

## **Reforma Regulatória e Estímulos à entrada de Empreendedores Privados no Brasil**

### **Regulatory Reform and Incentives for the Entry of Private Entrepreneurs in Brazil**

**José Nilton de Souza Vieira**

Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - Ministério da Economia

[josensv@gmail.com](mailto:josensv@gmail.com)

**Ricardo Corrêa Gomes**

UnB – Universidade de Brasília

[rgomes@unb.br](mailto:rgomes@unb.br)

**Edson Ronaldo Guarido Filho**

Departamento de Ciência e Gestão da Informação da Universidade Federal do Paraná -

DECIGI/UFPR

[edson.guarido@gmail.com](mailto:edson.guarido@gmail.com)

**Submissão: 24/07/2019**

**Aprovação: 17/12/2019**

#### **RESUMO**

Este artigo contribui para a compreensão de fatores que podem afetar a efetividade de reformas administrativas baseadas na quebra do monopólio estatal na prestação de serviços públicos. O foco é a abrangência das medidas para fomentar a entrada de novos empreendedores. O estudo compara os setores de eletricidade (segmento de geração de energia), telecomunicações (serviços públicos) e petróleo (segmentos de produção e de refino), precursores das reformas regulatórias no Brasil. Trata-se de uma pesquisa descritiva, que compreendeu as pesquisas bibliográfica e documental e a análise de conteúdo dos documentos orientadores, normativos e principais medidas voltadas para estimular a entrada de novos empreendedores. As análises foram orientadas pela premissa da perda de capacidade de investimento estatal. Os resultados demonstram que o aumento da oferta de produtos e serviços está diretamente associado à segurança jurídica oferecida para o investimento privado. Essa segurança jurídica é considerada maior quando há a privatização das estatais e a celebração de contratos de concessão com os novos prestadores.

**Palavras-chave:** Contratos de Concessão. Privatização. Serviços Públicos.

#### **ABSTRACT**

This paper contributes to the understanding of factors that may affect the effectiveness of administrative reforms based on the end of the state monopoly in the provision of public services. The focus is on the scope of measures to encourage the entry of new entrepreneurs. The study compares the sectors of electricity (power generation segment), telecommunications (public services) and oil (production and refining segments), precursors of regulatory reforms in Brazil. This is a descriptive research, which includes bibliographical

and documentary research and content analysis of the guidelines, normative acts and main measures aimed at stimulating the entry of new entrepreneurs. Analyses were guided by the premise that such reforms were motivated by the failure of State investment. The results demonstrate that the increase in the supply of products and services is directly associated with the legal certainty offered for private investment. This legal certainty is greater when there is the privatization of state-owned enterprises - SOE and concession contracts with the new providers.

**Keywords:** Concession Contract. Privatization; Public Services.

## 1 Introdução

Este artigo analisa a relação entre as medidas adotadas para fomentar a entrada de empreendedores privados, como parte das reformas implementadas pelo governo brasileiro a partir da década de 1990, e a evolução da oferta de produtos e serviços nos setores elétrico (segmento de geração de energia), de telecomunicações (serviços públicos) e de petróleo (segmentos de Exploração e Produção – E&P, e de refino).

O país aderiu à onda de reformas regulatórias, desencadeada na Europa e América Latina a partir do final da década de 1980, com foco na redução do tamanho do Estado (MAJONE, 1998; LEVI-FAUR, 2003; CHRISTENSEN; LÆGREID, 2005). Tal onda trouxe o desafio de lidar com as instituições presentes em cada setor e em cada país (LEVI; SPILLER, 1994; MUELLER; PEREIRA, 2002; SPILLER; TOMMASI, 2003) no intuito de oferecer segurança jurídica para os novos empreendedores (GILARDI, 2002; TRILLAS; MONTOYA, 2013).

No Brasil, o principal documento orientador foi o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRE). Entretanto, para autores como Abranches (1999), Farias e Ribeiro (2002) e Costa (2002), esse plano diretor não continha estratégias bem definidas, levando a níveis distintos de prioridade quanto à privatização das estatais: enquanto os ministérios da área econômica a viam como imprescindível para o ajuste fiscal, os ministérios setoriais a tratavam apenas como uma das alternativas para melhorar a qualidade dos serviços públicos.

Esses conflitos ajudam a explicar as diferenças nos desenhos institucionais dos três setores aqui estudados. Por exemplo, enquanto no setor de telecomunicações houve a privatização do Sistema Telebras e o fomento gradual à competição, no segmento de refino de petróleo houve apenas a remoção das barreiras legais à entrada de novos empreendedores (PIRES; GOLDSTEIN, 2001; FARIAS; RIBEIRO, 2002).

Desde então, o tema já foi objeto de diversos estudos, com diferentes abordagens. Cabe referências a alguns: desenhos institucionais e mecanismos regulatórios (CUNHA; RODRIGO, 2012; CUNHA, 2016; FONTES FILHO; ALVES, 2018); aspectos relevantes associados à atuação das agências reguladoras (CORREA; PEREIRA; MUELLER; MELO, 2006; BATISTA, 2010; DE BONIS, 2016); aspectos jurídicos e garantias contratuais (PRADO, 2008, 2010; PÓ, 2009; MENEGUIN; BUGARIN, 2014). Há também diversos estudos setoriais, entre eles, os de Ferreira (2000), Mattos (2005), Pedrosa (2005), Kessler (2006), Tankha (2008), Melo, Neves e Costa (2009), Viegas (2013), Oliveira (2015) e Moreira (2016).

Cabe destacar que o chamado Estado Regulador (MAJONE, 1998) é assentado em dois processos de delegação: da prestação dos serviços públicos para empreendedores privados e das competências regulatórias e fiscalizatórias para estruturas especializadas e independentes. Este estudo enfoca esse primeiro processo, ao analisar a relação entre a abrangência das

medidas adotadas para fomentar a entrada de novos empreendedores e a evolução da oferta de produtos e serviços. A escolha dos quatro segmentos decorre das significativas diferenças no conjunto de medidas adotadas, embora com o propósito comum de lidar com o problema da crise fiscal do Estado.

A pesquisa permitiu confirmar a relação direta entre garantias contratuais e investimento privado. Além disso, o crescimento das importações de gasolina e óleo diesel corrobora duas das premissas adotadas: a de que as estatais não têm fôlego para investir, e a de que os empreendedores privados não investem em contextos de insegurança jurídica.

Na próxima seção é justificada e apresentada a abordagem teórica. Na sequência, é feita uma breve descrição da metodologia utilizada. A quarta seção traz a descrição do conjunto de medidas adotadas, inclusive aquelas relacionadas ao ambiente legal. A quinta seção apresenta a estimação dos indicadores que medem a evolução da oferta de produtos e serviços. As análises das relações entre as variáveis são apresentadas da sexta seção. O trabalho é encerrado com algumas considerações finais.

## 2 Fundamentação Teórica

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por grandes reformas regulatórias em diversos países da Europa e América Latina (OECD, 1997; SMITH, 1997; MAJONE, 1998; LEVI-FAUR, 2003). Tais reformas foram impulsionadas pelos avanços tecnológicos, que levaram à convergência entre interesses dos usuários (universalização do acesso, menores tarifas e maior qualidade) e dos empreendedores privados (lucros), contribuindo para o aumento das pressões por mudanças na estrutura convencional de prestação dos serviços públicos (OECD, 1997; LEVI-FAUR, 2003; JOSKOW, 2007).

