dificuldades em garantir o retorno dos investimentos feitos em favor de fontes alternativas (mais caras que as tradicionais de origem fóssil). Some-se a tudo isso, a busca pelo superávit fiscal, já comentada. A política econômica impôs o fim do crescente endividamento, a transformação da dívida em títulos e a correção dos preços.

Em 2013, da energia final espanhola, metade provinha de fontes renováveis e 17, 7%, do gás natural. Esse perfil ambientalmente sustentável da matriz é notável e recente; foi construído ao longo da primeira década do século XXI. Porém, a crise atingiu o setor, justamente quando, em forte expansão, ele consolidava a diversificação de suas fontes. Por tudo isso, a crise foi particularmente grave no setor de eletricidade e gás natural e teve um custo elevado. Ele pode ser avaliado pela dívida acumulada em seis de março de 2014: 28,5 bilhões de euros. Entre os custos que mais crescem estão os denominados “regulados”, onde se sobressaem dois pagamentos: o prêmio pelo uso da energia renovável e parte do déficit corrente. O desafio para o regulador não é simples: administrar a crise e mitigar seu impacto na formação dos preços da energia.

7 A identidade latino-americana em meio às diferenças políticas

O cenário é completamente diferente em alguns países da América Latina. Até meados de 2014, eles tiveram o desempenho econômico muito menos afetado pela crise mundial. Neles, devido à extensão territorial e a diversidade geográfica (proporcionada pela direção Norte-Sul da disposição dos territórios), também é considerável a disponibilidade local de várias fontes energéticas não aproveitadas. Assim, oportunidades não faltam. Contudo, a elevada elasticidade-renda da demanda energética pede a atração massiva de investimentos; o que impõe outro tipo de desafio ao regulador: gerir a penetração de novas fontes em novos mercados e, em seguida, a aceleração do seu crescimento.

No domínio da energia, Peru, Colômbia e México têm experiências regulatórias bastante próximas neste sentido. O rápido aumento da oferta e do consumo, abastecido por um cada vez maior número de fontes, exigiu a coordenação, supervisão e multiplicação de regulamentações. Além disso, a complexidade técnica, envolvida na produção das extensas cadeias energéticas, demandava uma maior profissionalização da administração pública. Por fim, o evidente benefício na melhoria das condições de vida da população mais pobre, que traz o acesso à energia, explicam a importância que a regulação concedeu à modicidade de preços e à massificação do consumo.

As dificuldades estruturais latino-americanas, como a insuficiência de poupança e a competição pelos investimentos com outros setores (telecomunicações, mineração e agricultura para exportação) tornavam o desafio do setor energético especialmente difícil a ser vencido. Aliado a isso, em algumas regiões, a persistência dos movimentos guerrilheiros e a ausência do Estado agravavam um quadro de insegurança jurídica

muito pouco favorável ao investidor. Em meados da década de 1990, diante de tantos obstáculos, coube ao órgão regulador elaborar as regras e fazer a gestão dos contratos que viabilizaram a retomada setorial sobre bases completamente novas, perenes e previsíveis.

A experiência peruana é ilustrativa. Entre 2000 e 2013, a geração de eletricidade mais que dobrou e, à exceção de 2009, o consumo cresceu sempre mais que 5% ao ano. Em 2013, o mercado contava com nada menos que 38 geradores, 8 transmissores, 10 distribuidores e 38 consumidores livres. Ao setor elétrico renovado, somou-se a introdução do gás natural de Camisea na matriz energética. Ela foi feita ao longo dos últimos dez anos. Em 2004, cerca de 50 milhões de pés cúbicos por dia eram destinados à geração. Em 2013, foram 342 milhões de pés cúbicos por dia destinados somente para geração (quase sete vezes mais), enquanto 99 milhões foram para o consumo industrial e 55 milhões de pés cúbicos foram para o consumo veicular.

A prioridade atual é a massificação do uso residencial do gás natural. A despeito do inquestionável benefício social de seu acesso, este uso sempre foi marginal. A expansão deste mercado já está em curso: em 2009, na região de Lima e Callao, existiam pouco mais de 18.000 residências atendidas; cinco anos depois, em abril de 2014, já se contavam dez vezes mais, ou 186.000 residências. A movimentação e comercialização dos combustíveis automotivos e as atividades de mineração também estão no escopo da Osinergimin, a mais multi-setorial entre as reguladoras latino-americanas associadas a ARIAE ⁴.

A experiência colombiana no que diz respeito ao petróleo também é merecedora de atenção. Em pouco mais de dez anos, já que a ANH foi criada em 2003, a estrutura do mercado foi transformada. Hoje, ele comporta mais de uma centena de petroleiras e para-petroleiras, a produção local cresceu em um terço e atingiu cerca de um milhão de barris por dia no ano passado. A regularidade das licitações de blocos, o aprimoramento do edital de licitação ao longo dos anos e a correção administrativa e jurídica da gestão destes contratos, feitos pela agência reguladora, contribuíram decisivamente para atrair empresas e provocar a retomada do setor no país.

