

A Agência Nacional do Petróleo e o setor de petróleo e gás natural no contexto da Reforma do Estado

Autoria: Bianca Alves

Resumo

O presente artigo discute a abertura e a regulação do setor de petróleo e gás natural no Brasil e tem como foco a criação da Agência Nacional do Petróleo, suas principais funções, desafios, obstáculos e limites. Aqui, a abertura do setor, a adoção do regime de concessão e a criação da Agência Nacional do Petróleo aparecem como desdobramentos de uma escolha anterior - a opção por um modelo de Estado regulador. Assim, a fim de possibilitar uma melhor compreensão do que vem acontecendo no setor, o artigo discute a crise do modelo de Estado desenvolvimentista; a reforma do Estado; a criação das agências reguladoras; as especificidades institucionais, jurídicas, técnicas e políticas da Agência Nacional de Petróleo; a Petrobrás e a atual situação do setor, após a abertura e os novos investimentos; e a necessidade de institucionalização de mecanismos de controle social.

1 - Introdução

A criação das agências reguladoras como um todo, e da Agência Nacional do Petróleo em particular, deve ser compreendida não como um fenômeno isolado, mas como consequência de um amplo processo de reforma do Estado proposto pelo atual governo. Reforma esta que compreende entre seus três principais aspectos: a necessidade de se equacionar a crise fiscal do Estado; a redefinição do tamanho e do modelo de intervenção do Estado na economia; e a reforma administrativa que visa à recuperação da capacidade de formulação e de implementação das políticas públicas.

Os fundamentos que nortearam a criação das agências e as diretrizes de seu funcionamento, bem como os obstáculos ao seu bom desempenho e as críticas a que vêm sofrendo, podem ser melhor compreendidos se vistos desde uma perspectiva mais abrangente que os localize na história do Estado brasileiro, seus processos de reforma, sua relação com o povo e a sociedade civil, sua cultura e instituições. Assim, o presente trabalho discute a opção pelo modelo de Estado regulador e pelo regime de concessão dos serviços públicos; a reforma administrativa; a criação das agências reguladoras, e as especificidades da Agência Nacional de Petróleo; a Petrobrás e a atual situação do setor de petróleo e gás natural; a crescente necessidade de institucionalização de mecanismos de controle social; e ainda como as principais críticas feitas ao modelo de concessão e regulação no setor podem ser vistas como reflexos de críticas mais abrangentes ao processo de reforma do Estado como um todo.

2 - O novo Estado regulador

As transformações por que vem passando o Estado nos últimos três séculos são reflexos da história da humanidade. À medida que se alteram as configurações políticas, econômicas e sociais, faz-se necessário redefinir o papel do Estado para que este se adapte a essas novas configurações. As transformações no papel do Estado têm se realizado em ciclos, em que ora o Estado assume papel central, intervindo diretamente na economia como produtor de bens e serviços para a população, ora devolve um grande número de funções para a sociedade, restringindo-se àquelas em que é estritamente necessário.

Em pólos opostos pode-se citar o Estado mínimo e o Estado do bem-estar social. O primeiro prevaleceu ao longo do século XVIII, caracteriza-se por constituir-se apenas por um pequeno núcleo estratégico e exercer somente as funções típicas de Estado, como defesa

nacional, arrecadação e diplomacia. Já o estado do bem-estar social, que emergiu no século XIX, caracteriza-se por ter amplo campo de ação, não só garantindo à população os serviços sociais básicos e regulando a economia, como muitas vezes atuando diretamente como produtor de bens e riquezas.

No século XX, após a segunda guerra mundial, a maioria dos países tenderam a optar pelo modelo de Estado de bem-estar social e, no caso da América Latina, pelo Estado intervencionista. Atuar como provedor de serviços públicos e de infra-estrutura demanda investimentos altíssimos, com retorno significativo apenas no médio e longo prazo. Se as empresas privadas não tinham capacidade ou interesse de fazer investimentos tão altos, o Estado se ocupava de tais investimentos.