Diversos países, inclusive o Brasil, buscaram inspiração no modelo norte-americano, onde os serviços são prestados por empreendedores privados, sob a fiscalização de comissões regulatórias (HORWITZ, 1989; LEVI-FAUR, 2003). Difundiu-se um movimento de privatização das *Utilities* e criação de órgãos reguladores (SMITH, 1997; THATCHER, 2002; LEVI-FAUR, 2003), conhecido como “agencificação” (CHRISTENSEN & LÆGREID, 2005).

A agencificação implica a redução do protagonismo das autoridades políticas (SMITH, 1997; MAJONE, 1998), colidindo com a tendência de resistência das instituições às mudanças (MARCH; OLSEN, 1989; OSTROM, 1990; NORTH, 1991). Essa perspectiva analítica é sintetizada nas três premissas que orientam este estudo:

- i) as reformas regulatórias foram imprescindíveis para lidar com a crise fiscal do Estado, que afetou a capacidade de prestação dos serviços públicos (ABRANCHES, 1999; BRESSER-PEREIRA, 2001; FARIAS; RIBEIRO, 2002);
- ii) a credibilidade é indispensável para que os atores privados substituam o Estado, especialmente quando da necessidade de investimentos com longo prazo de maturação e custos irrecuperáveis (SMITH, 1997; MAJONE, 1998; GILARDI, 2002; TRILLAS; MONTOYA, 2013; PRAKASH; POTOSKI, 2016); e,
- iii) novos desenhos institucionais são subordinados às dotações institucionais de cada setor e de cada país (LEVY; SPILLER, 1994; MUELLER; PEREIRA, 2002; LEVI-FAUR, 2003; SPILLER; TOMMASI, 2003).

Diversos estudos inclusive no Brasil, investigaram os novos desenhos institucionais a partir da perspectiva dos níveis de independência *de facto* das agências reguladoras (LEVI-FAUR, 2003; CORREA *et al.*, 2006, 2017; PÓ, 2009; BATISTA, 2010, 2011; DE BONIS, 2016; FERNÁNDEZ-I-MARÍN; JORDANA; BIANCULLI, 2016; MEDIANO, 2018). A ênfase nessa abordagem decorre do fato de que essa independência *de facto* é indispensável para que tais órgãos sejam capazes de criar um ambiente favorável ao investimento privado

(GILARID, 2002; SPILLER; TOMMASI, 2003; MAGETTI, 2007; GILARDI; MAGGETTI, 2011, entre outros).

Entretanto, aqui o foco é no outro pilar das reformas regulatórias: a abrangência do processo de transferência da prestação dos serviços para a iniciativa privada. Isso compreende a abrangência dos processos de privatização e do conjunto de medidas complementares para atrair novos empreendedores. Ela é determinada no âmbito do que Falcão-Martins (2014) chama de macropolítica regulatória: o macroambiente legal, definindo as diretrizes setoriais, inclusive no que diz respeito às competências dos órgãos reguladores.

As privatizações seriam a alternativa para solucionar problemas inerentes à propriedade estatal: incapacidade de efetuar os investimentos necessários à modernização tecnológica e ao atendimento da demanda reprimida (MAJONE, 1998; TRILLAS; MONTOYA, 2013); ineficiências associadas ao crescimento excessivo (MAJONE, 1998; CHRISTENSEN; LÆGREID, 2005; YESILKAGIT; CHRISTENSEN, 2010); e, especialmente nos países em desenvolvimento, a crise fiscal, levando ao crescimento descontrolado da dívida pública (BRESSER-PEREIRA, 2001; LEVI-FAUR, 2003; JORDANA; LEVI-FAUR, 2005; WORLD BANK, 2010).

Vining e Weimer (2016) destacam que a privatização das *Utilities* cumpriria o duplo papel de reduzir os custos de entrada para os atores privados e de limitar a capacidade de interferência das autoridades políticas no funcionamento do mercado. O leilão de novas concessões, por sua vez, seria um meio de fomentar a competição e oferecer garantias para os entrantes (GILARDI, 2002; NUNES; NUNES; REGO, 2015; VINING; WEIMAR, 2016).

Esse conflito entre as restrições à capacidade de investimento estatal e ao avanço das reformas (avanço das privatizações) embasou a hipótese do estudo: **há uma relação direta entre a abrangência das medidas para fomentar a entrada de empreendedores privados e o aumento da oferta de produtos e serviços.**

A verificação dessa hipótese envolveu a descrição do conjunto de medidas adotadas e o seu confronto com os principais indicadores utilizados para monitorar a evolução da oferta de produtos e serviços nos segmentos estudados. O foco foi verificar se as reformas levaram à aceleração do ritmo de evolução dessa oferta, tendo em conta as taxas de crescimento verificadas nos dez anos anteriores à adoção das principais medidas para fomentar a entrada dos empreendedores privados em cada segmento.

### 3 Procedimentos Metodológicos

Este estudo foi dividido em três etapas. A primeira, de natureza qualitativa, compreendeu a caracterização das alterações no ambiente legal e as principais medidas adotadas para fomentar a entrada de novos empreendedores nos quatro segmentos estudados. A segunda consistiu na estimação das taxas de crescimento da oferta dos produtos e serviços nos referidos segmentos. Essa estimação teve como corte temporal os anos em que foram adotadas as medidas para estimular a entrada de novos empreendedores. Foi feita a comparação das taxas de crescimento a partir dessas datas, com as verificadas nos dez anos anteriores. Por último, foi verificada a relação entre a abrangência das medidas e a evolução desse desempenho setorial.

A pesquisa na literatura contemplou o exame de diversas publicações analisando as reformas regulatórias no Brasil e no mundo (dissertações, teses, artigos científicos, entre outros). A pesquisa documental, por sua vez, compreendeu a consulta aos documentos orientadores e às principais normas tratando do tema, bem como o levantamento dos dados estatísticos associados aos segmentos estudados. Os dados foram obtidos nas páginas oficiais da Presidência da República, dos ministérios e das três agências reguladoras setoriais.

Como se trata da análise da relação entre dados qualitativos e indicadores quantitativos, os resultados foram convertidos para uma base comum: uma escala ordinal de cinco categorias, apresentada no quadro 1. A categorização foi orientada por Bardin (2011), especialmente quanto aos princípios da exclusão mútua, da homogeneidade e da produtividade. A escala adotada foi semelhante à proposta por Herrero e Cuesta (2005, apud Morais, 2005).

**Quadro 1: Categorização das variáveis**

Abrangência das medidas adotadas		Evolução da oferta		Enquadramento
Nível de aderência das medidas	Atributo	Taxa de crescimento	Condições de acesso	Categoria
Muito alto	Muito satisfatório	$\Delta S > \Delta_{ref.}$ em mais de 25%	Significativa melhoria	5
Alto	Satisfatório	$\Delta S$ entre 5% e 25% $> \Delta_{ref.}$	Moderada melhoria	4
Médio	Indiferente	$\Delta S$ entre 95% e 105% do $\Delta_{ref.}$	Relativa estabilidade	3
Baixo	Insatisfatório	$\Delta S$ entre 5% e 25% $< \Delta_{ref.}$	Moderada redução	2
Muito baixo	Muito insatisfatório	$\Delta S < \Delta_{ref.}$ em mais de 25%	Significativa redução	1

**Fonte:** elaborado pelo autor. **Nota:**  $\Delta S$  = taxa de crescimento da oferta de produtos e serviços;  $\Delta_{ref.}$  = taxa de referência, dada pela taxa de crescimento dos dez anos anteriores

Em relação às medidas para fomentar a entrada de novos empreendedores, a categoria “1” refere-se à manutenção do *status quo*, ou seja, a ausência de reformas. A categoria “5”, por sua vez, representa o maior alinhamento com o preconizado pelas agências e organismos multilaterais: privatização das *Utilities* e oferta de garantias contratuais para os entrantes. As demais categorias representam níveis intermediários de aderência em relação ao preconizado.