Na Bolívia, no Brasil e Equador, o desafio do crescimento acelerado também esteve presente. A diferença foi a alternância política nesses países. Nos três, durante a década passada, foram eleitos partidos nacionalistas de esquerda. Eles assumiram com o objetivo de re-estabelecer a capacidade de planejamento e supervisão do estado nos setores estratégicos. No Brasil, por exemplo, em 2001, houve uma crise de abastecimento elétrico, que ficou conhecida como “apagão” e que, por dois anos, impediu o crescimento. No Equador e na Bolívia, as privatizações da década de 1990 foram revistas em grande medida.

⁴ Entre as associadas a ARIAE, a Unidade de Supervisão da Regulação uruguaia (URSEA) também tem um extenso escopo de atuação, que inclui todas as energias e os recursos hídricos.

Dez anos depois, vale constatar que, no que se refere ao Conelec, no Equador e à ANEEL e ANP, no Brasil, as instituições reguladoras não foram extintas. Depois disso, ao contrário, elas ganharam atribuições, aumentaram o escopo de atuação e se tornaram o braço técnico da administração, indispensável para execução das políticas públicas no setor energético. Na Bolívia, a ANH foi criada após a refundação do estado pluri-nacional. Como colocou Gary Villamor, seu presidente em reunião da ARIAE no início do ano em Montevidéu, a missão é ainda mais desafiadora: trata-se de regular em tempos de revolução.

Nos seis países anteriores (Colômbia, México, Peru, Equador, Brasil e Bolívia), embora existam diferentes orientações política, a regulação setorial, por meio de agências especializadas, é reconhecida como uma peça-chave para a modernização do setor energético. Cabe também observar um segundo ponto comum que, por ser relevante, não deve ser desprezado: a abertura dos mercados não levou à privatização da empresa estatal nesses países, diferentemente do que ocorreu, por exemplo, na Espanha e na Argentina. Todas petroleiras, Petrobrás, Ecopetrol, PetroPeru, PetroEquador, YPFB e Pemex são as maiores empresas de seus respectivos países e ainda respondem por objetivos políticos e estratégicos ditados por seu controlador.

Mais interessante é observar que, a despeito da aparente contradição, as estatais estão entre aquelas que mais se beneficiaram com o novo modelo e a abertura dos negócios. A competição impulsionou a modernização interna, a busca por novas oportunidades exploratórias e por parcerias com fornecedores, ou concorrentes potenciais. Empresas, como a Petrobrás e a Ecopetrol, ganharam dimensão internacional e multiplicaram sua rentabilidade precisamente nos últimos dez anos. Elas estão apoiadas em seus mercados domésticos; exatamente onde foram contestadas pelo ingresso massivo de novos agentes. Um choque de concorrência é precisamente o que se pretende na reforma mexicana de dezembro de 2013, que criou a CNH e manteve o estatuto estatal da Pemex.

No modelo neo-liberal de Estado Mínimo, as agências regulam concessões privadas e não estatais. É, portanto, uma distorção da aplicação do modelo nestas paragens latino-americanas; idiosincrasias a parte, um ponto em comum entre estes seis países. Neles, comissões e agências reguladoras devem dar conta de oligopólios concentrados nos quais empresas estatais continuam a deter elevado poder de mercado e econômico. O desafio é maior nesses casos, porque é preciso compensar a assimetria entre reguladores recém-instalados e empresas que, durante décadas, foram monopolistas; os únicos do aparato do Estado que tratavam de óleo e gás natural até então.

8 Duas ausências notáveis em Cartagena

Difícil não concluir que a transformação dos mercados energéticos da região está em estágio de consolidação. Estão perto de completar duas décadas de existências, as instituições mais antigas e uma década, as mais recentes. O setor petrolífero mexicano, pela importância histórica da Revolução e que se presta à transformação atualmente, talvez, seja a prova definitiva de que a regulação por agências especializadas foi um avanço que merece destaque. Neste quase continente, em termos de energia, a inserção na economia do século XXI já está em andamento e, institucionalmente, parece estar bem encaminhada.

Além da novidade da experiência espanhola em curso, dos traços comuns e da maturidade da regulação latino-americana, como comentário final, cabe sublinhar duas ausências: o petróleo e a crise. Sobre essas ausências, os comentários serão breves, mas, justificam a proposição feita no final deste relato. É interessante que o preço do petróleo e a persistência da crise tenham sido abordados apenas marginalmente, quando a sinergia regulatória, entre setores que convergem tecnologicamente, é prontamente reconhecida e que a regulação de setores organizados em redes depende cada vez mais de uma visão sistemática e integrada. Além disso, todos concordam quanto à crescente interdependência entre as indústrias do petróleo, do gás natural e da eletricidade.