Mas a partir da década de 70, com os países enfrentando sérias crises fiscais e, conseqüentemente, sem recursos para continuar investindo na produção de mercadorias ou garantir a seguridade social da população, inicia-se uma nova ascensão do Estado mínimo. Simultaneamente, houve um grande fortalecimento do setor privado, por meio das fusões e incorporações, que deu origem às megacorporações mundiais. Em geral a privatização ou concessão de serviços públicos atrai grande número de investidores devido ao grande número de consumidores que demandam tais serviços. Esses fatores contribuíram para o fortalecimento da idéia de que o Estado deva transferir os altíssimos investimentos desses setores para a iniciativa privada. A crescente tendência das economias e mercados se integrarem mundialmente, os notáveis progressos da tecnologia de informação e a emergência da sociedade civil organizada contribuíram para acentuar esta idéia.

No presente momento prevalece a crença de que se o Estado não tem condições de se manter grande, como provedor direto de riquezas e serviços, também não pode se omitir, deixando para o mercado e a sociedade em geral a função de garantir prosperidade econômica e justiça social.

O processo de desestatização e redefinição do papel do Estado por que vem passando o Brasil nos últimos anos, pode ser dividido em duas fases. A primeira diz respeito às privatizações de empresas industriais nos governos José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco, em que predominava a idéia de que deve haver a transição de um Estado empresário para um Estado mínimo.

Na segunda fase, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, com o foco dirigido para a concessão de serviços públicos, fica mais clara a preocupação com a construção de um Estado forte, com grande capacidade de intervenção, regulação, fiscalização e, em sentido mais amplo, de governança. Nesta ótica o Estado permanece responsável pela qualidade e adequação dos serviços públicos concedidos à exploração pela iniciativa privada. Segundo a Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, entende-se por serviço adequado aquele que "satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas" (artigo 6º § 1º).

É em consonância com essa crença que o governo Fernando Henrique Cardoso propõe uma redefinição do papel do Estado, em que o setor público passa de produtor direto de bens e serviços para indutor e regulador do desenvolvimento, por meio de um Estado ágil, inovador e democrático. As principais funções deste novo Estado são, segundo o discurso governamental, a regulação, a representatividade política, a justiça e a solidariedade (Pimenta, 1998).

A simples passagem às mãos do setor privado não garante uma melhor prestação de serviços públicos. Faz-se necessário criar órgãos estatais que regulem e garantam a qualidade

e os preços desses serviços. A criação das agências reguladoras vem responder a esta necessidade na medida que sua função é regular o funcionamento de determinados setores de economia ou serviços públicos concedidos pelo Estado à exploração pela iniciativa privada. Aqui torna-se fundamental a definição de um modelo de gestão e de um marco regulatório que oriente as ações do Estado.

3 - A concessão de serviços públicos

O modelo considerado mais adequado pelo atual governo para gerir os serviços públicos na perspectiva do novo Estado regulador foi o regime de concessão destes serviços. O sucesso na implementação deste modelo pressupõe o comprometimento de três atores fundamentais, o Estado, na forma de poder concedente; o concessionário; e os usuários; bem como um adequado relacionamento entre cada uma das partes. Duarte (1997) lista quesitos essenciais para o bom funcionamento do regime, entre aqueles que merecem mais atenção no caso brasileiro pode-se citar:

- A necessidade do modelo de Estado escolhido e de suas estratégias de gestão estarem respaldados por ampla aceitação política e social.
- A necessidade do contrato de concessão dispor de forma clara e inequívoca dos objetivos, prazos, política tarifária, direitos e obrigações entre as partes.
- A correta definição da missão, competência, autoridade, autonomia e cultura do poder concedente.
- A existência de estruturas organizacionais públicas adequadas a exercer não só o exercício do poder concedente como também planejamento, direção e controle das políticas públicas.
- A necessidade de se institucionalizarem maiores controles sociais.
- O acesso público às informações e à participação na avaliação e controle de resultados.
- A adequada qualificação dos agentes públicos.
- A necessidade de se criar uma cultura que assegure a severidade na punição dos infratores.