Essa hierarquização é sustentada por duas premissas: as privatizações cumprem o duplo papel de reduzir os custos de entrada para os novos empreendedores e o risco de interferência das autoridades políticas no mercado (JOSKOW, 2007; NUNES *et al.*, 2015; PRAKASH; POTOSKI, 2016; VINING; WEIMAR, 2016); e, os contratos de concessão protegem os entrantes contra ações arbitrárias dos incumbentes e das autoridades políticas (GILARDI, 2002; TRILLAS; MONTOYA, 2013; VINING; WEIMAR, 2016).

Já o desempenho setorial foi avaliado a partir da comparação das taxas de crescimento da oferta de produtos e serviços antes e a partir da adoção das medidas concretas para fomentar a entrada de novos empreendedores. No setor elétrico, o ano base adotado foi 1993, ocasião da aprovação da Lei nº 8.631 (BRASIL, 1993), que promoveu a reestruturação tarifária visando à recuperação da capacidade de investimento das concessionárias. No setor de telecomunicações a base foi 1998, ano da privatização do Sistema Telebras. Nos dois segmentos do setor de petróleo, o marco foi 1999: a primeira rodada licitatória no segmento de E&P, e a edição da Portaria nº 28 da ANP (ANP, 1999), disciplinando o ingresso no segmento de refino.

Cabe destacar dois importantes aspectos em relação ao setor elétrico, que justificam a opção por considerar a capacidade instalada e não a energia gerada. O primeiro é que a energia não pode ser estocada. O segundo é que há uma grande variação sazonal do consumo (tanto ao longo do dia, quanto entre as estações do ano). Com isso, a segurança energética é determinada pela capacidade de atendimento da demanda nos períodos de pico do consumo.

O enquadramento das taxas de crescimento da oferta na escala ordinal foi ratificado pela análise do desempenho de indicadores complementares, como os associados ao nível de concentração da oferta de produtos e serviços e ao nível de dependência de cada segmento em relação ao desempenho das empresas estatais.

A terceira etapa consistiu na análise da relação entre a abrangência das medidas para fomentar a competição e os indicadores de desempenho de cada setor. Esse procedimento teve o propósito de verificar se as diferenças nos indicadores de evolução da oferta de produtos e serviços estariam associadas e, portanto, poderiam ser explicadas pelas diferenças nos desenhos institucionais adotados.

#### **4 Análise das Medidas para Fomentar o Investimento Privado**

Esta seção é dedicada à análise dos processos de reforma regulatória a partir de duas perspectivas. A primeira contempla as alterações no ambiente legal. A segunda contempla as medidas adotadas para fomentar a entrada de novos empreendedores, tendo em conta os desenhos institucionais resultantes dessas alterações no campo normativo.

##### **4.1 As alterações no ambiente legal**

As reformas regulatórias começaram pelo setor elétrico, onde não havia a necessidade de alterações no texto constitucional. A Lei nº 8.631 (BRASIL, 1993) eliminou o regime tarifário pelo custo do serviço, estabelecendo regras para a recomposição das tarifas, visando à recuperação da capacidade de investimento das concessionárias.

O novo desenho foi estruturado com a edição de outras quatro leis: a Lei nº 8.987 (BRASIL, 1995a), a nova Lei Geral das Concessões; a Lei nº 9.074 (BRASIL, 1995b), que trouxe novas normas para outorgas e prorrogação de concessões dos serviços públicos, em especial, os de energia elétrica; a Lei nº 9.427 (BRASIL, 1996b), que estabeleceu o novo marco regulatório e autorizou a criação da ANEEL; e, Lei nº 9.648 (BRASIL, 1998b), que determinou a reestruturação da Eletrobrás, visando à sua privatização.

No governo do Partido dos Trabalhadores, houve importante reorientação da política setorial. A Lei nº 10.848 (BRASIL, 2004) retirou a Eletrobrás da agenda de privatizações. Posteriormente, a Lei nº 11.651 (BRASIL, 2008) conferiu flexibilidade a essa estatal para associar-se a consórcios para participar de projetos de investimentos em geração e distribuição de energia elétrica. Além disso, a Lei nº 12.783 (BRASIL, 2013) alterou as regras para a renovação automática dos contratos de concessão regidos pela Lei nº 9.074 (BRASIL, 1995b).

Nos outros dois setores, por sua vez, as reformas exigiram a alteração de dispositivos constitucionais para flexibilizar os monopólios públicos (PIRES; GOLDSTEIN, 2001). Em 1995 foram aprovadas três emendas constitucionais (EC nº 6, EC nº 8 e EC nº 9) e em 1997 foram criadas as agências reguladoras: Anatel (BRASIL, 1997a) e ANP (BRASIL, 1997b).

No setor de petróleo é possível observar importantes diferenças no tratamento dado pela Lei nº 9.478 (BRASIL, 1997b) aos dois segmentos. No de E&P essa lei contemplou regras para regularizar as áreas já exploradas pela Petrobras e tornou obrigatórias as licitações públicas para a concessão de novas áreas. A descoberta das reservas do pré-sal levou à edição de diversas normas, cabendo destacar a Lei nº 12.351 (BRASIL, 2010), que instituiu o regime de partilha e definiu a Petrobras como operadora exclusiva dessas reservas. O segmento de refino, por sua vez, houve apenas a liberação da entrada para quaisquer empresas. Os requisitos foram estabelecidos por meio da Portaria nº 28/1999 (ANP, 1999).

Já em relação ao setor de telecomunicações, o primeiro passo na direção da privatização foi a Lei nº 9.295 (BRASIL, 1996a), conhecida como “Lei Mínima da Telefonia Celular”.

Essa lei autorizou a cisão das subsidiárias da Telebrás e criação de empresas autônomas para prestar os serviços. Em seguida, foi aprovada a Lei n. 9.472 (BRASIL, 1997a), a Lei Geral das Telecomunicações (LGT). Por último, o Decreto n. 2.546 (BRASIL, 1998a) aprovou o modelo de reestruturação do Sistema Telebrás, visando à sua privatização. A  *Holding* foi dividida em três operadoras regionais de telefonia fixa local (o chamado STFC), oito operadoras regionais de telefonia móvel, além da Embratel, então monopolista da telefonia à distância. A LGT delegou competências para que a Anatel implantasse e fiscalizasse o cumprimento das regras para a competição em cada segmento (PIRES; GOLDSTEIN, 2001; MATTOS, 2005).

## 4.2 As principais medidas adotadas

A pesquisa na literatura e a consulta aos documentos orientadores das reformas embasaram a caracterização das medidas para fomentar a entrada de novos empreendedores nos quatro segmentos estudados. As principais medidas são apresentadas no quadro 2, já com o enquadramento na escala ordinal, em conformidade com a metodologia proposta no quadro 1.