Depois de três anos acima de cem dólares, o preço do barril do petróleo experimentou uma forte queda após o início de outubro de 2014. Um novo patamar mínimo parece estabelecido em torno de oitenta dólares por barril. O futuro imediato dependerá da reação da Arábia Saudita e sua disposição em administrar os preços neste nível, ou voltar ao anterior, cortando sua produção. De qualquer forma, no mercado petrolífero internacional, a chegada de projetos de desenvolvimento de novas reservas indica que o incremento da capacidade de produção continuará a pressionar os preços do energético à baixa.

Este é um sinal de alerta para os países latino-americanos citados neste relatório. À exceção da Venezuela e do México, em todos eles, a produção de óleo e gás natural cresceu de forma significativa depois da virada do milênio. Conseqüentemente, ganharam importância no orçamento público as contribuições fiscais e para-fiscais, arrecadadas na cabeça do poço. Na Venezuela e no México, elas sempre foram majoritárias. Um agravante é constatar que não são apenas os preços do petróleo que caem; de fato, os preços das demais exportações minerais (níquel, cobre e ferro) e agrícolas (açúcar, soja e milho) conhecem a mesma pressão à baixa em razão do ritmo de crescimento bastante moderado do comércio internacional.

O que traz à pauta o segundo ausente: a crise econômica. A persistência revela a sua natureza estrutural. Na primeira onda recessiva, após a crise imobiliária norte-americana, quase toda a América Latina conseguiu retomar o crescimento. À segunda onda recessiva, iniciada pela crise da dívida soberana européia, somou-se a desaceleração chinesa e indiana e, assim, estendeu-se no tempo. Cedo ou tarde, o crescimento mais medíocre se fez anunciar na região. Colômbia, Equador, Peru e

Bolívia, para citar apenas os países andinos, não lograrão manter altas taxas de crescimentos nos próximos dois anos. Para todos os países da região, a queda do preço das exportações e o baixo crescimento do comércio internacional impõem, além disso, restrições orçamentárias crescentes.

O acesso à energia contribuiu decisivamente à inclusão social e melhoria das condições de vida observadas nos últimos quinze anos em vários países latino-americanos já citados. O desafio imediato do regulador será se preparar para manter o crescimento setorial frente às exigências de superávit fiscal e, portanto, menores investimentos públicos (e estatais), despesas sociais (com subsídios e enfrentamento da pobreza) e gastos de custeio (inclusive custos administrativos da regulação). A curta experiência espanhola, com a criação da CNMC, é uma proposta para vencer a crise que parece distante da experiência local, mesmo considerando as idiosincrasias latinas.

Afinal, em meio a fragmentos de regulação, algumas trajetórias revelam uma prática com alguns pontos comuns, numa realidade distinta da Europa; mesmo daquela culturalmente mais próxima, como a ibérica. Contudo, a variável crítica a ser inserida na reflexão dos reguladores latino-americanos é a mesma que desafia a regulação ibérica depois de 2010 – a persistência da crise econômica mundial. Deste lado do Oceano, deve-se considerar também o dado mais recente, o menor preço do petróleo que, ao diminuir os ingressos fiscais e para-fiscais, agrava um cenário de curto prazo já francamente desfavorável.

9 A proposta de reforçar o diálogo sobre a regulação do petróleo

Essas, certamente, são observações já em processo de assimilação por agências de regulação especializadas e pelos ministérios responsáveis por fixar o orçamento dos próximos dois anos. Elas só foram abordadas na exposição feita pela CRE, sobre a reforma petrolífera no México e nas duas apresentações da ANP sobre a regulação dos combustíveis automotivos e dos biocombustíveis. Por sinal, ANP foi a única especializada em petróleo, entre as associadas, a participar do curso da ARIAE em 2014. É pouco tendo em vista o número de associadas e, principalmente, a interdisciplinaridade do conhecimento necessária à regulação energética.

Isto constatado, duas sugestões são feitas. Primeiro, incluir mais três a quatro horas de exposições dedicadas a óleo e derivados. O foco do curso da ARIAE em eletricidade e gás natural é relevante e justifica a sua manutenção; cabe apenas uma pequena modificação na grade de exposições. Segundo, reforçar a atenção com a regulação de petróleo e, com esse propósito, oferecer para os associados um curso análogo, desta feita, tendo como foco o petróleo e seus derivados.

A consolidação da ANP brasileira, da ANH colombiana e da ANH boliviana, assim como a atuação da OSINERGMIN peruana e da URSEA uruguaia, nesses domínios de regulação, são experiências ricas o suficiente para serem analisadas, comparadas e

trazidas ao debate. A criação da CNH mexicana, no país que atualmente preside a associação, é uma oportunidade única para reforçar a regulação latino-americana do petróleo e sua interlocução com as demais agências da região. A ARIAE tem história e meios para lograr mais esta tarefa.

Fotos: Participantes do Curso de Regulação da ARIAE de 2014 em Cartagena das Índias e a Igreja e o Convento de São Domingos, onde ele foi realizado.