Duarte (1997) chama a atenção ainda para o fato de que as três principais experiências que o Brasil conheceu com o regime de concessão dos serviços públicos, respeitadas suas diferenças, fracassaram em administrar conflitos de interesses entre o poder concedente e os concessionários, dispuseram de insuficientes estruturas governamentais para fiscalizar os contratos de concessão, e não foram capazes de envolver os usuários e fazer com que eles velassem pelos seus direitos, devendo ser estes aspectos então cuidadosamente monitorados na atual implementação do regime, orientada pelas diretrizes da reforma administrativa.

4 - A reforma administrativa

A reforma administrativa foi proposta para atender à necessidade de se aumentar a eficiência dos órgãos estatais e a efetividade das políticas públicas. Necessidade esta derivada da constatação de que a administração do aparelho do Estado brasileiro vinha se caracterizando por excesso de formalismo, rigidez, excessiva centralização, forte hierarquização, controle sobre tarefas e processos e falta de clareza de objetivos, o que trazia como consequência ações lentas, pouco adaptadas à velocidade das transformações da atualidade, desperdício de recursos, baixo aproveitamento das habilidades do funcionalismo público e falta de responsabilização dos administradores públicos, acarretando enormes prejuízos para o patrimônio econômico público, baixa qualidade dos serviços públicos e desestímulo a investimentos privados.

As diretrizes da reforma administrativa estão contidas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e podem ser resumidas como:

- ampliação da autonomia dos órgãos da administração pública;
- separação entre a formulação e a execução das políticas públicas;
- celebração de contratos de gestão com pactuação de resultados, de meio para atingi-los e de indicadores para medi-los;
- viabilização do controle social, aumentando a participação popular na avaliação das políticas públicas;
- avaliação de desempenho de pessoas e instituições;
- incorporação do planejamento estratégico no processo de gestão;
- flexibilização das regras da burocracia;
- novas políticas de pessoal incentivando melhoria de desempenho e motivação do pessoal.

O Plano Diretor considera as funções do setor público segundo a seguinte classificação:

- 1- O núcleo estratégico, responsável pela elaboração e avaliação das políticas públicas.
- 2- O setor de atividades exclusivas de Estado, que compreende atividades como regulação, fiscalização, arrecadação, polícia, e as demais em que o “poder de Estado” é exercido.
- 3- O setor não-exclusivo, que abrange atividades que o Estado realiza ou subsidia por serem de alta relevância para o bem estar da sociedade.
- 4- O setor de produção de bens e serviços para o mercado.

A cerca do setor de atividades exclusivas de Estado o Plano Diretor evidencia o seguinte objetivo:

Revitalizar as autarquias e fundações, na forma de Agências: no setor de atividades exclusivas de Estado deverão ser introduzidas as Agências como modelo institucional, na forma de Agências Executivas e Agências Reguladoras, que revitalizarão as autarquias e fundações, resgatando a sua autonomia administrativa e assimilando novos instrumentos e mecanismos de gestão voltados para a assimilação em profundidade da administração gerencial, por meio da introdução da avaliação de desempenho, do controle por resultados, da focalização da satisfação do usuário e do controle de custos (.....).

Segundo estas diretrizes e objetivos a Agência Nacional do Petróleo foi instituída pela Lei nº 9.478 de 6 de agosto de 1997 e regulamentada pelo Decreto nº 2.455 de 14 de janeiro de 1998 como entidade integrada da Administração Federal indireta, submetida ao regime autárquico especial como órgão regulador da indústria de petróleo, vinculada ao Ministério das Minas e Energia por meio de contrato de gestão.

5 - As agências reguladoras

A Lei de Concessões nº 8.987, de 1995, prevê a criação de autarquias reguladoras, com o objetivo de criar condições favoráveis para o processo de concessão dos serviços públicos e proteger o consumidor desses serviços.

As agências reguladoras, em linha geral, têm como função a fiscalização e a regulação dos setores para os quais foram criadas, aí incluindo-se: a garantia da qualidade dos produtos e serviços, de preços justos, de universalidade e continuidade no que diz respeito à provisão dos serviços aos consumidores; a criação de um ambiente favorável à competitividade; o estabelecimento de regras claras e estáveis aos investidores; a arbitragem de desentendimentos entre diferentes investidores e entre estes e os consumidores; o incentivo ao

investimento em pesquisas e tecnologias novas; a proteção do meio ambiente; e uma série de outras funções que dizem respeito às peculiaridades de cada setor.