### Quadro 2: Principais medidas adotadas para fomentar os investimentos nos setores de eletricidade, telecomunicações e petróleo no Brasil

Hierarquia	Medidas adotadas até 2017
<b>Categoria 5</b>	Setor de Telecomunicações: <ol style="list-style-type: none"> <li>i. telefonia fixa enquadrada juridicamente como serviço público;</li> <li>ii. privatização integral do setor em 1998;</li> <li>iii. incumbentes dos serviços públicos celebrariam contratos de concessão com metas de expansão da oferta e de melhoria da qualidade e regras para revisão tarifária;</li> <li>iv. fomento à competição e autorização para fusões e aquisições a partir de 2008; e,</li> <li>v. diferenciação nas tarifas de interconexão para estimular a telefonia móvel.</li> </ol>
<b>Categoria 4</b>	Setor elétrico (segmento de geração): <ol style="list-style-type: none"> <li>i. privatização de três empresas geradoras;</li> <li>ii. estímulo a fontes alternativas e à autoprodução;</li> <li>iii. segmentação do mercado: o regulado (leilões para entrada) e o livre;</li> <li>iv. duas modalidades de leilões: oferta regular e energia de reserva, com de longo prazo;</li> <li>v. realização de 39 leilões, para contratação de 83.814 MW de capacidade instalada adicional.</li> </ol>
<b>Categoria 3</b>	E&P de petróleo: <ol style="list-style-type: none"> <li>i. realização de 18 rodadas licitatórias para novos campos;</li> <li>ii. oferta de 4.309 blocos de exploração;</li> <li>iii. cessão onerosa à Petrobras de direitos de exploração de até 5 bilhões de barris de óleo equivalente na camada pré-sal;</li> <li>iv. novo modelo de exploração para as reservas do pré-sal, privilegiando a estatal.</li> </ol>
<b>Categoria 2</b>	Refino de petróleo: <ol style="list-style-type: none"> <li>i. remoção de barreiras legais à entrada;</li> <li>ii. metas para a modernização tecnológica das refinarias;</li> <li>iii. entrada nesse segmento condicionada à prévia autorização do órgão regulador;</li> <li>iv. ausência de leilões e de garantias contratuais para os entrantes.</li> </ol>

**Fontes:** Pires e Goldstein (2001); anuários estatísticos e boletins setoriais publicados pelas agências reguladoras. Sistematização e elaboração pelo autor.

Em suma, no setor de telecomunicações houve a privatização da prestação dos serviços e a delegação de competências à Anatel para promover a competição. Nos setores de energia houve resistência para avançar nas privatizações. Entretanto, no segmento de geração de energia elétrica houve mais avanços do que no setor de petróleo (leilões frequentes e

flexibilização das regras para contratações no ambiente livre). Nesse último setor, as rodadas licitatórias estimularam a entrada no segmento de E&P, mas não houve a adoção de medidas semelhantes para atrair o investimento no segmento de refino de petróleo, monopólio virtual da Petrobras.

## 5 Evolução da oferta de produtos e serviços

O ponto de partida para comparar o desempenho dos quatro segmentos foi a estimação dos principais indicadores: capacidade instalada de geração de energia elétrica (setor elétrico); o número de acessos em serviços no âmbito do STFC (setor de telecomunicações); a produção de petróleo (segmento de E&P de petróleo); e, o volume de petróleo refinado (segmento de refino de petróleo). Os resultados estão na tabela 1, cuja última coluna mede a relação entre o desempenho dos indicadores a partir dos eventos que marcaram a adoção de medidas concretas para fomentar o investimento e o desempenho nos dez anos anteriores.

**Tabela 1: Comparação dos indicadores de evolução da oferta de produtos e serviços**

Setor/segmento	Antes das reformas regulatórias		A partir do início das reformas regulatórias		Relação entre os índices (5) = (4) / (2)
	Período (1)	Índice (2)	Período (3)	Índice (4)	
Setor elétrico	De 1984 a 1993:	3,369%	De 1993 a 2017:	4,375%	29,86%
STFC	De 1988 a 1998	9,28%	De 1998 a 2008	10,11%	8,94%
Total de acessos de telecomunicações	De 1988 a 1998	12,55%	De 1998 a 2008:	21,48%	71,37%
			De 1998 a 2017:	12,95%	3,35%
Segmento de E&P de petróleo	De 1989 a 1999:	6,35%	De 1999 a 2017:	4,53%	(28,66%)
Segmento de refino de petróleo	De 1989 a 1999:	2,77%	De 1999 a 2017:	1,04%	(62,45%)
			De 1999 a 2014:	2,45%	(11,55%)

Fonte: Balanço Energético Nacional – BEN (EPE, 2018) e Histórico de acessos de serviços de telecomunicações (Anatel, 2018). Nota: os índices referem-se à taxa média de crescimento anual e a relação entre os índices mede a diferenças entre essas taxas, tomando como base os dados ao final de cada ano.

No setor de telecomunicações e no segmento de refino de petróleo, a observação empírica apontou para a necessidade de estimações complementares. No primeiro, as taxas de crescimento do número de acessos no âmbito do STFC foram estimadas até 2008, ano em que foi atingida a universalização (média de um acesso por habitante) e não até 2017. Destaque-se que em 2004 a tecnologia celular já havia se consolidado como o principal meio de prestação dos serviços, levando ao aumento da ociosidade (diferença entre acessos instalados e acessos em serviço) no STFC. Em função disso, também foi feita a estimação do total de acessos em serviço (incluindo a telefonia celular) até 2008 e até 2017. Já no segmento de refino de petróleo, foi observada uma forte retração a partir de 2015. Com isso, também foi feita a estimação até 2014 (que marca o pico da atividade), de forma a evitar que essa retração contaminasse os resultados da série.

Os índices permitem concluir que houve significativa melhora no desempenho dos setores elétrico e de telecomunicações (este, tendo em conta a evolução do total de acessos entre 1999 e 2008, ano em que foi atingida a universalização do acesso). Nos dois segmentos do setor de petróleo, por sua vez, o desempenho parece ter piorado (as taxas médias de crescimento anual diminuiram). Essa conclusão é reforçada pela análise dos indicadores complementares associados aos quatro segmentos, tratada a seguir.

## 5.1 Análise do desempenho dos indicadores complementares

Após a estimação das taxas de crescimento da oferta de produtos e serviços, foi investigado o desempenho de um conjunto de indicadores complementares, com o objetivo de aumentar a robustez do estudo. Tais indicadores evidenciam a importância do investimento privado para o aumento da oferta de produtos e serviços. A síntese é apresentada no quadro 3.

### Quadro 3: Evolução da oferta de produtos e serviços nos setores de eletricidade, telecomunicações e petróleo no Brasil

