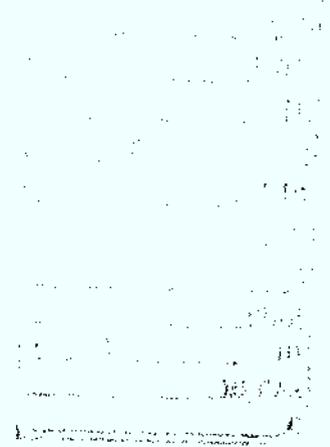


*Gas melancia
Gas do petroleo L*

TCC/UNICAMP
Ar28i
1290003791/IE

**Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Economia**



A Importância da Regulação do Setor de Gases Combustíveis e o Processo de Liberalização

Monografia elaborada pelo aluno Felipe Machado de Souza Ardito (RA:023766) como exigência do para a graduação em Ciências Econômicas na Universidade Estadual de Campinas, sob a orientação do Professor Dr. Cláudio Schuller Maciel

RESUMO

O objetivo desse trabalho é mostrar os principais Marcos Regulatórios do setor de Gases Combustíveis no Brasil, composto pelo Gás Liquefeito de Petróleo e Gás Natural, e mostrar como o processo de liberalização do setor ocorrido na década de 90 causou prejuízo a população de baixa renda no Brasil. Para isso, é feita uma breve introdução da composição e uso dos gases citados, em seguida são analisadas as etapas regulatórias e a legislação vigente para cada uma das mercadorias e, finalmente, é explorado o seu efeito sobre o produto final, especialmente o preço.

Palavras-chave: Gás Liquefeito de Petróleo; Gás Natural; Regulação.

ABSTRACT

The objective of this paper is to demonstrate the main Regulatory Marks of the Combustive Gases Sector in Brazil, composed by Liquefied Petrol Gas and Natural Gas, and to show how the liberalization process for this sector on the 90's decade caused injury to the poor population in Brazil. To do so, a brief introduction about the composition and usage of those gases are listed, then the Regulatory Marks and Legislation are analyzed for each of those goods and, finally, this effect over the final product, specially the price is explored.

Keywords: Liquefied Petrol Gas; Natural Gas; Regulation.

SUMÁRIO

Introdução.....	07
Capítulo 1 – GLP e GN – Composição e Uso	
1.1 Do GLP.....	09
1.2 Do Gás Natural.....	18
1.3 GN e GLP – Matriz Energética.....	22
Capítulo 2 – Do “Modelo Soviético” a Liberalização do GLP	
2.1 – O Conselho Nacional do Petróleo.....	24
2.2 – O Modelo de Intervenção Estatal.....	27
2.3 – O Processo de Liberalização.....	32
2.4 – Conseqüências da Liberalização.....	36
2.5 – Considerações Finais.....	43
Capítulo 3 – O “novo” Gás Natural	
3.1 - A História do Gás Natural no Brasil.....	45
3.2 – Política de Preços.....	52
3.3 – Conseqüências da Liberalização.....	54
Conclusão.....	60
Referências Bibliográficas.....	62

Introdução

O crescente movimento de reestruturação e mudança que vem ocorrendo na economia brasileira, desde o final da década de 80, tem revelado uma tendência comum de diminuição da atuação do Estado como empresário e a inserção da iniciativa privada em setores originalmente estatais como é o caso da infra-estrutura. (VINHAES, 1999)

As principais razões que levaram os países a buscarem a desestatização estão associados a questões políticas, sociais, econômicas, fiscais ou a uma combinação dessas, as privatizações foram determinadas sobretudo por problemas de desajuste fiscal e endividamento externo, resultantes do segundo choque do petróleo e do aumento das taxas de juros dos Estados Unidos. No Brasil, esse contexto caracterizado pela perda do controle da política econômica, serviu de campo fértil para as raízes do pensamento neoliberal, acelerando para os movimentos na direção da desestatização.

De acordo com a tendência "neoliberal" que vem regendo a economia mundial, os monopólios estatais estão sendo submetidos, quando possível, a mercados mais livres (PICCININI, 1999). No entanto, os segmentos que possuem altos ganhos de escala, os chamados monopólios naturais, opõem-se a essa tendência quando seus privilégios monopolistas estão sendo ameaçados. A regulamentação desempenha, por conseguinte, um papel importante nas reformas estruturais, no sentido de coibir abusos por parte dos monopólios.

O objetivo desta monografia é mostrar como essa reforma ocorreu no setor de Gases Combustíveis (GLP e Gás Natural) e como essa abertura não foi eficiente, gerando aumento de preços e queda na qualidade quando a proposta liberal dizia o contrário e dificultou o acesso a esse produto, que culturalmente no Brasil se dá pelo consumo do gás de cozinha (GLP), por parte considerável da população, especialmente as de renda mais baixa.

Para isso, no Capítulo 1 será introduzido um breve histórico sobre o uso do Gás Natural e do GLP no Brasil e sobre a suas composições, no Capítulo 2, será mostrada a passagem do chamado Modelo de Intervenção Estatal de produção e distribuição do GLP e como se deram as mudanças liberalizantes no setor, sua intenção e como esse novo modelo não obteve sucesso.

O Capítulo 3 abordará a recente evolução do Gás Natural que foi impulsionada pela descoberta do Gás na Bacia de Campos e da construção do Gasoduto que possibilitou a utilização do gás produzido na Bolívia.

Finalmente, serão feitas algumas considerações finais bem como será concluída essa dissertação.

Capítulo 1 – GLP E GN – COMPOSIÇÃO E USO

1.1 – Do GLP

O GLP, Gás Liquefeito de Petróleo, é uma mistura de hidrocarbonetos líquidos obtidos em processo convencional nas refinarias, quando produzido a partir do petróleo cru. Pode ser também produzido a partir do gás natural, em unidades de processamento de gás natural (UPGNs).

É popularmente conhecido como “gás de cozinha” pois sua maior aplicação é na cocção dos alimentos, mas também é utilizado em várias aplicações industriais e agrícolas.

Em estado líquido, o GLP é mais leve do que a água e pode ser facilmente armazenado a uma pressão moderada. Em estado gasoso, ele é mais pesado que o ar, o que faz com que se concentre próximo do solo em caso de vazamento. Por ser invisível e inodoro, adiciona-se um odorizante não-tóxico, como medida de segurança. Por sua facilidade de armazenamento, transporte, grande eficiência térmica e limpeza na queima, o GLP é usado intensivamente em todo o mundo.

No Brasil, a utilização do GLP como combustível está ligada à história do dirigível alemão Graff Zeppelin, que transportava passageiros entre a Europa e a

América do Sul, durante alguns anos no início do século XX. Por sua alta octanagem, o GLP era usado como combustível do motor desses dirigíveis.

Na década de 1930, quando essas viagens foram suspensas, um grande estoque de combustível do Zeppelin, totalizando seis mil cilindros de gás propano, estava armazenado no Rio de Janeiro e em Recife. Foi então que Ernesto Igel, um austríaco naturalizado brasileiro, comprou todos os cilindros e começou a comercializá-los como gás para cozinha, através da Empresa Brasileira de Gás a Domicílio, fundada por ele.

Naquele tempo, a maior parte da população utilizava fogões a lenha. Em menor escala, havia fogões a álcool e a querosene. O GLP começou a ser importado dos Estados Unidos, mas o número de consumidores do produto ainda era insignificante. Alguns anos depois, durante a Segunda Guerra Mundial, as importações foram suspensas. Terminado o conflito, surgiu uma segunda distribuidora de GLP no país e o consumo se expandiu. Botijões começaram a ser fabricados no Brasil e a importação do GLP a granel tornou-se possível com investimentos em navios-tanque e em terminais de armazenagem e engarrafamento.

O consumo doméstico do GLP cresceu bastante ao longo da década de 1950, propiciando o surgimento de outras distribuidoras e fabricantes de botijões, para atender a demanda. Um desses fabricantes, a Mangels, desenvolveu o

projeto do botijão de 13 kg, que acabaria se tornando o padrão brasileiro. Hoje, existem cerca de 99 milhões de botijões em circulação em todo o país e, a cada dia, são entregues um milhão e quinhentos mil botijões aos consumidores brasileiros. Em 1955, dois anos depois de sua fundação, a Petrobras havia começado a produzir gás liquefeito de petróleo.

Cinco décadas depois, o Brasil está atingindo a auto-suficiência na produção de GLP, que assim passa a ser um produto 100% nacional. Por ser facilmente transportável, sem necessidade de gasodutos ou redes de distribuição, o GLP chega às regiões mais remotas, rurais ou urbanas. Além disso, não se deteriora durante o tempo de armazenamento, ao contrário de outros combustíveis líquidos de petróleo.

No Brasil, sua distribuição em recipientes transportáveis, os denominados botijões de gás, abrange 100% do território nacional e garante o abastecimento de 95% dos domicílios. Ou seja, sua presença em nosso país é maior do que a da energia elétrica, da água encanada e da rede de esgotos.

Isto fez do GLP um produto essencial para a população brasileira, pois é utilizado no preparo das refeições diárias em 42,5 milhões de lares de todas as classes sócio-econômicas. Mas o GLP tem muitas outras aplicações além de sua utilidade na cocção de alimentos. Infelizmente, o fato de ser conhecido popularmente como “gás de cozinha”, se por um lado demonstra a sua

importância para a população brasileira, por outro lado mostra que esse produto tem sido banalizado. As normas vigentes estão defasadas e restringem o GLP a poucas aplicações legalmente aceitas.