No Brasil, a criação das agências não foi produto de discussões acerca de suas necessidades, modelos e modos de operacionalização. Ao contrário, primeiro encaminharam-se as leis, para só então iniciarem-se as discussões sobre seus fundamentos básicos. Pressionado pelas ameaças do Executivo de que se a abertura dos setores de energia elétrica, telecomunicações e petróleo não fosse viabilizada com extrema urgência haveria o risco de falta de energia, atraso tecnológico e aumento da importação de petróleo, trazendo graves consequências para o crescimento econômico, o Congresso aprovou as leis que abriram o setor e criaram as agências sem discussões mais aprofundadas, em um primeiro momento. Frequentemente, as discussões e o aprendizado ocorreram simultaneamente à atuação das agências, que se em alguns casos obtiveram sucesso, em outros acarretaram danos irreversíveis para o patrimônio econômico público e para a satisfação do cidadão-usuário.

Após anos de forte intervenção estatal na economia, necessário se faz romper com o padrão paternalista fortemente enraizado em nossa cultura. É preciso então buscar um novo padrão de funcionamento para as agências reguladoras, padrão que possibilite ajustá-las às demandas de uma economia cada vez mais complexa e competitiva e de uma sociedade cada vez mais reivindicante de bons serviços públicos, de justiça social e de adequada conduta ética por parte dos administradores públicos.

É preciso estar atento para o fato de que quando se fala em regulação, não está se falando de algo preciso e bem definido. São muitos os tipos de regulação e os diferentes modelos existentes. É preciso definir o tipo e o modelo ideal para cada setor da economia brasileira. Segundo Bresser Pereira (1996) há a regulação de preços, quando se tem monopólio natural, como é o caso do transporte de gás natural; a regulação de exploração e produção, quando se conta com recursos limitados, que é o caso da indústria de petróleo; a regulação do meio ambiente, para proteger o meio ambiente; e há, por fim, a regulação para garantir a concorrência. Para cada um desses tipos de regulação é necessário se escolher um modelo ideal a ser seguido.

A obtenção de sucesso por parte das agências não será tarefa fácil, visto que estão sujeitas a uma série de restrições. Das quais talvez as principais sejam: as restrições informacionais, que refletem o fato do regulador estar menos informado que a firma regulada acerca do nível de eficiência desta e de aspectos relevantes do setor em questão; as restrições transacionais, refletindo a existência de custos de transação não desprezíveis quando da implementação de qualquer contrato; e as restrições administrativas e institucionais que dizem respeito às características legais e institucionais limitantes da ação do regulador (Resende, 1998).

A necessidade de autonomia da agência reguladora parece ser um ponto fundamental para diversos autores. Piquet Carneiro (1996) argumenta que a autonomia é imprescindível para as agências por três motivos:

- permitir um distanciamento razoável da agência em relação ao poder político;
- evitar interferência excessiva dos próprios agentes econômicos na formulação de políticas; e
- assegurar continuidade administrativa à agência, ao grupo que dispõe do conhecimento, da tecnologia e das informações sobre o setor e que toma importantes decisões para o futuro do país.

A autonomia diminui também os riscos da agência ser capturada por quaisquer áreas de interesse, apesar de não garantir a não captura da agência, uma vez que as concessionárias e

os setores ligados ao governo possuem maior capacidade de se organizar e fazer com que valham seus interesses, do que os consumidores e usuários.

Contra a autonomia alguns autores alertam para o fato de que as agências devam estar em perfeita consonância com as políticas públicas desenhadas para cada setor, e para o fato de que com agências autônomas é mais difícil controlar e reprimir abusos dos funcionários. Estes fatores, no entanto, não parecem justificar a diminuição de autonomia conferida às agências, apenas apontam a necessidade de criar mecanismos para acompanhá-los.