Setor/Segmento	Principais resultados
Elétrico	i. capacidade instalada passou de 65.210 MW em 1998, para 157.110 MW em 2017; ii. participação das hidrelétricas caiu de 87% para 63,8%, ao passo que a das termelétricas passou de 12% para 26,5%; e, a das eólicas passou de zero para 8%; iii. participação dos 10 maiores grupos caiu de 76,8% em 2000, para 43,3% em 2017; iv. 4.908 unidades geradoras em operação em 2017, contra 2.212 em 2010.
Telecomunicações	i. densidade telefônica saltou de 16,8 para mais de 160 entre 1998 e 2014 (853%); ii. total de acessos saltou de 27,37 milhões em 1998, para 325,7 milhões em 2014; iii. número de acessos fixos instalados passou de 22,1 milhões em 1998, para 57,9 milhões em 2014; iv. acessos públicos passaram de 590 mil em 1998, para 1,37 milhão em 2002; v. participação das autorizadas passou de 4% em 2003, para 44% em 2014.
E&P de petróleo	i. Produção atingiu 957 milhões de barris em 2017, contra 354,6 milhões em 1998; ii. reservas provadas dobraram até 2014, atingindo 16,2 bilhões de barris; iii. número de campos de exploração passou de 409 para 791 entre 2000 e 2017; iv. ingresso de 49 empresas nesse segmento a partir de 1999, atingindo 56 em 2017; v. participação das entrantes atingiu 9,3% da produção em 2011 e 22,1% em 2017.
Refino de petróleo	i. capacidade instalada passou de 1,796 milhão, para 2,401 milhões de barris/dia entre 1999 e 2016; ii. participação da Petrobras na capacidade instalada manteve-se acima de 98%; iii. entre 2000 e 2014, produção de óleo diesel passou de 30,9 bilhões e para 49,7 bilhões de litros e a gasolina passou de 18,6 bilhões, para 28,9 bilhões de litros; iv. em 1998, o volume refinado foi 43% maior do que a produção nacional de petróleo, ao passo que em 2017 o refino correspondeu a 67% do total produzido; v. relação entre a produção e o consumo de óleo diesel caiu de 88,1% em 2000, para 74,1% em 2017. Já a relação entre a produção de gasolina e o consumo de combustíveis do ciclo Otto caiu de 68,1% para 45,4%.

**Nota.** Fontes: dados estatísticos publicados pelas agências reguladoras nos respectivos websites: ANEEL ([www.aneel.gov.br](http://www.aneel.gov.br)), Anatel ([www.anatel.gov.br](http://www.anatel.gov.br)) e ANP ([anp.gov.br](http://anp.gov.br)). Dados levantados e sistematizados pelo autor, entre setembro de 2015 e agosto de 2018.

No setor elétrico, quatro aspectos comprovam importantes avanços na direção da redução de vulnerabilidades associadas ao antigo modelo, conforme dados da ANEEL (ANEEL, 2018): o crescimento do mercado livre, que já representava 30% da energia comercializada no país em 2017; a redução da dependência em relação às hidrelétricas e, portanto, em relação aos regimes pluviais; o crescimento de outras fontes renováveis, especialmente o bagaço de cana e a energia eólica, reduzindo a dependência em relação às termelétricas a combustíveis fósseis; e, crescimento do número de unidades geradoras, reduzindo a dependência em relação aos grandes empreendimentos e, em especial, em relação aos grandes investidores.

O setor de telecomunicações apresentou rápido crescimento nos dez primeiros anos, atingindo a universalização do acesso aos serviços ainda em 2008. Mattos (2005) destacou dois aspectos que ajudam a compreender esse notável desempenho: a antecipação das metas de universalização (as incumbentes do STFC só poderiam investir em nichos de mercado mais

rentáveis depois de cumprirem tais metas); e, a Resolução nº 321/2002 da Anatel, regulamentando a integração do “fixo *wireless*” com a internet banda larga e a TV por assinatura. As operadoras de telefonia móvel ingressaram nessa nova modalidade de serviços, tornando efetiva a concorrência na telefonia fixa. As concessionárias (incumbentes) do STFC começaram a encolher em 2005, perdendo espaço para as autorizadas, cuja participação no total de acessos fixos em serviço passou de 4% para 44% entre 2004 e 2014. Nesse período, as concessionárias perderam 11 milhões de clientes (acessos fixos que foram desativados).

Destaque-se também o avanço tecnológico dos *smartphones*, que podem prestar os mesmos serviços dos terminais fixos. Com isso, a telefonia celular hoje representa 85% dos terminais em serviço no país. Nesta década, a densidade de terminais fixos tem oscilado entre 22 e 23 linhas para cada 100 habitantes. Entretanto, ao considerar a telefonia móvel, essa densidade é superior a uma linha por habitante desde 2009. Por isso, embora o foco do estudo fosse o STFC (serviço público, onde há a obrigatoriedade do cumprimento de metas de universalização do acesso), a investigação apontou para a relevância de considerar também a telefonia móvel.

O segmento de E&P de petróleo, por sua vez, é caracterizado pelo longo hiato temporal entre o início da prospecção e a eventual produção comercial (caso haja descobertas que viabilizem a exploração). Além disso, embora o novo marco legal tenha contemplado a realização de rodadas licitatórias para a exploração de novos campos, a descoberta das reservas na camada pré-sal levou à interrupção dos leilões entre 2008 e 2013, enquanto eram definidas as novas regras (a exploração sob o modelo de partilha).

A Lei nº 12.351 (BRASIL, 2010) colocou a Petrobras como operadora exclusiva dessas reservas, com participação mínima de 30% em todos os campos. Isso tornou obrigatória a formação de consórcios sempre que outras empresas vencessem as licitações. Essa restrição foi removida em 2016, por meio da Lei nº 13.365 (BRASIL, 2016). Essa interrupção das rodadas licitatórias explicaria a redução das reservas provadas a partir de 2015 (ANP, 2018).

Adicionalmente, cabe destacar o aumento da importância estratégica das reservas do pré-sal. Elas responderam por mais de 50% da produção em 2017. A produção cresceu rapidamente, ao passo que houve forte redução da produção nos campos convencionais, que atingiu um pico 733 milhões de barris em 2010 e foi inferior a 470 milhões de barris em 2017 (ANP, 2018). Esse aumento da dependência em relação ao pré-sal exige maior segurança jurídica nas relações contratuais, uma vez que os riscos tecnológicos ainda são muito elevados (VIEGAS, 2013).

Por último, as análises sobre o segmento de refino de petróleo foram orientadas pela preocupação com a capacidade de suprimento dos mercados dos dois principais combustíveis veiculares: óleo diesel e gasolina. O estudo não considerou o gás natural veicular (GNV), cujo uso está concentrado em poucas cidades, devido à pequena rede de distribuição. O próprio governo federal já havia optado por priorizar o uso desse energético em termelétricas: o Programa Prioritário de Termelétricas, instituído pelo Decreto nº 3.371 (BRASIL, 2000).

O refino é considerado o segmento menos rentável da indústria petrolífera (TAVARES, 2005; PERISSÉ, 2007). No Brasil, os riscos são potencializados pela interferência do governo federal na política de preços de sua estatal. Esse controle de preços teria acarretado um prejuízo superior a R\$ 100 bilhões para a Petrobras entre 2011 e 2014, e dificultado encontrar parceiros para a construção da Refinaria Abreu e Lima, em Pernambuco, e do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – COMPERJ (OLIVEIRA, 2015).

A ausência de mecanismos contratuais para proteger os novos investimentos também ajuda a explicar a baixa atratividade para os empreendedores privados. Quanto a isso, Vieira (2017) observou que nos últimos 20 anos apenas duas pequenas refinarias privadas foram construídas, uma das quais com foco na petroquímica. A outra operou por apenas seis anos e

está desativada desde 2012, ocasião em que aumentou a diferença entre as cotações internacionais do petróleo e derivados e os preços praticados pela Petrobras.

A combinação de falta de segurança jurídica para o investimento privado e redução do refino por parte da Petrobras ajuda a explicar o crescimento do *deficit* no mercado de combustíveis. Esse *deficit* tem levado ao aumento das importações de derivados de petróleo (aumento da dependência externa), que só não foi maior devido aos biocombustíveis (aumento da vulnerabilidade da matriz energética, associado aos riscos agrícolas).