Existem no Brasil variados tipos de cilindros para acondicionamento desse produto, normatizado pela NBR-8460 da ABNT: embalagens de 2 kg, 5 kg, 7 kg, 8 kg, 45 kg e 20 kg, este último somente usado em empilhadeiras. Mas a embalagem de 13 kg é a mais utilizada, superando 75% das vendas totais do produto em nosso país.

O GLP também é comercializado a granel, para uso comercial, industrial, e já atinge também o segmento residencial: condomínios mais novos possuem instalações para receber o gás a granel.

Para MORAIS (2003):

“Em residências, o seu uso se concentra em:

•Cocção de alimento;•Aquecimento: higiene pessoal e aquecimento ambiental

No comércio, o seu uso se concentra em:

•Cocção de alimento: cozinhas industriais em hotéis, restaurantes, hospitais,

Fábricas e universidades.

•Aquecimento: “shopping centers”, hotéis, bares, restaurantes etc.

Na indústria, o seu uso se concentra em:

•Fundições / Siderúrgicas;

•Indústria de Latas de Alumínio (alimentação de fornos, reciclagem e).

fabricação);

- *Aplicações têxteis;*
- *Indústria Naval;*
- *Indústria de vidro;*
- *Indústria de papel e Celulose (Secagem);*
- *Indústria Cerâmica: pisos, louças, tijolos, telhas, louças sanitárias (pigmentação);*
- *Indústria Automobilística (Câmaras de pintura e secagem);*
- *Soldas de metais não ferrosos e cortes de chapas;*
- *Indústria de alimentos;*
- *Indústria de bebidas*
- *Indústria de material plástico;*
- *Indústria de cimento (pré-aquecimento de fornos);*
- *Indústria Química (Laboratórios, geração de calor);*

No setor agropecuário, o seu uso se concentra em:

- *Torrefação de grãos (secagem de grãos);*
- *Matadouros (marcação de gado);*
- *Desinfecção / Higienização a Fogo de estabelecimentos;*
- *Avicultura (aquecimento do criatório de aves);* • *Horticultura (aquecimento de estufas de plantas ornamentais);”*

Em alguns países, o GLP é utilizado também como combustível automotivo, em veículos de transporte coletivo, táxis e automóveis particulares, mas no Brasil este uso é proibido, exceto para empilhadeiras.

O GLP é um combustível limpo. Não é tóxico e não contamina os mananciais de água nem o solo.

Pelo fato de permitir a redução de emissões de CO₂, o GLP deveria ser seriamente considerado como um complemento ao gás natural nas políticas ambientais em áreas urbanas de grande concentração.

A utilização da lenha em larga escala como fonte calorífica poderia gerar um desmatamento de proporções nada desprezíveis: para se obter no fogão de lenha o mesmo poder calorífico de um só botijão de 13kg de GLP, é necessário derrubar e queimar dez árvores, em média. Ou seja, o consumo de GLP pela população representa a preservação de milhões de árvores por dia e não prejudica a saúde.

A queima de lenha nas residências ou em qualquer ambiente fechado, além dos óbvios problemas ambientais da derrubada de milhões de árvores, provoca sérios problemas de saúde pela inalação de gases tóxicos (indoor-air pollution).

Devido às emissões de CO₂, particulados, benzeno e formaldeído, que ocorrem na queima de lenha, a inalação dessas substâncias provoca doenças pulmonares, como bronquite e pneumonia, reduz a capacidade de trabalho e eleva os gastos governamentais com saúde. Segundo a Organização Mundial de Saúde, doenças associadas à fumaça originada do uso da lenha, resíduos agrícolas e carvão nos países em desenvolvimento provocam a morte de aproximadamente 1,6 milhão de pessoas por ano.

Nos últimos anos, houve um incentivo muito grande por parte do Governo ao crescimento do gás natural na matriz energética brasileira, tanto no segmento industrial como residencial, além do GNV, que teve um crescimento expressivo. O GLP, no entanto, responde por apenas 3,6% da matriz energética, menos que a lenha e o gás natural (sendo este em grande parte importado) e muitíssimo menos que o óleo diesel e a eletricidade.

O GLP tem um papel importante a desempenhar na matriz energética brasileira e na economia do país. Mas ao longo do tempo, por razões inúmeras, tornou-se conhecido apenas como “gás de cozinha” e, assim, por vezes é subestimado em sua capacidade de participar da matriz energética com usos mais nobres. É visto por muitos, equivocadamente, como se fosse uma energia “antiga”. Isto precisa ser revisto.

A demanda de GLP, que era crescente nos anos de 1990 a 2000, experimentou uma queda significativa entre 2000 e 2003. Em 2004, quando houve expressivo crescimento na demanda dos derivados de petróleo em geral, o GLP teve uma pequena expansão, chegando em 2006 a um consumo total ainda inferior ao que havia registrado no ano 2000.

Na demanda residencial, o GLP está perdendo em participação para a lenha. Entre 2000 e 2005, a participação do GLP caiu de 31% para 26%, enquanto a lenha aumentou de 32% para 38% sua participação no consumo de energia em

residências. No ano 2000, o Brasil ainda importava cerca de 40% do GLP necessário ao consumo interno. Em 2006, o nível de dependência cai para zero, com a ampliação da capacidade das refinarias e a entrada em operação da UPGN (Unidade de Processamento de Gás Natural) de Manati-BA, da Petrobras.

A partir de 2007, a Petrobras já planeja exportações de GLP para a China e outros países consumidores. Enquanto isso, aumentou o consumo de gás natural e, a dependência de importação desse produto.

Muitos acham que a queda do GLP no consumo residencial é fruto da entrada do gás natural. Não é verdade é para a lenha que o GLP está perdendo participação na matriz energética.

O refino do petróleo e o processamento dos derivados, inclusive o GLP, não é monopólio da Petrobras e pode ser operado por empresas ou consórcios de empresas, desde que atendam às exigências da Lei e aos requisitos da agência reguladora (ANP). A União tem monopólio da pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural, da atividade de refino, transporte, importação e exportação desses produtos e seus derivados básicos. Mas essas atividades podem ser exercidas, mediante concessão ou autorização, por empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País (Lei nº 9.478, de 6/8/1997, a chamada Lei do Petróleo).

Os distribuidores operam no atacado e no varejo. Adquirem milhares de toneladas de GLP nas refinarias, transportam-no para suas bases por meio de dutos ou caminhões tanques, envasam o produto em botijões ou disponibilizam-no a granel. Por esses dois sistemas de atendimento (botijões e granel), abastecem pequenos, médios e grandes consumidores, com entrega domiciliar, venda nas portarias dos depósitos ou fornecendo o produto para as plantas industriais. Os revendedores operam no varejo. Adquirem botijões nas empresas distribuidoras e os revendem para os consumidores finais. As redes de revenda, atuando em parceria comercial com os distribuidores, são fundamentais para que o GLP esteja presente em todos os municípios do país.

1.2 – Do Gás Natural

A participação do Gás Natural na matriz energética representava em 2002 4% do total brasileiro. Alguns anos já se passaram desde então e há sinais significativos de que essa indústria hoje tenha participação maior, segundo a previsão, ela deve subir para 12% em 2010. Os autores ainda mencionam que nos países centrais o Gás Natural representa, em média, 21% da matriz energética. (DAB GOMES, LF LESSA, MDASG FIGUEREDO, R VIEIRA, 2002)

Alguns fatores impulsionaram o setor, segundo os autores:

“A elevação gradativa da produção brasileira, graças, sobretudo, a exploração da Bacia de Campos;

· A ampliação da oferta nacional, mediante importações, com a conclusão do gasoduto Brasil-Bolívia (2.582 km de extensão e capacidade de transportar 30 milhões de m³/dia até 2007), e da Argentina (Gasoduto Cruz de Sur para atender ao Estado do Rio Grande do Sul, com 505 km de extensão e capacidade de 12 milhões m³/dia);

· A flexibilização do monopólio da Petrobras, com a conseqüente possibilidade de entrada de novos agentes econômicos na prospecção de gás natural;

- *A privatização das empresas estaduais de distribuição de gás;*
- *A licitação de novas áreas de concessão para a prestação de serviços de distribuição.”*

Para PRAÇA (2003):

“Os principais setores industriais que representam mercados potenciais para o gás natural e que permitem a obtenção de grandes vantagens tanto em termos de qualidade do produto final quanto em economia, conservação e uso racional da energia são apresentados a seguir:

a) Indústria metalúrgica: Neste segmento industrial, o gás pode ser usado em fornos de tratamento térmico, estufas de secagem, no aquecimento de cadinhos de fundição, no corte de chapas e em estufas litográficas. Podem ser obtidas economias significativas, como por exemplo no forno de forja, o qual apresenta uma economia de 16% quando o gás natural passa a substituir o óleo diesel.

Além disso, as siderúrgicas também utilizam o combustível para melhorar a qualidade de seus produtos. Durante a produção de tiras de aço ou aços planos, as extremidades costumam resfriar-se antes das regiões centrais, comprometendo a qualidade final. Uma solução para este problema é o uso do gás na tural para igualar as temperaturas do processo.

b) Indústria de vidro: Nos países desenvolvidos, o gás natural tornou-se o combustível predominante na indústria do vidro principalmente pela capacidade de proporcionar um controle preciso da temperatura nas fases de fabricação e pós-fabricação que é fundamental para os

processos produtivos de vidros não planos e vidros prensados de uso automotivo, residencial e arquitetônico, tradicionalmente obtido somente por fornos elétricos de radiação.