Cysne (1998) aponta para um importante fator que deve ser cuidadosamente monitorado. É o risco sempre presente da preocupação com a obtenção de receitas prevalecer sobre a preocupação de se criar um ambiente propício à concorrência efetiva. Isso pode acarretar uma excessiva taxação indireta sobre os bens e serviços providos pelo setor público, o que diminui a produtividade dos produtos brasileiros com a conseqüente redução da competitividade externa, do valor real dos salários e, sobretudo, do bem-estar do consumidor. Cysne chama a atenção ainda para o fato de que a regulação pode vir a beneficiar mais aos provedores de serviços públicos do que aos consumidores, que têm menos capacidade de se organizar para se fazerem representar perante a agência reguladora.

6 - A Agência Nacional do Petróleo

A Lei nº 9.478 de 6 de agosto de 1997 pôs fim ao direito de exclusividade da Petrobrás de exercer as atividades ligadas à indústria do petróleo e instituiu o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE - e a Agência Nacional do Petróleo - ANP. A ANP foi regulamentada pelo Decreto nº 2.455 de 14 de janeiro de 1998 como entidade integrada da Administração Federal indireta, submetida ao regime autárquico especial, como órgão regulador da indústria do petróleo, vinculada ao Ministério de Minas e Energia.

A agência difere das demais por não controlar ou fiscalizar um serviço público, mas atividades econômicas monopolizadas pela União. Embora não se constitua um serviço público, a exploração da indústria do petróleo é fundamental à economia da sociedade.

Com a abertura do setor de petróleo e gás natural a criação da ANP tornou-se uma necessidade premente dados os fatos de que a indústria de petróleo e derivados e gás natural é intensamente concentrada em todo o mundo, com poucas empresas detendo a maior parte da produção e da comercialização; de que o setor possui importância estratégica para a economia; e de que devido ao direito exclusivo da Petrobrás durante 45 anos de exercer todas as atividades da indústria, inclusive pesquisa, a criação de um ambiente propício aos investimentos e à pesquisa requer inicialmente a atuante presença do Estado por meio de incentivos e regulações.

A ANP tem como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades integrantes da indústria do petróleo, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo em todo o território nacional, na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos, na preservação do meio ambiente e no estímulo à pesquisa e à adoção de novas tecnologias.

A ANP foi instituída como autarquia especial, o que lhe confere maior autonomia administrativa e decisória, e caracteriza-se pelo compromisso com a transparência, que deve ser realizada por meio da prática sistemática de audiências públicas, da busca de um maior envolvimento da sociedade civil e da formulação de regras claras e estáveis. A fim de assegurar maior independência administrativa à agência, requisito fundamental para a adequada ação de um órgão regulador, as decisões da ANP são tomadas por um colegiado; os membros de sua diretoria, um diretor-geral e quatro diretores, têm mandatos fixos de

quatro anos não coincidentes e devem obedecer a um período de quarentena após deixarem a agência; os recursos da agência são garantidos por dotações orçamentárias e receitas próprias; a agência não está submetida às regras salariais do funcionalismo público.

A ANP tem pela frente grandes desafios. Talvez seu maior e mais importante desafio seja a criação de um ambiente favorável aos investimentos e à competição. Considere-se o alto nível de concentração da indústria do petróleo em todo o mundo, os grandes riscos envolvidos e os altíssimos investimentos que caracterizam o setor.

Segundo David Zylberstajn (Seminário *Regulação e competição: o Brasil na modernidade – setor de petróleo e gás*), diretor-geral da ANP, os grandes desafios a serem vencidos pela agência são: a grande diferença de velocidade entre as transformações do mercado e a capacidade da agência de acompanhá-las; o conflito entre o público e o privado; a dificuldade de se formar um quadro técnico de alto nível - *expertise* - e a questão de se estabelecer concorrência na atividade de transporte do gás natural, que por sua natureza é um monopólio natural.

A atuação da agência poderá ser limitada ainda por outros fatores como: a excessiva intervenção dos poderes executivo, legislativo e judiciário, a prevalência dos aspectos políticos em detrimento dos técnicos no processo de tomada de decisão, a dificuldade de acesso a informações, as restrições orçamentárias e todas as demais limitações a que a agência está sujeita por se tratar de um órgão público, ainda que da administração indireta e em regime especial.