Conforme dados da ANP (ANP, 2018), em 2017 as importações de óleo diesel superaram 12 bilhões de litros e representaram 22,7% do consumo, o pior desempenho, tanto em termos absolutos quanto relativos, desde o início da década de 1990. Além disso, o país tornou-se importador líquido de gasolina em 2010, revertendo o quadro histórico de exportação de excedentes, propiciado pela substituição de parte do consumo de gasolina pelo de etanol, desde o Programa Nacional do Álcool – Proálcool. Em 2017, as importações líquidas de gasolina atingiram o recorde de 4 bilhões de litros e o consumo de etanol foi superior a 26,5 bilhões de litros. Com isso, a produção interna de gasolina representou apenas 48% do consumo de combustíveis do ciclo Otto, contra 63% em 1998, ano em que as exportações líquidas desse derivado atingiram 1,5 bilhão de litros.

## 5.2 Enquadramento dos quatro segmentos

O desempenho dos principais indicadores apontou para significativas diferenças na evolução do desempenho dos quatro segmentos a partir do início das reformas regulatórias: significativa evolução das taxas de crescimento no setor de telecomunicações e no segmento de geração energia elétrica e significativa redução das taxas de crescimento da oferta nos segmentos de E&P e refino de petróleo. Com isso, a conversão dos resultados anteriormente discutidos para a escala ordinal é apresentada no quadro 4.

**Quadro 4: Desempenho setorial após as reformas regulatórias**

Setor/segmento	Taxa de variação	Enquadramento	Interpretação
Geração de energia elétrica	29,86%	Categoria 5	Muito satisfatório
Serviços públicos de telecomunicações	8,94% (STFC) 71,37% (Total)	Categoria 5	Muito satisfatório
E&P de petróleo	(28,66)	Categoria 1	Muito insatisfatório
Refino de petróleo	(62,45%) (2017) (11,55%) (2014)	Categoria 1	Muito insatisfatório

**Fonte:** elaborado pelo autor.

Esse enquadramento foi reforçado pelo desempenho dos indicadores complementares. No setor elétrico, além de um aumento superior a 25% nas taxas anuais de crescimento da capacidade instalada de geração, houve significativa redução dos riscos (aumento da segurança energética). No setor de telecomunicações, embora a taxa de crescimento da oferta de acessos no âmbito do STFC tenha ficado abaixo de 25%, o enquadramento na categoria 5 decorreu do fato de que a universalização do acesso aos serviços foi atingida ainda em 2008, desempenho explicado pela difusão da tecnologia celular.

Nos dois segmentos do setor de petróleo, por sua vez, o desempenho foi altamente insatisfatório. No segmento de E&P de petróleo houve a interrupção dos investimentos e a obrigatoriedade de participação da Petrobras em todos os consórcios nos primeiros leilões, limitando a capacidade de investimento das demais operadoras, o que explica a queda superior a 25% nas taxas de crescimento da produção. Já o segmento de refino de petróleo, registrou desempenho insatisfatório até 2014, mas com uma significativa piora a partir de

2015, ocasião em que aumentou o rigor das especificações técnicas para os derivados (óleo diesel e gasolina com baixo teor de enxofre). Tal como apontado por Tavares (2005), a necessidade de melhorar a qualidade dos derivados tende a dificultar a manutenção de elevados níveis de ocupação das plantas de refino.

## 6 Relação entre medidas adotadas e desempenho setorial

A consolidação dos enquadramentos dos quatro segmentos quanto à abrangência das medidas adotadas (quadro 2) e à evolução da oferta de produtos e serviços (quadro 4), é sintetizada no quadro 5. Os resultados permitem concluir que há uma relação direta entre garantias oferecidas aos novos empreendedores e desempenho setorial. Tais garantias são expressas tanto pela privatização das estatais quanto pela oferta de novas concessões para estimular as entrantes.

**Quadro 5: Relação entre medidas adotadas e desempenho setorial**

Setor/segmento	Medidas adotadas		Indicadores de desempenho	
	Enquadramento	Interpretação	Enquadramento	Interpretação
Geração de energia elétrica	Categoria 4	Alto nível de aderência	Categoria 5	Muito satisfatório
Acessos de telecomunicações	Categoria 5	Perfeita aderência	Categoria 5	Muito satisfatório
E&P de petróleo	Categoria 3	Moderado nível de aderência	Categoria 1	Muito insatisfatório
Refino de petróleo	Categoria 2	Baixo nível de aderência	Categoria 1	Muito insatisfatório

**Fonte:** elaborado pelo autor.

O pior desempenho do setor de petróleo evidencia que embora a Petrobras não tenha tido fôlego para realizar os investimentos necessários, a ausência de medidas para limitar o seu poder de mercado, bem como a interferência do Governo sobre ela teriam elevado os riscos e inibido o investimento privado. No segmento de E&P houve avanços com a remoção da obrigatoriedade de participação da Petrobras em todos os consórcios, cujos resultados poderão ser percebidos nos próximos anos. Já no segmento de refino os resultados são mais preocupantes e a eventual retomada do crescimento do consumo pode resultar em aumento da necessidade de importação de derivados.

Cabe destacar que o segmento de geração de energia elétrica também apresentou desempenho muito satisfatório, embora tenha havido a interrupção das privatizações. Esse desempenho parece explicado pelo sucesso das medidas com foco na diversificação de fontes e no estímulo às transações no mercado livre. Houve, com isso, a incorporação de centenas de unidades geradoras de menor escala, que demandam menores investimentos e apresentam prazo de maturação mais curto, o que significa menor exposição a riscos.

## 7 Considerações finais

Este estudo buscou estabelecer relação entre desenho institucional e desempenho setorial, comparando as reformas regulatórias dos setores de energia elétrica, telecomunicações e petróleo no Brasil. A sua contribuição teórica consiste na confirmação de que há uma relação direta entre redução da capacidade de interferência estatal e investimento privado na prestação de serviços públicos. Essa redução da interferência está associada à privatização das estatais e à oferta de garantias contratuais para as entrantes.

Destaque-se que aqui o foco foi a macropolítica regulatória, especialmente quanto ao nível de abrangência das medidas para estimular a entrada dos empreendedores privados. Os setores que apresentaram melhor desempenho são justamente aqueles cujas medidas adotadas foram mais aderentes ao preconizado pela literatura e por agências e organismos multilaterais.

Os resultados ratificam as premissas quanto às restrições fiscais do Estado e à necessidade de segurança jurídica para que os empreendedores privados tomem suas decisões de investimento. A privatização, ainda que parcial, combinada com a oferta de garantias contratuais (como as previstas nos leilões para contratação de energia elétrica ou novos campos de exploração de petróleo) teriam cumprido esse papel.

Essa constatação decorre do estudo de segmentos específicos, cujas características do mercado permitiriam a competição, mas que exigiriam a realização de investimentos com longo prazo de maturação. Foi possível constatar que o desempenho dos investimentos foi mais satisfatório nos segmentos onde houve garantias contratuais para proteger os empreendedores privados. Logo, diante do contexto de restrições fiscais do Estado, parece imperativo mapear os focos de resistência às privatizações e estabelecer estratégias adequadas para lidar com eles.