Em geral, os equipamentos a gás têm um custo de investimento mais elevado que o similar elétrico, porém, os custos operacionais são menores. No caso do Brasil, em virtude das distorções das tarifas de eletricidade, substancialmente menores para os consumidores industriais, torna-se difícil para o industrial perceber as reais vantagens do gás natural, contribuindo para a continuidade da eletrotermia. Mesmo assim, estudos realizados pela Comgás resultaram em uma economia de 25% ao se substituir o óleo combustível por gás natural em alimentadores.

c) Indústria de alimentos e bebidas: Neste setor, os processos que mais utilizam energia são os de lavagem, esterilização, pasteurização, cozimento, aquecimento, secagem e evaporação. Além do mais, as tendências internacionais apontam para uma maior demanda de alimentos industrializados e pré-preparados. Para permitir que estes produtos sejam conservados com uma aparência de frescor, novas tecnologias de tratamento e empacotamento estão em desenvolvimento. O uso de gás natural permite a substituição da queima indireta do óleo combustível, prejudicial aos produtos, pela combustão direta, na qual os gases da combustão entram em contato direto com o produto fabricado, além de permitir um melhor controle, equalização da temperatura no interior dos fornos e uma maior eficiência.

d) Indústria de papel e celulose: A utilização do gás natural na indústria do papel e da celulose vem ocorrendo rapidamente devido à implantação de processos muito eficientes que permitem o aumento da produtividade com aproveitamento pleno das instalações industriais existentes e sem a exigência de grandes investimentos.

No caso da fabricação de papéis de parede, os fornos a gás permitem pré-aquecer o papel antes de sua entrada nos secadores convencionais.

Acelera-se, assim, o processo de secagem, obtendo-se um aumento de produtividade e um ganho em termos de eficiência energética para toda a planta.

e) Indústria cerâmica: Este é um dos segmentos que mais se presta ao uso do gás natural, devido ao aspecto qualidade do produto, notadamente no ramo das cerâmicas brancas o qual necessita de secagem e cozimento a fogo direto, bem como controle automatizado de temperatura. Além disto, o gás natural permite a possibilidade do uso de queimadores de alta velocidade de

combustão, favorecendo as trocas por convecção, reduzindo assim o consumo de energia em até 40% “

No caso do uso residencial, o Gás Natural tem apresentando avanço notável, principalmente no estado de São Paulo. Nesses casos, ele pode ser usado na cozinha substituindo o GLP, no banheiro onde oferece aquecimento da água com maior velocidade, economizando energia. (PRAÇA, 2003)

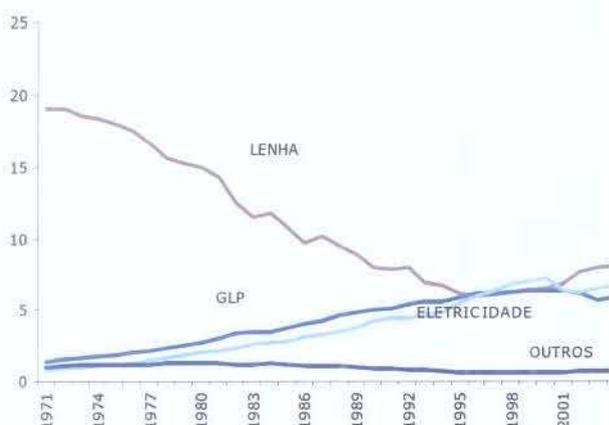
Mesmo nas áreas de lazer o Gás Natural pode ser aplicado nas churrasqueiras oferecendo uma energia semelhante a da queima do carvão, no entanto, sem deixar resíduos.

1.4 GN e GLP – Matriz Energética

Os gráficos a seguir mostram como estão inseridos o Gás Natural e Gás Liquefeito de Petróleo na matriz energética brasileira:

GRAFICO I – MATRIZ ENERGÉTICA – CONSUMO INDUSTRIAL E RESIDENCIAL

CONSUMO FINAL NO SETOR RESIDENCIAL
(10⁶ tep)



ESTRUTURA DO CONSUMO NO SETOR INDUSTRIAL (%)



FONTE: MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

Como podemos observar, apesar de serem substitutos perfeitos em muitos casos, o Gás Natural e o GLP cumprem papéis bem distintos no cenário energético nacional. Em relação ao consumo residencial, podemos notar o destaque do GLP como uma das principais formas de obtenção de energia, embora venha perdendo espaço para a lenha como será abordado melhor no segundo capítulo dessa dissertação, o Gás Natural, por outro lado, encontra-se diluído junto a outras fontes energéticas dentro da categoria “outros”, sendo pouco representativo para o consumo energético residencial.

No entanto, quando observamos a estrutura de consumo energético no setor Industrial, notamos que a situação se apresenta de forma invertida. Nesse caso, é o Gás Natural que vem crescendo fortemente como alternativa energética para o setor enquanto o GLP, ainda que presente na atividade industrial, merece pouco destaque.

Feita essa breve introdução da composição e possíveis usos dos Gases Combustíveis nos próximos capítulos irei abordar os modelos usados para o desenvolvimento dos setores no Brasil, enfatizando o papel do Estado nesse processo.

Capítulo 2 – Do de Intervenção Estatal a Liberalização do GLP

2.1 – O Conselho Nacional do Petróleo

O marco inicial da regulação do setor petrolífero no Brasil aconteceu com a criação do Conselho Nacional do Petróleo pelo Decreto-Lei 395, de 29 de abril de 1938 assinado pelo então presidente da República Getúlio Vargas. O contexto era a disputa entre empresários e técnicos do governo pelo controle da exploração do petróleo no país que vinha se intensificando desde a promulgação do Código de Minas que regia sobre a concessão de pesquisa e exploração de jazidas no país. Já na ementa desse Decreto-Lei, Vargas põe um ponto final nesse conflito, assegurando a vitória aos nacionalistas:

“O Presidente da República, ouvido o Conselho Federal de Comércio Exterior, tendo em vista os elevados interesses da segurança do país e da economia nacional, e usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição Federal, e, outrossim:

Considerando que o Código de Minas, promulgado pelo Decreto nº 24.642, de 10 de julho de 1934, impôs ao proprietário das minas e jazidas conhecidas a obrigação de manifestá-las ao poder público, dentro de prazos determinados, e que nenhuma jazida de hidrocarbureto, líquido ou gasoso, de valor industrial, foi manifestada e mandada registrar na vigência dos mesmos prazos, resultando em consequência que todas essas jazidas, porventura existentes no território nacional, foram incorporadas ao patrimônio da Nação (Decreto-lei nº 66, de 14 de dezembro de 1937 e 366, de 11 de abril de 1938);

Considerando que o petróleo refinado constitui a fonte principal de energia para a realização do transporte, especialmente aéreo e rodoviário, serviço de utilidade pública nacional, indispensável à defesa militar e econômica do país;

Considerando a conveniência de ordem econômica de prover à distribuição em todo o território nacional do petróleo e seus derivados em condições de preço tão uniformes quanto possível”

Em seu Artigo 4º, ele cria, então, o Conselho Nacional do Petróleo, colocando o controle na mão do Estado, como se segue:

“ Art. 4º. Fica criado o Conselho Nacional do Petróleo, constituído de brasileiros natos, designados pelo Presidente da República, representando os Ministérios da Guerra, Marinha, Fazenda, Agricultura, Viação e Obras Públicas, Trabalho, Indústria e Comércio, assim como as organizações de classe da Indústria e do Comércio.

§ 1º. O Conselho, organismo autônomo, subordinado diretamente ao Presidente da República, será instalado dentro de sessenta dias a contar da publicação deste Decreto-lei.

§ 2º. Ao Conselho Nacional de Petróleo, cuja organização e respectivas atribuições serão determinadas em Decreto-lei, incumbirá executar as medidas estipuladas neste Decreto-lei, autorizar as operações financeiras das empresas; fiscalizá-las, bem como as operações mercantis.”

A importância de contextualizar a criação desse órgão é a de que foi através dele, em suas Resoluções, que o primeiro modelo de exploração e distribuição do Gás Liquefeito de Petróleo foi consolidado no país.

Segundo Araújo Jr. (2006), “Através da Resolução nº 13, de 24.12.76, o Conselho Nacional do Petróleo (CNP) consolidou as normas sobre abastecimento, distribuição e revenda de GLP no

território nacional, que até então estavam dispersas em vários atos, e estabeleceu o marco regulatório que iria vigorar até 1990.”

2.2 – O de Intervenção Estatal

A Resolução supracitada definia em seus artigos a competência e forma com que distribuidores, revendedores e consumidores deveriam se portar em relação ao GLP. Já em sua ementa, atentava para a necessidade de regularização da distribuição, transporte e comércio do GLP considerando que esta estava “esparça em vários atos, inadequada e sobretudo desatualizada, em face da evolução econômico-social do País e das condições que decorreu.”

Ainda em sua ementa, dava ênfase à necessidade de suprir a um preço acessível o GLP pelo alcance social deste, que já naquela época era usado nas cozinhas da grande maioria dos brasileiros, particularmente nas daqueles de menor poder aquisitivo.

A resolução é dividida em 19 capítulos, que abrangem desde as definições do sistema de distribuição do GLP até a competência de julgamento em caso de litígios. Para o nosso trabalho, no entanto, apenas os capítulos que tratam do comércio, dos preços, das vinculações e das quotas de pedidos de GLP, devem ser analisado com maior minúcia.