Um dos obstáculos a serem vencidos pela agência é a formação de um quadro técnico de alto nível, uma vez que, devido aos anos de monopólio, os melhores profissionais especializados no setor compõem o quadro técnico da Petrobrás. Alguns integrantes do quadro da ANP são funcionários aposentados da Petrobrás e é comum que a ANP encomende pesquisas à estatal, o que pode comprometer a autonomia da agência. A fim de superar este obstáculo a ANP ofereceu em 1999 várias bolsas de estudo para estudantes de graduação, mestrado e doutorado e tem procurado atrair para o seu quadro profissionais de experiência reconhecida.

No Brasil, as decisões das agências são passíveis de serem questionadas na Justiça, o que diminui o poder e a autonomia das agências e torna o processo decisório lento devido às indas e vindas à justiça. Para Piquet Carneiro (Seminário *Regulação e competição: o Brasil na modernidade – setor de petróleo e gás*) uma forma de contemporizar o problema processual e ao mesmo tempo tornar as decisões das agências mais efetivas e eficazes, e por isso menos passíveis de litígios, é aumentar a transparência de todo o processo decisório.

Um outro ponto que merece atenção e é fonte de desentendimentos diz respeito à atuação do Poder Legislativo. A fim de proteger os direitos dos usuários públicos, de evitar que o patrimônio econômico público seja desperdiçado e de evitar abusos ou ingerências políticas, uma série de leis são aprovadas. No entanto essa tentativa de prever e prevenir erros, acaba por engessar a atuação das agências, tornando sua eficiência comprometida pelo excesso de burocratização. Contra esta prática, vários estudiosos afirmam que a regulação será tão mais eficaz e adaptada à realidade e às contingências do momento quanto forem o grau de flexibilidade da agência e sua capacidade para realizar negociações e barganhas. O papel da transparência e da imprensa é também aqui a ser fundamental.

A definição clara de atribuições da Agência e de outros órgãos governamentais de regulação, como o CADE, é também requisito para o bom funcionamento do modelo, evitando-se a superposição de estruturas e funções e a conseqüente dispersão das responsabilidades.

Outro ponto que merece estudos aprofundados diz respeito a como articular adequadamente os serviços públicos cuja obrigação é federal e aqueles cuja obrigação é estadual ou municipal. Existe hoje a tendência de se descentralizar as atividades regulatórias por meio de convênios com agências estaduais visando a aproximar a ação do órgão regulador dos agentes e consumidores, tornando assim o exercício do controle, da fiscalização e da regulação mais ágeis e adaptados às peculiaridades locais, de forma a possibilitar a melhor identificação das necessidades e expectativas dos consumidores. No entanto, o fato das agências reguladoras federais serem uni-setoriais enquanto as estaduais são multi-setoriais, pode acarretar grandes dificuldades de articulação.

No que diz respeito ao setor privado, a ANP terá pela frente a dificuldade de romper com uma cultura fortemente acostumada à intervenção estatal direta e à quase inexistência de concorrência.

David Zylberstajn (Seminário *Regulação e competição: o Brasil na modernidade – setor de petróleo e gás*) chama a atenção para a questão dos monopólios naturais. O monopólio natural ocorre “(...) quando o custo unitário da provisão de um bem ou serviço para mais um usuário diminui numa ampla área de produção, reduzindo ou eliminando a margem de concorrência” (Banco Mundial, 1997:26). O que é ou não considerado monopólio natural depende da época. Muitos serviços cuja prestação já foi considerada monopólio natural hoje já não o são. A regulação de atividades da indústria do petróleo cuja exploração considerada monopólio natural, como o transporte de gás natural, uma vez que a construção de dutos requer investimentos altíssimos, exigirá da agência atenção e estudos especiais.

O modelo escolhido para as concessões privilegia o controle acionário por grandes grupos ao invés de pulverizar as ações, o que é alvo de críticas. Alguns críticos de concessões para grandes grupos estrangeiros argumentam também que se as privatizações e concessões em um primeiro momento serão favoráveis para equilibrar a balança de pagamentos, em um segundo momento trará conseqüências negativas para a balança, uma vez que as remessas de lucros para fora do país aumentarão substancialmente. Outra crítica diz respeito ao desmonte de nossas instituições e empresas que levaram décadas de estudo, investimentos e esforços para se consolidar, ficando agora o setor de petróleo e gás natural dependente da existência de interesses de investidores internos e externos, ficando mais vulnerável a cartelização.