Essa perspectiva analítica parece de grande relevância porque as limitações à capacidade de investimento estatal atingem diversos setores. Portanto, pode-se concluir que a atração de novos empreendedores continua sendo indispensável para alavancar a capacidade de produção de bens e serviços, não apenas nos segmentos estudados, mas no âmbito de toda a Administração Pública, o que inclui os demais Entes da Federação.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. H. Reforma Regulatória: conceitos, experiências e recomendações. **Revista do Serviço Público**, 50(2), p. 19-49. <https://doi.org/10.21874/rsp.v50i2.345>
- AMES, B. **The Deadlock of Democracy in Brazil**. The University of Michigan Press, 2001.
- ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações. **Resolução nº 321, de 27 de setembro de 2002**. Aprova o Plano Geral de Autorizações do Serviço Móvel Pessoal – PGA-SMP. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1º de outubro de 2002.
- ANATEL. **Histórico de acessos de telecomunicações no Brasil**. Disponível em: <<http://dados.gov.br/dataset/historico-acessos-telecomunicacoes>>. Acesso em 27 de novembro de 2018.
- ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica. **Informações Gerenciais** (3º trimestre 2018). Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/documents/656877/14854008/Boletim+de+Informa%C3%A7%C3%B5es+Gerenciais+-+3%C2%BA+trimestre+de+2018/9658018c-b292-4e62-5612-02452e28e959>>. Acesso em 20 de novembro de 2018.
- ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Portaria nº 28, de 5 de fevereiro de 1999. Estabelece a regulamentação para o exercício das atividades de construção, ampliação de capacidade e operação de refinarias (...). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 fev. 1999.
- ANP. **Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis 2018**. Rio de Janeiro: ANP, 2018.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. (L. A. Reto, & A. Pinheiro, Trad.). - São Paulo: Edições 70, 2011.
- BATISTA, M. O desenho institucional em prática: uma análise da independência das agências reguladoras brasileiras (1997-2009). **V Prêmio SEAE – Defesa da Concorrência e Regulação Econômica**. Brasília, 2010.

- BATISTA, M. Mensurando a independência das agências reguladoras brasileiras. In.: **Planejamento e Políticas Públicas**, 2011, Brasília, DF, 36, p 213-250.
- BRASIL. Lei nº 8.631, de 4 de março de 1993. Dispõe sobre a fixação dos níveis para as tarifas dos serviços públicos de energia elétrica, extingue o regime de remuneração garantida (...). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 29 jan. 1993.
- BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos (...). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 14 fev. 1995. (1995a).
- BRASIL. Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 8 jul. 1995. (1995b).
- BRASIL. Lei nº 9.295, de 19 de julho de 1996. Dispõe sobre os serviços de telecomunicações e sua organização, sobre o órgão regulador (...). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 20 jul. 1996. (1996a).
- BRASIL. Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 27 dez. 1996. (1996b).
- BRASIL. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador [...]. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 17 jul. 1997. (1997a).
- BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo [...]. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 7 ago. 1997. (1997b).
- BRASIL. Decreto nº 2.546, de 14 de abril de 1998. Aprova o modelo de reestruturação e desestatização das empresas federais de telecomunicações. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 15 abr. 1998. (1998a).
- BRASIL. Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998. Altera dispositivos das Leis nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nº 9.074, de 7 de julho de 1995, nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação da Centrais Elétricas Brasileiras – ELETROBRÁS [...]. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 28 maio 1998. (1998b).
- BRASIL. Decreto nº 3.371, de 24 de fevereiro de 2000. Institui, no âmbito do Ministério de Minas e Energia, o Programa Prioritário de Termelétricidade [...]. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 25 fev. 2000.
- BRASIL. Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004. Dispõe sobre a comercialização de energia elétrica, altera as Leis nºs 5.655, de 20 de maio de 1971, 8.631, de 4 de março de 1993, 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.648, de 27 de maio de 1998, 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.438, de 26 de abril de 2002. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 16 mar. 2004.
- BRASIL. Lei nº 11.651, de 7 de abril de 2008. Dá nova redação aos artigos 1 e 2 da lei 10.841, de 18 de fevereiro de 2004, que autoriza a união a permutar certificados financeiros do tesouro, e ao §1º do artigo 15 da lei 3.890-a, de 25 de abril de 1961, que autoriza a união a constituir a empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobrás. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 8 abr. 2008.
- BRASIL. Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de

- produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas (...). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 23 dez. 2010.
- BRASIL. Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013. Dispõe sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, sobre a redução dos encargos setoriais e sobre a modicidade tarifária (...). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 14 jan. 2013.
- BRASIL. Lei nº 13.365, de 29 de novembro de 2016. Altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para facultar à Petrobras o direito de preferência para atuar como operador e possuir participação mínima de 30% (trinta por cento) nos consórcios formados para exploração de blocos licitados no regime de partilha de produção. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30, nov. 2016.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. Incompetência e *confidence building* por trás de 20 anos de estagnação na América Latina. **Revista de Economia Política**, São Paulo, vol. 21, nº 1 (81), Jan-Mar 2001, p. 141-166.
- CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. Regulatory reforms and agencification. **Working Paper 6**. Bergen, Stein Rokkan Centre for Social Studies, UNIFOB AS. Nov. 2005.
- CORREA, P.; PEREIRA, C.; MUELLER, B.; MELO, M. **Regulatory governance in infrastructure industries: assessment and measurement of Brazilian regulators**. Washington, DC: The World Bank, 2006.
- COSTA, V. M. F. A dinâmica institucional de reforma do Estado: um balanço do período FHC. In: **O Estado numa era de reformas: os anos FHC parte 2**. Organizadores: F. L. Abrúcio e M. R. Loureiro. Brasília, MP- SEGES, 2002. p. 9-56.
- CUNHA, B. Q. Antagonismo, modernismo e inércia: a política regulatória brasileira em três atos. In.: **Cadernos EBAPE**, v. 14, Edição Especial, Rio de Janeiro, Jul. 2016. p. 473-485.
- CUNHA, B. Q.; RODRIGO, D. Regulatory governance in Brazil: inconsistent coordination, institutional fragmentation and halfway reforms. In: **Biennial ECPR Standing Group For Regulatory Governance**, 4. 27-29 June 2012, Exeter. Exeter: University of Exeter, 2012. Unpublished.
- DE BONIS, D. F. **Os limites do desenho institucional: uma investigação empírica dos mecanismos da influência presidencial sobre as agências reguladoras independentes no Governo Federal brasileiro**. Tese de Doutorado. FGV, São Paulo, 2016. 195 p.
- FARIAS, P.C.L.; RIBEIRO, S.M.R. Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil. In: **Revista de Serviço Público**. Brasília, DF, Ano 53, vol. 3, Jul-Set 2002, p. 79-93.
- FERNÁNDEZ-I-MARÍN, X.; JORDANA, J.; BIANCULLI, A. C. Are regulatory agencies independent in practice? Evidence from Board members in Spain. In: **Regulation & Governance** (2016), 10, p. 230-247. <https://doi:10.1111/regg.12084>
- FERREIRA, C. K. L. Privatização do setor elétrico no Brasil. In: A. C. Pinheiro, & K. Fukasaku, (Eds.). **A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2000. p. 197-229.
- FONTES FILHO, J. R.; ALVES, C.F. Mecanismos de controle na governança corporativa das empresas estatais: uma comparação entre Brasil e Portugal. **Cad. EBAPE.BR**, 16(1), p. 2-13. <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395172454>
- GILARDI, F. Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis. In.: **Journal of European Public Policy**, 9(6): p. 873- 893. London, 2002. DOI: 10.1080/1350176022000046409.
- HORWITZ, R. B. **The irony of regulatory reform: the deregulation of American telecommunications**. New York/Oxford: Oxford University Press, 1989.
- JORDANA, J.; LEVI-FAUR, D. The Diffusion of Regulatory Capitalism in Latin America - Sectoral and National Channels in the Making of New Order. **The ANNALS of the**