O Capítulo VII, que trata do comércio de GLP, definia que apenas poderiam ser comercializados os botijões em Postos de Revendas cadastrados e que estivessem de acordo com as especificações definidas em Normas do CNP. Ademais, permitia que esses Postos de Revendas pudessem somente vender

botijões de uma única marca específica. Desse modo, facilitaria a fiscalização das formas de venda de gás, garantindo ao consumidor o acesso a esse item de tamanha importância.

No Capítulo IX, a Resolução n 13/76 legisla a respeito dos preços praticados para o comércio do Gás Liquefeito de Petróleo. Em quase todos os 13 artigos que compõem esse capítulo o foco fica por conta do tabelamento de preço. Cabia a CNP definir a quanto deveria ser vendido o gás focando sempre o favorecimento ao consumidor.

Como o preço de venda ao consumidor era tabelado, e a CNP também controlava o preço de venda do gás para as distribuidoras, as margens de lucro de toda a cadeia eram pré-definidas e rigidamente controladas pelo Estado.

Em seu décimo capítulo, a resolução reafirma a condição de vínculo entre distribuidores e revendedores limitando os Postos de Revenda a operarem sob apenas uma bandeira, evitando assim as ações do mercado que poderiam ocorrer desse tipo de operação, como a disputa entre as distribuidoras, o que poderia pressionar os reajustes de preços do GLP.

Finalmente, o décimo primeiro capítulo trata das quotas que cada uma das distribuidoras tem direito. Assim, as distribuidoras teriam que apresentar

mensalmente o pedido de abastecimento baseado em estimativas de vendas. O objetivo dessa medida era permitir o planejamento antecipado da CNP e da Petrobras, garantindo a entrega do GLP livre de oscilações características dos mercados, como se segue:

“Art. 108. Condições da Sistemática de Pedidos:

os pedidos, segundo estimativas, justificadas, das próprias Distribuidoras, serão feitos, mensalmente, para um mês afastado do mês da reunião considerada, acertado entre o CNP e a PETROBRAS, que permita um planejamento antecipado e adequado, para a obtenção, pelas Refinarias, do GLP necessário;”

Devido às características desse modelo que vigorou até o começo da década de 90, onde o Estado através da CNP tinha controle absoluto do mercado, tendo uma política centralmente planejada de quantidade e preços, ficou conhecido como Modelo de Intervenção Estatal. (ARAÚJO JR, 2006)

Ainda segundo o autor, esse sistema teve êxito na meta que desejava atingir, segundo a tabela abaixo elaborada pelo autor e cuja fonte é o Ministério de Minas e Energias:

TABELA I – CONSUMO DE GLP NO BRASIL

Consumo de GLP no Brasil

Ano	10 ⁶ m ³	Taxa de Crescimento	Ano	10 ⁶ m ³	Taxa de Crescimento
1970	2.2	-	1990	9.2	4.6
1971	2.4	7.9	1991	9.2	-0.7
1972	2.7	10.6	1992	9.7	5.6
1973	2.9	10.9	1993	9.7	0.6
1974	3.1	6.6	1994	9.9	2.0
1975	3.3	4.6	1995	10.5	5.9
1976	3.6	9.6	1996	11.1	5.5
1977	3.8	5.3	1997	11.5	4.0
1978	4.2	10.8	1998	12.0	3.6
1979	4.6	10.4	1999	12.5	4.4
1970/79	-	8,5	1990/99	-	3,6
1980	5.0	6.8	2000	12.8	2.7
1981	5.3	6.0	2001	12.7	-1.1
1982	5.9	12.1	2002	12.1	-4.4
1983	6.2	4.7	2003	11.5	-5.6
1984	6.1	-1.0	2004	11.8	2.7
1985	6.6	8.6	2000/04	-	-1.2
1986	7.2	8.5	Fonte: Ministério de Minas e Energia, Balanço Energético Nacional.		
1987	7.9	9.6			
1988	8.4	6.5			
1989	8.8	5.2			
1980/89	-	6,7			

Como podemos observar a partir dos dados, durante o período citado houve a consolidação do uso do GLP no Brasil. As taxas de crescimento do consumo nas décadas de 1970 e 1980 foram bastante elevadas quando comparadas a década de 1990. Em relação a primeira década do século XXI podemos notar que houve uma queda no consumo do produto, os possíveis motivos para isso serão tratados posteriormente nesse trabalho.

2.3 – O Processo de Liberalização

A pressão pela abertura que ocorreu em vários setores da economia a partir dos anos 90 também recaiu sobre o setor petrolífero e, conseqüentemente, sobre o GLP. A partir do segundo semestre de 1990 o processo de liberalização começou para esse setor, a portaria MINFRA n° 843 veio para flexibilizar boa parte das regras que existiam no Modelo de Intervenção Estatal.

Podemos notar já em sua ementa como o foco da política nacional havia mudado quando comparado às ementas citadas na seção 2.1, essa ementa deixa bem claro o caminho que se seguiria nos anos posteriores seria a abertura do mercado. No lugar de uma forma centralizada de distribuição e comercialização, flexibilização e estímulo a concorrência, como se segue:

“O MINISTRO DE ESTADO DA INFRA-ESTRUTURA, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição e tendo em vista o disposto no Decreto-lei n° 395 de 29 de abril de 1938, Decreto-lei n° 538, de 7 de julho de 1983, na Lei n° 2.004, de 3 de Outubro de 1953, no Decreto n° 99.179, de 15 de março de 1990, e nos arts. 213 e seguintes do Decreto n° 99.244, de 1° de maio de 1990;

CONSIDERANDO que é objetivo do Programa Federal de Desregulamentação fortalecer a iniciativa privada, em todos os seus campos de atuação, reduzir a interferência do Estado na vida e

nas atividades dos cidadãos, contribuir para maior eficiência e menor custo dos serviços prestados pela Administração Pública Federal, e atender satisfatoriamente os usuários desses serviços;

CONSIDERANDO que somente devem ser mantidos os controles e as formalidades imprescindíveis;

CONSIDERANDO que a excessiva exigência de prova documental constitui um dos entraves à pronta solução dos assuntos que tramitam nos órgãos da Administração Federal;

CONSIDERANDO, finalmente, que a atividade privada deve ser regida, basicamente, pelas regras de livre mercado, resolve:”

A principal mudança dessa lei foi à abertura do mercado de distribuição do GLP, autorizando as pessoas jurídicas de direito privado a exercer esse função. No entanto, a mudança foi gradual e relativamente lenta e, portanto, os preços continuavam sendo tabelados para todo território nacional e o sistema de quotas de GLP ainda continuava vigente. Apesar de não afetar o sistema de quotas e preços, essa portaria foi sim um marco regulatório no setor, uma vez que as empresas passaram a poder operar livremente no território nacional. Antes dela, cada uma tinha monopólio sobre a determinada região e não podia avançar para uma disputa de mercado.

O próximo passo importante no sentido da liberalização do setor veio apenas seis anos depois com a Portaria MF nº 195 de 31 de julho de 1996, assinada por Pedro Malan. Apesar de mantido o teto máximo do preço de venda do GLP, houve a liberação dos preços de frete, margens de distribuição e revenda ainda que respeitado esse preço máximo de venda.

Em 1997, a Lei Federal 9.478 flexibilizou o monopólio da Petrobrás e criou a ANP, órgão que ficaria responsável pela regulação do Petróleo e seus derivados, deixando o caminho aberto para o Estado passar de regulador para fiscalizador do mercado de GLP.

No ano seguinte, outra grande mudança nesse setor ocorreu, embora somente para dois Estados: Rio de Janeiro e São Paulo. O Art 2º da Portaria Interministerial N° 54, de 16 de março de 1998 libera o preço do GLP para esses dois Estados, como se segue:

“Art. 2º. Ficam sujeitos ao regime de preços liberados, de que trata o art. 4º, inciso III, da Portaria MF nº 463/91, os preços do gás liquefeito de petróleo – GLP, a granel, e os acondicionados em vasilhames, nas unidades de comércio atacadista e varejista dos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

Art. 3º. Os preços máximos de venda ao consumidor do GLP, a granel, e os acondicionados em vasilhames, nos postos revendedores, válidos nos municípios do Território Nacional não abrangidos pela liberação de que trata o art. 2º, constam do anexo da presente Portaria.

Parágrafo único. Ficam liberados os preços dos fretes, as margens de distribuição e revenda, observados os preços máximos de venda aos consumidores do produto de que trata o caput deste artigo.”

Utilizando esse mesmo método de abertura gradual, alguns meses depois no dia 30 de novembro de 1998, a medida que valia para os Estados de São Paulo e Rio de Janeiro foi ampliada para os demais Estados do Sudeste e para os Estados do Sul do País com a Portaria Interministerial n° 322 . Para os restantes, no entanto, esse regra só passou a valer a partir de maio de 2001 com a Portaria Interministerial n° 125.

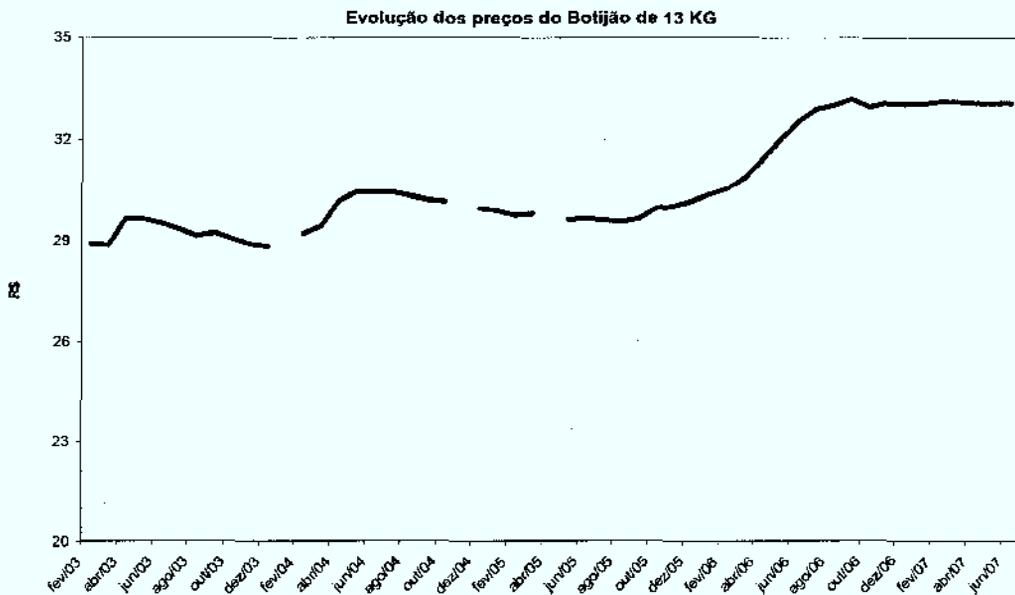
Outras mudanças importantes na legislação do Gás Liquefeito de Petróleo dizem respeito às formas de subsidio que foram implementadas para tentar segurar os preços do setor. A primeira forma de subsidio implementada foi a Parcela de Preço Específica (PPE), que implicava um subsídio cruzado entre preços de gasolina e de GLP, em 1998. No entanto, a PPE foi extinta em 2001 com a criação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) que incide sobre a importação e comercialização de combustíveis. Finalmente, em 2001, através da MP n° 18 houve a criação do Vale-Gás, uma tentativa de garantir o acesso as famílias mais carentes, que será abordado na seção seguinte.

2.4 – Conseqüências da Liberalização

Porém, após a abertura do mercado, o preço do GLP subiu consideravelmente devido à tendência a convergir com o preço internacional do produto, mas, como podemos observar no gráfico abaixo, apesar de ter ocorrido elevação do preço d GLP, está não foi tão acentuada devido aos esforços da Petrobrás e subsídios do Governo.

GRAFICO II – EVOLUÇÃO DO PREÇO DO BOTIJÃO DE GLP

Fonte: Sindigas e Araújo/ Elaboração própria



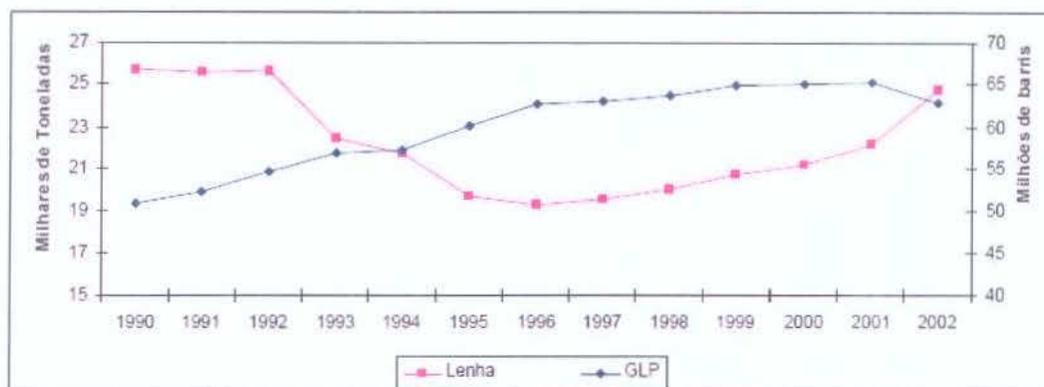
De Almeida (2002) , analisa os motivos da abertura do mercado de GLP não ter funcionado no Brasil:

“Para entender porquê, é importante notar que, a demanda por GLP pode ser segmentada em dois nichos: um que apresenta baixa elasticidade preço da demanda, isto é, não tem como variar sua demanda em função de um aumento de preço do bem, pois esse se apresenta como essencial; e outro segmento com maior elasticidade preço da demanda. Por outro lado, além do monopólio de fato da Petrobras na importação e distribuição de GLP, o segmento de distribuição do GLP é estruturado em um oligopólio no qual cinco empresas respondem por cerca de 80% do mercado nacional”

Mesmo com a tentativa de segurar os preços, as conseqüências desse falho processo de liberalização foram que as classes mais baixas foram as mais prejudicadas com o aumento do preço do botijão. Ao contrário das classes mais abastadas, que não utilizam o gás de cozinha para todas as refeições, buscando alternativas como uso do microondas ou compra de refeições prontas, os mais pobres utilizam o gás de cozinha para todas as refeições e tem que buscar alternativas para esse aumento dos preços.

O gráfico trazido por Moraes (2005) é bastante representativo do problema a que está sujeito o consumidor de baixa renda. O balanço energético nacional registra uma queda significativa no consumo de GLP e como contrapartida um aumento proporcional no consumo de lenha no setor residencial:

GRÁFICO III – CONSUMO DE LENHA X CONSUMO DE GLP



Outra tabela ilustrativa do problema causado pelo aumento do GLP, mostra o aumento do percentual da renda familiar gasta com o produto para o ano de 2000:

TABELA II – DESPESAS COM GLP / RENDA FAMILIAR

Renda Familiar (Salários Mínimos)	Despesa Média (R\$)	Porcentagem da Renda		
		De	Média	Até
Até 2	9,69	-	6,3%	3,0%
2 a 3	13,28	4,1%	3,4%	2,8%
3 a 5	15,00	3,1%	2,5%	1,9%
5 a 10	16,49	2,1%	1,5%	1,0%
Acima de 10	18,72	1,2%	0,5%	-
Média	14,64	-	1,3%	-

Fonte: Schaeffer et al. (2003)

No entanto, algumas medidas foram tomadas pelos governos visando que essa população de mais baixa renda não fosse tão atingida pela abertura do setor. Como exemplo, podemos citar o Auxílio-Gás, instituído durante o governo FHC,

cujo objetivo era permitir o acesso ao produto para as famílias de baixa renda, através da transferência monetária para as famílias beneficiadas dos valores do subsídio de. O critério utilizado para a seleção dos beneficiários era ter uma renda per capita de meio salário-mínimo. (Rocha, 2005)

A instituição em 2001 da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) pela Lei nº. 10.336/01, que incide sobre a importação e comercialização de petróleo e seus derivados, também foi importante para assegurar o acesso ao GLP, uma vez que a finalidade dessa contribuição é o pagamento de subsídio a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e o financiamento de programas de infra-estrutura de transportes.

Mais recentemente, o Vale-Gás passou a ser integrado ao Bolsa-Família, programa do Governo Lula que integra o FOME ZERO, programa mais abrangente que, conseqüentemente, levou o benefício do GLP para uma gama maior de famílias. O objetivo do programa é a promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família e reforço ao exercício básico de direitos sociais nas áreas de Saúde e Educação. Com essa medida, cada vez mais famílias vem se vendo livres dos malefícios causados à saúde devido à utilização de lenha , tendo acesso garantido ao GLP. Até o mês de outubro de 2008, o número de famílias que estavam entre as beneficiadas pelo auxílio-gás do Bolsa-Família era de 234.052 famílias.

Embora ainda existam problemas quanto à fiscalização e a garantia de que os benefícios do programa estejam sendo usados corretamente, ele é certamente um grande avanço à inclusão social.

Além do problema do aumento dos preços, houve concentração do mercado com as 5 maiores empresas do setor aproximadamente controlando 95% das vendas em 2005 (ARAÚJO JR, 2006):

TABELA III – ESTRUTURA DO MERCADO BRASIL DE GLP EM 2005

Estrutura do Mercado Brasileiro de GLP em 2005	
Empresa	Parcela de Mercado
Ultragas	24.0
SHV Gas Brasil	23.3
Petrobras	21.8
Nacional Gás Butano	18.3
Copagaz	7.5
Outras (10)	5.1
Total	100,0

FONTE: ARAÚJO JR. 2006

Para calcular a concentração nesse setor Moraes (2005) utiliza um índice que é calculado pela soma das parcelas de mercado detidas por cada empresa

atuante em determinado setor, elevadas ao quadrado. Quanto maior for o valor encontrado, maior o grau de concentração desse mercado.

Segundo o autor, o índice encontrado para o mercado de GLP era de 0,195 em 2000, o que é considerado de alta concentração. Para ele, isso pode ser explicado pelos altos custos de entrada no setor, devida a longa cadeia e custo elevado em vários trechos dela. Além disso, por se tratar de um gás inflamável o quesito confiabilidade da marca é importante para o posicionamento das empresas no mercado.