- American Academy of Political and Social Science. March 2005, vol. 598, n°. 1, p. 102-124.
- JOSKOW, P. L. Regulation of natural monopolies. In: A. M., POLINSKY; S., SHAVELL (Eds.), **Handbook of Law and Economics**, Cap. 16. Elsevier, 2007, p. 1227-1348. Disponível em: <http://econ-www.mit.edu/files/1180>. Acesso em: 29 ago. 2014.
- KESSLER, M. R. **A Regulação Econômica do Setor Elétrico: teoria e evidências**. 2007. 168 f. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS. 2007.
- LEVI-FAUR, D. The politics of liberalisation: privatisation and regulation-for competition in Europe's and Latin America's telecoms and electricity industries. **European Journal of Political Research** 42, p. 705–740, 2003. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00101>
- LEVY, B.; & SPILLER, P. T. The institutional foundations of regulatory commitment: a comparative analysis of telecommunications regulation. In.: **The Journal of Law, Economics. & Organization**, V10 N2. Oxford University Press, 1994. 47 p.
- MAJONE, G. The regulatory State and its legitimacy problems. In: **Political Science Series, n° 56**. Institute for Advanced Studies, Vienna, Austria, July 1998. [Working Paper] 30 p.
- MARCH, J.; OLSEN, J. *Rediscovering institutions*. The organizational basis of politics. Nova York: The Free Press, 1989.
- MATTOS, C. **Um panorama das tarifas de telecomunicações no Brasil pós-privatização** [Texto para discussão –versão preliminar]. Brasília, DF, 2005. Câmara dos Deputados.
- MEDIANO, A. P. Agencies' formal independence and credible commitment in the Latin American regulatory state: a comparative analysis of 8 countries and 13 sectors. *Regulation & Governance*, 2018. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/rego.12187>>. Acesso em: 21 fev. 2018.
- MELO, E.; NEVES, E. M. A.; COSTA, A. M. A. **The New Governance Structure of the Brazilian Electricity Industry: How is it possible to introduce market mechanisms?** São Paulo, 2014. Recuperado de: <http://www.usaee.org/usaee2009/submissions/OnlineProceedings/papermeloelbia.pdf>.
- MENEGUIN, F.; BUGARIN, F. S. **A Regulação Ótima e a Atuação do Judiciário: uma aplicação de Teoria dos Jogos**. Texto para Discussão 160, Senado Federal. Brasília, DF, Nov. 2014.
- MORAIS, C. M. **Escalas de medida, estatística descritiva e inferência estatística**. Escola Superior de Educação. Instituto Politécnico de Bragança. Bragança, 2005. Disponível em: <http://www.ipb.pt/~cmmm/conteudos/estdescr.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2019.
- MOREIRA, L. C. **Um Novo Mercado de Energia Elétrica para o Brasil**. 2016. 160 f. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade de Brasília, Brasília, DF. 2016.
- MUELLER, B; PEREIRA, C. Credibility and the Design of Regulatory Agencies in Brazil. In: **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, vol. 22, n° 3 (87), Jul-Set/2002, p. 65-88.
- NORTH, D. C. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1, p. 97-112, Winter 1991.
- NUNES, R.; NUNES, S.B.; REGO, G. A New Governance Model for Regulatory Independent Agencies. In.: **Theoretical Economics Letters**, 2015, 5, p. 4-13. <http://dx.doi.org/10.4236/tel.2015.51002>
- OECD. **The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis**. Paris, 1997. 40 p.
- OLIVEIRA, P. V. S. C. **Impacto da política de preços da gasolina, diesel e GLP na indústria de petróleo: Opções de política**. 2015. 110 f. Dissertação (mestrado em Economia) Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2015.
- OSTROM, E. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. New York, NY: Cambridge University Press, 1990.

- PEDROSA, P. **Desafios da regulação do setor elétrico, modicidade tarifária e atração de investimentos** [Texto para discussão nº 1]. Brasília, DF, 2005. ANEEL.
- PERISSÉ, J. B. **Evolução do Refino de Petróleo no Brasil**. 2007. 161 f. Dissertação (mestrado em Engenharia Química). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.
- PIRES, J. C. L.; GOLDSTEIN, A. Agências reguladoras brasileiras: realidade e desafios. In.: **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, V. 8 nº 16, p. 3-41, Dez, 2001.
- PRADO, M. M. The challenges and risks of creating independent regulatory agencies: a cautionary tale from Brazil. **Vanderbilt Journal of Transnational Law**, 2008. Vol. 41: 435-503.
- PRADO, M. M. Presidential dominance from a comparative perspective: the relationship between the Executive Branch and Regulatory Agencies in Brazil. S. Rose-Ackerman and P. Lindseth (eds.), **Comparative Administrative Law** (Edward Elgar, 2010). 24 p. Disponível em: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1690815](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1690815)>. Acesso em 21 jun. 2017.
- PRAKASH, A.; POTOSKI, M. Dysfunctional institutions? Towards a new agenda in Governance studies. In.: **Regulation e Governance** (2016), 10. p. 115-125. <https://doi.org/10.1111/rego.12113>
- SMITH, W. Utility regulator: the independency debate. **Public policy for private sector**. Note nº 127, Oct. 1997. The World Bank Group. Washington DC. 4 p.
- SPILLER, P. T.; TOMMASI, M. The Institutional Foundations of Public Policy: a transactions approach with application to Argentina. **The Journal of Law, Economics e Organization**, Vol. 19, No. 2, Oxford University Press 2003.
- TANKHA, S. Lost in translation: interpreting the Brazilian electric power privatisation failure [Working Paper nº 457]. **Institute for Social Studies**, The Hague, NLD, Feb. 2008.
- TAVARES, M. E. E. **Análise do Refino no Brasil: estado e perspectivas – uma análise “cross-section”**. 2005. 402 f. Tese (doutorado em Engenharia). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ. 2005.
- THATCHER, M. Delegation to independent regulatory agencies: Pressures, functions and contextual mediation. **West European Politics** 25, 2002, p 125–147.
- TRILLAS, F.; MONTOYA, M. A. Independent regulators: theory, evidence and reform proposals. **Info**, 15(3), 2013, p.39-53. <https://doi.org/10.1108/14636691311327115>
- VELASCO JUNIOR, L. **A política pública de privatização no presidencialismo de coalizão brasileiro**. 2005. 285 f. Tese (doutorado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2005.
- VIEGAS, T. O. C. **Competitividade em custos na atividade petrolífera em águas profundas**. 2013. 295 f. Tese (doutorado em Economia) Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.
- VIEIRA, J. N S. Reforma regulatória no Brasil: desafios à efetiva competição no refino de petróleo. **Journal of Law and Regulation / Revista de Direito Setorial e Regulatório**, 3(1), p. 107-132.
- VINING, A. R.; WEIMER, D. L. The challenges of fractionalized property rights in public-private hybrid organizations: the good, the bad and the ugly. In.: **Regulation e Governance** (2016), 10, 161-178. <https://doi.org/10.1111/rego.12086>
- WORLD BANK. Regulatory governance in developing countries. In: **Better regulation for growth: governance framework and tools for effective regulatory reform**. The World Bank Group, Washington, 2010, 50 p.
- YESILKAGIT, K.; CHRISTENSEN, J.G. Institutional Design and Formal Autonomy: Political versus Historical and Cultural Explanations. **Journal of Public Administration and Research Theory**, 2010, 20 (1). p. 53-74. <https://doi.org/10.1093/jopart/mup002>