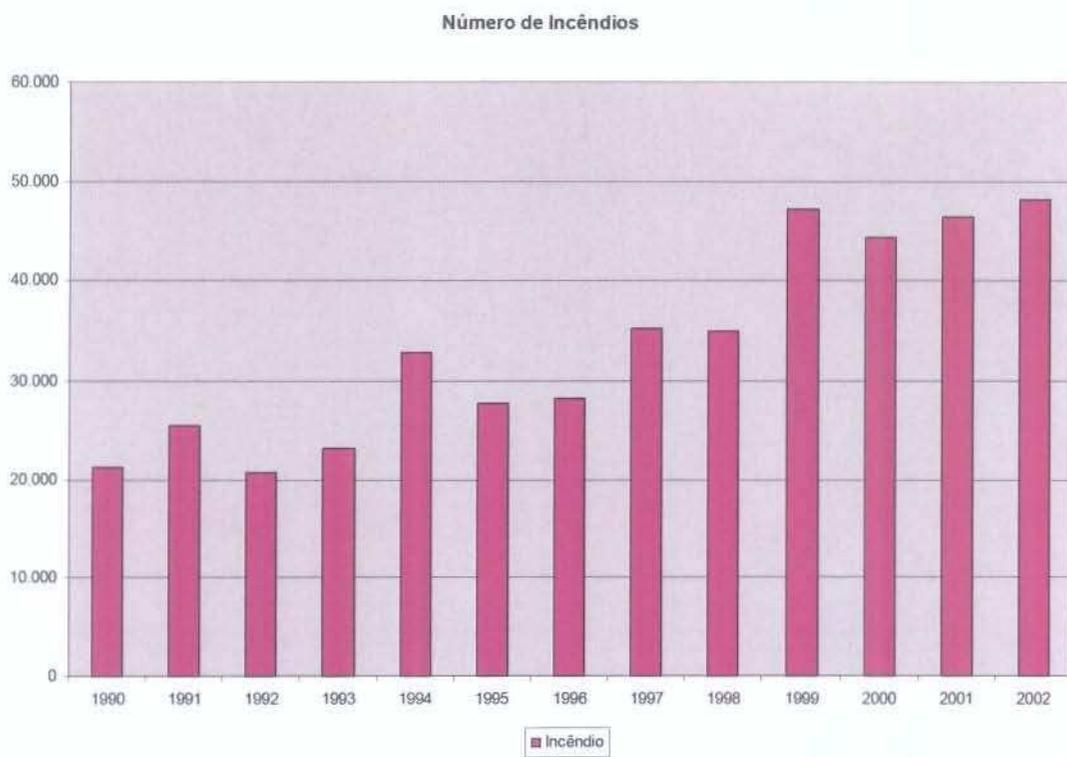
O autor comenta, no entanto, que essa característica não é incomum no mercado mundial e que os índices nacionais são compatíveis com aqueles que existem hoje no cenário internacional.

Porém, o mercado nacional vem se concentrando ainda mais desde então, devido a importantes fusões e aquisições no setor com a entrada da Petrobras através da companhia Liquigás. Outra mudança importante foi a fusão da Supergasbras com a Minasgás, que desde a fusão em 2004 passou a ser chamada de SHV Gás Brasil. Além disso, em 2003 a Ultragaz comprou a Shell Gás.

Outro problema que foi detectado após o processo de abertura é o da qualidade. A permissão da entrada de empresas menores no mercado e a procura por baixar o custo de produção acabaram levando a uma queda na qualidade e segurança dos botijões. Aliado a isso, com um alcance menor do Estado no setor, a fiscalização ficou prejudicada e isso foi um agravante para esse problema. (ARAÚJO JR., 2006)

Embora exista escassez de dados específicos para analisar a questão da qualidade dos botijões, podemos utilizar o número de ocorrências registradas pelo Corpo de Bombeiros de São Paulo como um indicador de tendência. Como podemos observar no quadro abaixo, o número de incêndios registrados, que englobam também o vazamento de gás de cozinha, tem aumentado consideravelmente e essa questão vem sendo discutida constantemente nos congressos e reuniões do setor.

GRÁFICO IV – NÚMERO DE INCÊNDIOS EM SÃO PAULO



FONTE: DEPARTAMENTO DE OPERAÇÕES E DEFESA CIVIL DO CORPO DE BOMBEIROS

2.5 – Considerações Finais

Como pudemos destacar, a liberalização mudou o foco da política de GLP de garantia à população de baixa renda para uma política voltada ao equilíbrio de mercado que deveria trazer maior competitividade no setor, trazendo produtos de melhor qualidade, com preços mais baixos através do uso de tecnologias mais avançadas. No entanto, essa política não foi eficaz e o que houve foi justamente o inverso de todas essas propostas. A equiparação do preço ao mercado mundial levou a uma elevação dos preços, excluindo boa parte da população do acesso ao produto, que em boa parte foi substituído por lenha.

Outro aspecto foi a grande série de fusões e aquisições que ocorreram no setor levando a uma concentração ainda maior, aumentando as barreiras à entrada e formando um oligopólio que comanda 95% do mercado com apenas 5 empresas.

Finalmente, a possibilidade de entrada de empresas menores em localidades mais distantes dos grandes centros bem como a busca constante pela produção por um custo mais baixo, aliado a menor capacidade de fiscalização por parte do Estado, levou a uma queda considerável na qualidade e segurança dos equipamentos.

Depois de realizada a análise do setor do GLP, analisaremos como se deu o processo de regulação relacionado ao recém explorado Gás Natural. Depois poderemos prosseguir e analisar onde esses dois setores convergem e quais são as tendências e novos desafios no mercado atual.

Capítulo 3 – O “novo” Gás Natural

3.1 - A História do Gás Natural no Brasil

A falta de tradição da utilização do gás natural no Brasil se dá pela descoberta tardia de grandes volumes energéticos desse recurso energético e pela concentração das reservas em poucas áreas do território brasileiro. (COSTA, 2003) Além disso, pelo fato das reservas, em sua maior parte estarem associadas ao petróleo, suas utilizações ficavam vinculadas ao aproveitamento deste. Ruas (2005), relata o grau de subordinação da Indústria do Gás Natural, como se segue: “O produto por vezes encontrado de forma associada nas perfurações de poços de petróleo, dadas as exigências tecnológicas para comercialização e ausência de mercados, era tratado com desprezo. Alguns relatos do período informam que a expressão “deu gás” significava fracasso na perfuração de um poço.”.

“Até o início da década de 80, o Brasil tinha ainda uma oferta incipiente, quase que exclusivamente limitada a um Estado – Bahia. As descobertas na Bacia de Campos, no final dos anos 70, resultaram, sem dúvida, em um impulso ao crescimento do mercado de gás”, conforme tabela abaixo. COSTA (2002)

TABELA IV – EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DO GÁS NATURAL NA OFERTA INTERNA DE ENERGIA

Evolução da Participação do Gás Natural na Oferta Interna de Energia (%)

Ano	Oferta Interna (%)
1983	1,3
1984	1,5
1985	1,7
1986	1,9
1987	2,1
1988	2,1
1989	2,2
1990	2,3
1991	2,2
1992	2,3
1993	2,4
1994	2,4
1995	2,4
1996	2,5
1997	2,6
1998	2,7
1999	3,1
2000	3,7

Fonte: Brasil (2000), Brasil (2001).

Por esses motivos, a legislação que tratou do gás natural até a nova Constituição Federal em 1988, na redemocratização do país esteve intimamente ligada ao Petróleo. Em 1953, foi publicada a Lei nº 2.004/53, a mesma que criou a Petrobrás, atribuindo a União o Monopólio na exploração de Petróleo, Hidrocarbonetos e Gases Raros, conjunto que, conforme abordado no capítulo 1, inclui o gás natural, como se segue:

“O Presidente da República: Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Constituem monopólio da União:

I – a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e outros hidrocarbonetos fluídos e gases raros, existentes no território nacional;

II – a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III – o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados de petróleo produzidos no País, e bem assim o transporte, por meio de condutos, de petróleo bruto e seus derivados, assim como de gases raros de qualquer origem.

Art. 2º A União exercerá, o monopólio estabelecido no artigo anterior:

I – por meio do Conselho Nacional do Petróleo, como órgão de orientação e fiscalização;

II – por meio da sociedade por ações Petróleo Brasileiro S. A. e das suas subsidiárias, constituídas na forma da presente lei, como órgãos de execução. “

Essa situação se manteve durante todo o regime totalitarista e só veio a mudar com a Constituição Federal em 1988. Para Costa (2002) a Nova Constituição trouxe uma pequena, porém significativa mudança no aspecto constitucional do Gás Natural. Apesar do direito de exploração e distribuição continuarem sendo atribuída exclusivamente ao Estado, a função distribuição passou a ser de concessão estadual. Segundo o parágrafo II do artigo 25, "Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, a empresa estatal, com exclusividade de distribuição, os serviços locais de gás canalizado".

Esse fator levou diversos Estados a criarem suas próprias empresas de distribuição de Gás Natural, visando se apropriar de uma fatia do lucro gerado na cadeia.

Em 1995, segundo ANP (2002), uma série de medidas foram tomadas dando continuidade ao processo de liberalização do setor, movimento característico dos 1990, época caracterizada pela grande quantidade de privatizações e, conseqüentemente, pela mudança do caráter de Estado Provedor para Estado Regulador. A primeira delas foi a mudança do parágrafo supracitado, este passou a vigorar com o seguinte texto:

“§ 2º - Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás

canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 1995)”

No mesmo ano, a Emenda Constitucional n.º 9 alterou o texto da Constituição Federal sobre Petróleo e Gás Natural, mais especificamente o seu artigo 177 que passou a vigorar com o seguinte texto consolidado:

“Art. 177. Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados.

§ 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei.(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

§ 2º A lei a que se refere o § 1º disporá sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

I - a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

II - as condições de contratação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

III - a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

§ 3º A lei disporá sobre o transporte e a utilização de materiais radioativos no território nacional. (Renumerado de § 2º para 3º pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)”

Posteriormente, essa emenda foi regulamentada pela Lei nº 9.478/98, a Lei do Petróleo. Essa é a legislação base do estágio atual de Regulação do Gás Natural. Nela foram criadas a Agência Nacional do Petróleo – ANP e o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE. Foi através dela que o Estado passou exercer o papel de regulador ao invés de provedor do GN.

“O Artigo 8º estabelece que a ANP deve “promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo”. Neste sentido, suas principais atribuições são:

- Obedecer os princípios definidos na política energética nacional, dando ênfase à proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;

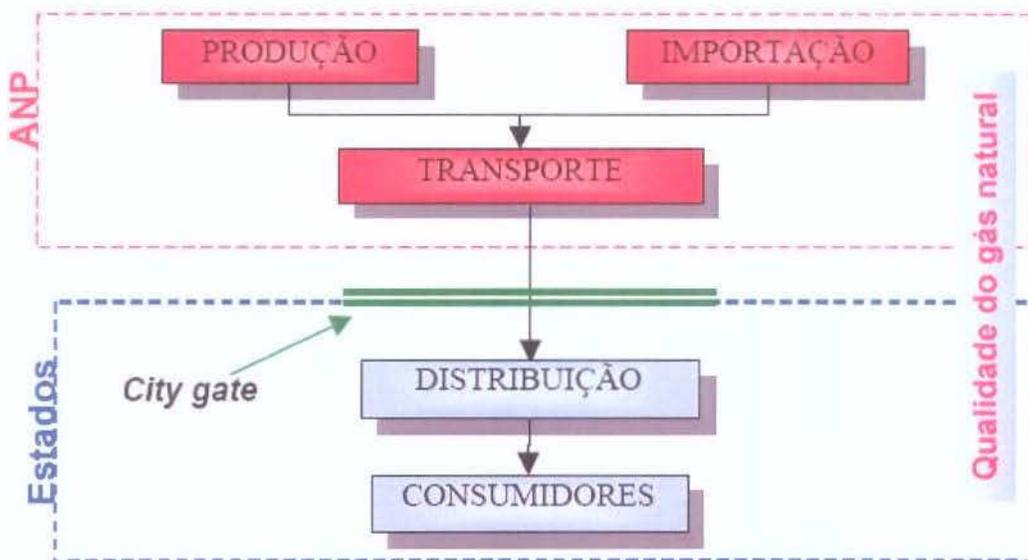
- Estabelecer os blocos a serem licitados, bem como elaborar os editais para estas licitações (isso tem sido feito e pode ser visto através das 3 Rodadas de Licitação de Blocos já promovidas pela ANP);

- Autorizar o exercício das demais atividades da cadeia, excetuando-se a exploração e a distribuição;

- No caso de não haver acordo entre as partes, a ANP deve estabelecer tarifas que remunerem o serviço prestado, bem como arbitrar o conflito entre os agentes;
- A fiscalização das atividades da cadeia pode se dar diretamente ou mediante convênios." (ANP (2002))

Dessa forma, a regulação do Gás Natural ficou sob a esfera tanto do Governo Federal, através da ANP, quanto dos Governos Estaduais. O primeiro ficou responsável pela Produção, Importação e Transporte do Gás Natural, enquanto o segundo ficou encarregado de regular a distribuição até chegar ao consumidor final, conforme a figura a seguir:

FIGURA I – CADEIA DE DISTRIBUIÇÃO GÁS NATURAL



3.2 – Política de Preços

Segundo o relatório de tarifas da ANP (2001), o Gás Natural, quando é vendido às distribuidoras tem seu preço formado por duas partes, uma que é conhecida como commodity, que seria a remuneração do produtor e uma segunda tarifa de transporte que é a remuneração devida à movimentação do GN entre as áreas de produção e consumo. "Tudo isso, até que sejam firmados contratos de transporte, contendo tarifas que reflitam de fato os custos associados à prestação do serviço, os quais constituem o objeto principal de atuação do órgão regulador."

"Já no caso do gás natural importado destinado à distribuição local, o preço de venda às distribuidoras já foi liberado desde a publicação da Portaria Interministerial 03, citada anteriormente. Neste caso, valem os contratos já existentes ou futuros, negociados livremente entre as partes."

Essas medidas foram estabelecidas para complementar a Lei do Petróleo e representavam um período de transição, estabelecendo um preço máximo ao Gás Natural, excetuando-se os importados, como explicado anteriormente.

No documento que explicita a formação de preços do Gás Natural da ANP (2004), a política de preços atuais é explicitada, como se segue:

"Conforme explicitado anteriormente, a Portaria Interministerial MF/MME n.º 03/00, de 17 de fevereiro de 2000, vigente até 31 de dezembro de 2001, determinava o preço máximo do gás natural de origem nacional para as vendas à vista às empresas concessionárias de distribuição de gás canalizado. Todavia, com a liberação dos

mercados de petróleo e gás natural, a partir de 1º de janeiro de 2002, a referida Portaria deixou de vigorar.

A partir daquela data, os preços do gás natural de origem nacional não mais seriam fixados pelo Governo Federal, devendo as partes interessadas negociá-los direta e livremente. Entretanto, algumas semanas antes da liberação, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) emitiu a Resolução n.º 06, de 05 de dezembro de 2001, a qual propunha a manutenção do controle de preços do gás natural de origem nacional, justificada pela inexistência de pressões concorrenciais que permitissem a liberação. Adicionalmente, estabeleceu-se que esta manutenção seria implementada por meio de um Projeto de Lei a ser remetido pelo MME ao Congresso Nacional.

O não encaminhamento do referido Projeto de Lei ao Congresso consolidou, na prática, um ambiente de preços livres para o gás natural nacional vendido às distribuidoras. Neste contexto de ausência de regulação dos preços vigentes, a ABEGÁS vem manifestando enfrentar dificuldades nas negociações junto à PETROBRAS, uma vez que, de acordo com a referida Associação, a estatal, sustentada em seu poder de mercado, impunha suas condições de preços, sem que quaisquer regras tenham sido definidas.”

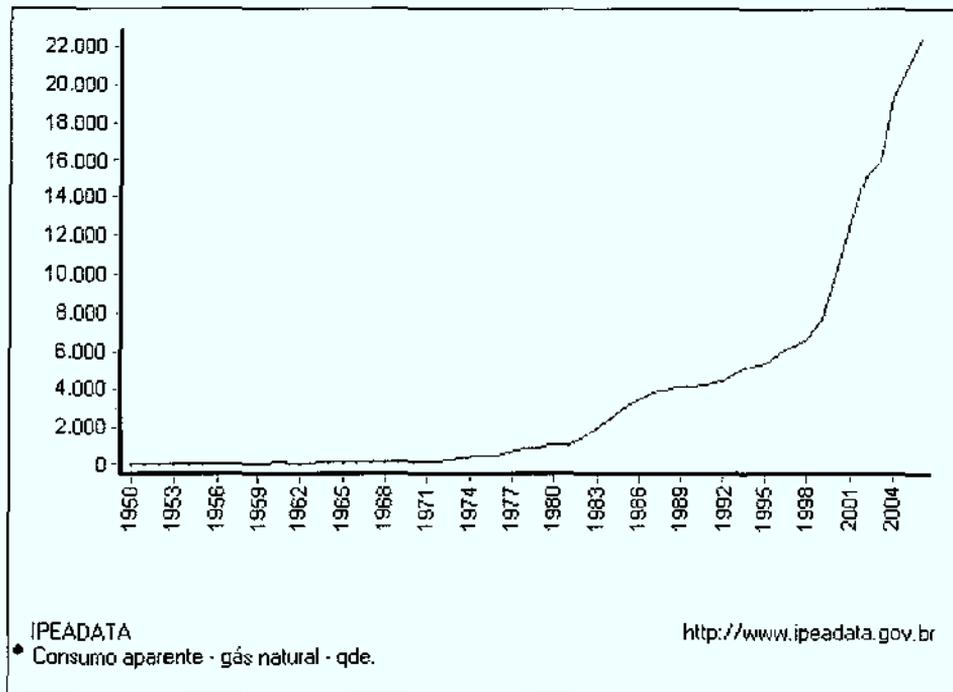
Portanto, para o Gás Natural também existiu uma liberalização de preços, na próxima seção serão analisadas suas conseqüências.

3.3 – Conseqüências da Liberalização

Feita a exposição da evolução da produção de Gás Natural no Brasil e suas principais etapas regulatórias, pretendo analisar os impactos das políticas liberalizantes que ocorreram no setor de energia na década de 90 através da análise de alguns condicionantes do setor como: (i) Evolução do Consumo; e (ii) Evolução dos Preços do produto no Brasil. Em seguida, contrastarei os resultados de minha análise com aqueles encontrados no capítulo 2, referentes ao Gás Liquefeito de Petróleo.

3.2.1 – Evolução do Consumo

GRAFICO V – CONSUMO APARENTE DE GÁS NATURAL - BRASIL



Conforme o gráfico acima, retirado da base de dados do IPEA, e em concordância com aquilo que já havíamos abordado no início do capítulo, o Gás Natural praticamente inexistia, com produção restrita ao a Bahia até a descoberta

da Bacia de Campos no final dos anos 70. Como podemos notar, após essa descoberta o consumo aumentou consideravelmente, demonstrando um avanço constante. No entanto, esse salto é muito menor do que aquele gerado pela abertura do setor ocorrido na década de 90.

Como podemos observar pelo gráfico, o final dessa década, que coincide com a finalização do GASBOL, Gasoduto que traz o Gás Natural da Bolívia para o Brasil, principalmente para o Sudeste, possibilitou um aumento brutal do consumo do produto no país. No entanto, o Gás Natural, diferente do que acontece com o GLP, não veio para atender a demanda da camada mais pobre da população, mas sim como uma alternativa energética para as indústrias e como combustível, uma vez que o uso do GNV (Gás Natural Veicular) foi liberado no Brasil.

A figura abaixo, extraída da CTGás – Centro de Tecnologia do Gás (2007) mostra como foi o perfil do consumo do GN no país de janeiro até junho do ano 2007.

GRÁFICO VI – VENDA DE GÁS NATURAL POR SEGMENTO DE MERCADO - 2007



Fonte: Brasil Energia

Como podemos notar, o setor Industrial e o GNV são preponderantemente os setores que mais consomem Gás Natural. Embora exista uma crescente demanda por condomínios residenciais, estes ainda se resumem aqueles a uma camada pequena da população.

3.2.2 – Evolução dos Preços

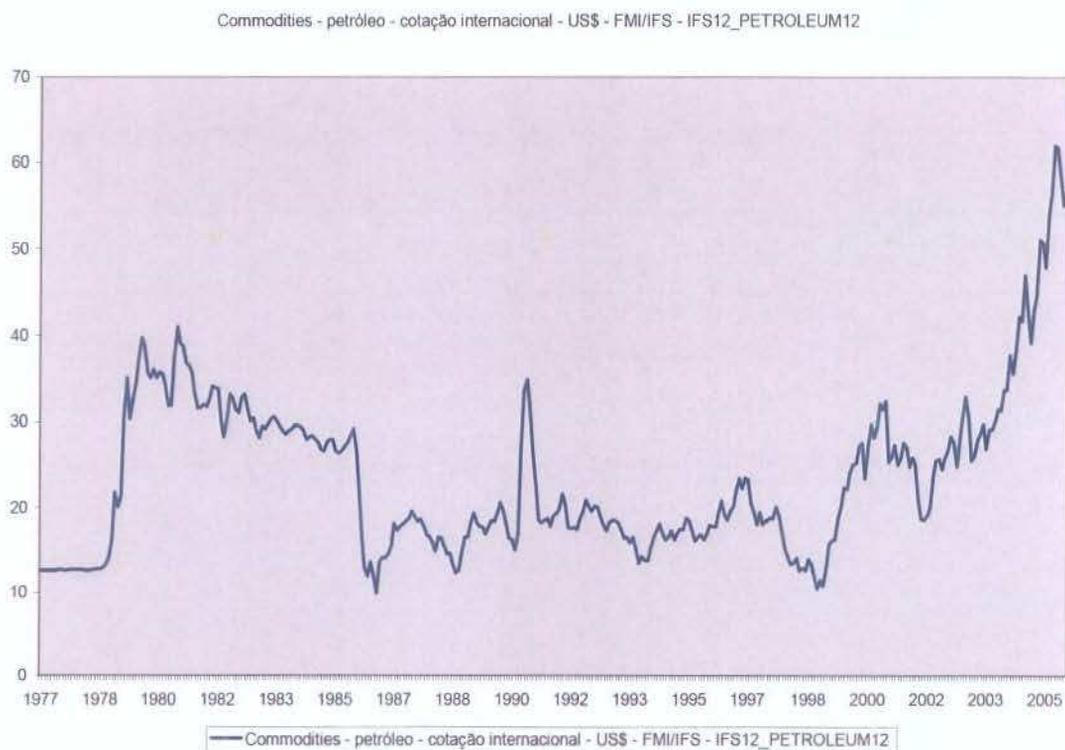
GRÁFICO VII – EVOLUÇÃO DO PREÇO MÉDIO DO GÁS NATURAL NO BRASIL



Como podemos notar através do gráfico acima, os preços do Gás Natural tem crescido bastante durante esse período até o começo de 2006. Após uma subida rápida no início da década de 90 o preço havia estabilizado no patamar de aproximadamente R\$150,00 por metro cúbico de Gás. No entanto, houve novamente uma subida rápida de preços que converge com aquilo que aconteceu

com o preço internacional do petróleo, como podemos ver no gráfico a seguir, elaborado a partir de dados disponibilizados pelo IPEADATA.

GRÁFICO VIII – EVOLUÇÃO DA COTAÇÃO INTERNACIONAL DO PETRÓLEO



Como pudemos notar, a consequência ocorrida no preço do Gás Natural depois da liberalização foi parecida com a que aconteceu com o GLP e como se esperava de um processo de abertura, ou seja, por se tratar de uma commodity o preço convergiu ao preço internacional, no nosso caso, essa tendência foi vista quando comparado à sua matéria-base, o petróleo.

Conclusão

Terminada a análise da regulamentação desses dois setores energéticos, notamos uma tendência muito parecida, ambas seguindo a tendência mundial atual da mudança de um Estado provedor para um Estado regulador. No entanto, como pudemos notar, apesar de no capítulo I termos mostrado a semelhança dos dois tipos de produto e como eles podem ser substitutos perfeitos em muitos casos, no específico contexto do histórico brasileiro, os dois tiveram nascimento, regulação e, hoje, funções na sociedade bastante distintas. Ainda que no campo da Indústria a entrada do Gás Natural represente uma constante ameaça ao Gás Liquefeito de Petróleo, o primeiro ainda é um produto de pouco alcance populacional, ofertando principalmente em condomínios de prédios e casas para um público alvo muito mais abastado do que o primeiro, que atua nos mais diversos estratos da Sociedade, através do GLP a Granel para o público-alvo supracitado, e através de botijões para os níveis mais baixos da estrutura social.

Portanto, nossa conclusão acerca das duas análises não podem ser tratadas de maneiras iguais, pois os dois produtos não tem a mesma função e seus impactos não são homogêneos na Sociedade. O Gás Natural é um produto culturalmente novo para o cenário atual que teve seu uso disseminado já num contexto de abertura e se apresenta como uma alternativa para as indústrias e população pertencentes as camadas A e B. Assim, os impactos da equiparação dos preços nacionais aos preços internacionais quando da formação de preços através de contratos entre as partes interessadas como vimos no último capítulo, tem um impacto relativamente pequeno no acesso ao consumo dessa mercadoria.

Por outro lado, quando olhamos a evolução da indústria de Gás Liquefeito de Petróleo notamos um cenário completamente diferente. Desde o início do século passado o produto vem fazendo parte do dia-dia das famílias brasileiras como a principal fonte de energia para cocção e, por muitas vezes, para o banho. Durante todo o século XX, seu preço foi regulado pelo Estado garantindo o acesso ao produto, condição que foi alterada com as políticas liberalizantes do setor que, além de piorar a qualidade do produto, equalizaram seu preço ao parâmetro internacional, impossibilitando o acesso de boa parte da população ou fazendo com que estas tenham que dedicar uma fatia muito maior de sua renda ao produto. As conseqüências desse aumento de preço são trágicas, uma vez que boa parte da população teve que voltar a utilizar a queima da madeira, procedimento muito mais perigoso e nocivo à saúde do que o GLP, para garantir o preparo de suas refeições diárias.

Assim, concluímos que, ainda que não cabe falarmos de estatização ou controles rígidos ao Gás Natural, sendo a melhor alternativa desenvolver os mecanismos de regulação existentes garantindo a concorrência, tratamento diferente temos que dar ao GLP, uma vez que ele é fundamental para a condição mínima de bem-estar da população nacional. Seu controle de preços por parte do Estado ou seu fornecimento, como vem acontecendo através do programa federal Bolsa-Família , são imprescindíveis, pois a negação do acesso a esse produto pela população de renda mais baixa significa, também, que estes indivíduos estarão fadados a viver a margem da Sociedade, tendo que recorrer a formas primitivas de produção de energia.

Referências Bibliográficas

Costa, Heloisa Helena Lopes Maia da – A regulação da Indústria do Gás Natural no Brasil: Fatos e Desafios – Universidade Estadual do Rio de Janeiro – tese de mestrado - 2003

Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Gás Liquefeito de Petróleo – SINDIGAS (www.sindigas.com.br) - 2007

Vinhaes, Élbina Aparecida da Silva – Regulações nos Setores de Infra-Estrutura: Algumas Considerações Sobre o Tema – Universidade Estadual do Rio de Janeiro – Artigo - 1999

Araújo Jr, José Tavares de – A Regulação do Setor de GLP no Brasil – Ecostrat Consultores – 2006

DAB GOMES, LF LESSA, MDASG FIGUEREDO, R VIEIRA –Mercado de Gás Natural na Bahia - Conjuntura e Planejamento - sei.ba.gov.br – 2002

JCL Pires, MS PICCININI – A regulação dos setores de Infra-Estrutura no Brasil, 1999 - bndes.gov.br

GG KRAUSE, HQ Pinto Jr - Estrutura e Regulação do Mercado de Gás Natural: Especificidades do Caso Brasileiro - Notas Técnicas-ANP: Regulação, 2000 - ie.ufrj.br

Praça, E. R. - Distribuição de Gás Natural no Brasil: Um Enfoque Crítico e de Minimização de Custos. Dissertação de Mestrado, Programa de Mestrado em Engenharia de Transportes – Universidade Federal do Ceará (2003)

Moraes, Suzy Elaine Gasparani de, *O Mercado de Gás Natural no Estado de São Paulo*, Escola Politécnica, Universidade de São Paulo – Tese de Mestrado 2003

De Almeida, Edmar Luiz Fagundes, *Porque não Deu Certo a Liberalização dos Preços do GLP – Análise da Conjuntura das Indústrias do Petróleo e do Gás – Agosto de 2002 – Ano 3 – n.8*

RUAS, José Augusto Gaspar, *Gás Natural no Brasil: Elementos para uma nova etapa de desenvolvimento – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP – Tese de Mestrado – 2005*

ROCHA, Sonia – *Impacto sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda* - Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, 9(1): 153-185, jan./abr. - 2005