Mesmo que a ANP obtenha sucesso em estabelecer um mercado competitivo no setor de petróleo, a existência da agência continuará necessária. Uma maior competição facilita o estabelecimento de preços justos, favorece a qualidade dos produtos e dá maior opções aos consumidores. Mas não garante que o suprimento de gás e petróleo atendam ao quesito de continuidade e equidade. A ANP continuará desempenhando papel importante também para arbitrar desentendimentos, tanto entre os concessionários, como entre estes e os consumidores.

Um dos pontos mais polêmicos durante todo o processo de abertura do setor petrolífero diz respeito à Petrobrás. Muitas questões são colocadas sobre sua manutenção, seu papel após a abertura do setor, e de que forma a estatal pode favorecer ou desfavorecer a criação de um ambiente competitivo.

Um aspecto que causa grande tensão é a presença do Estado tanto na ANP como na Petrobrás. Alguns críticos questionam se a ANP terá isenção, por exemplo, para multar o Estado ou questionar suas decisões. Há ainda a questão de a ANP promover o incentivo às indústrias nacionais sem, no entanto, realizar protecionismo.

As atribuições da ANP aumentam e se tornam peculiares devido ao fato de que a transição ora em curso não caminhar para um mercado totalmente privatizado, mas um

mercado em que as empresas privadas competirão lado a lado com uma empresa estatal dotada de grandes poderes políticos e em torno da qual levantam-se grandes polêmicas.

7 - A Petrobrás

A Petrobrás exerceu com exclusividade todas as atividades ligadas à indústria do petróleo nos últimos 45 anos. A estatal é a 14ª empresa petrolífera do mundo, e após a abertura do setor a empresa tem crescido substancialmente. Em 1998 produziu 1 milhão de barris de petróleo por dia, o que representa cerca de 60% do consumo brasileiro, e já em dezembro de 1999 atingiu o recorde de 1,21 milhão de barris. Até o fim deste ano a Petrobrás pretende aumentar a produção para 1,5 milhão de barris por dia, o que equivale a 80% da demanda nacional.

O crescimento vertiginoso nos últimos anos faz com que alguns especialistas no setor temam que apesar da estatal não possuir mais o monopólio de direito, continue a tê-lo de fato. Segundo a Emenda Constitucional nº. 9, promulgada em 9/11/1995, que regulamenta a abertura do setor de petróleo, a Petrobrás ficou com o privilégio nas concessões de áreas onde já exercia alguma atividade, fosse ela de produção, desenvolvimento, ou mesmo de exploração. Bastando para obter a concessão provar sua capacidade tecnológica e de investimento para efetivar a produção. Como não dispõe de recursos próprios para tais investimentos, a estatal firmou uma série de parcerias com grandes multinacionais.

Alguns críticos condenaram o tamanho das áreas concedidas à Petrobrás: 7,1% das bacias sedimentares brasileiras que, segundo seu ex-presidente Joel Renó, equivalem a 99,9% das reservas comprovadas de petróleo, e a forma como foram assinados os contratos de parceria, com possíveis prejuízos para o Tesouro Nacional, que deixou de receber os bônus de assinatura, e para a diversidade dos agentes competitivos.

O direito de concessão que a Petrobrás recebeu nas bacias em que tiver realizado alguma atividade de exploração também foi alvo de duras críticas, uma vez que a lei dispensa a estatal de fazer licitações para escolher seus parceiros e que a negociação dos contratos de parceria são pouco visíveis e transparentes.

Respondendo às críticas segundo as quais a Petrobrás teria ficado ainda muito grande o governo anunciou recentemente (O Globo, 23.02.2000) a intenção de vender as ações da empresa em poder do BNDES. Para isto permitirá a venda pulverizada das ações, avaliadas em 8 bilhões, que poderão ser compradas pelos trabalhadores com recursos do FGTS. A intenção é democratizar o capital da estatal e possibilitar para os trabalhadores remuneração acima da obtida no FGTS. No ano passado enquanto as ações da Petrobrás renderam 440%, o saldo do FGTS foi corrigido em apenas 8,5%.

Esta posição é alvo de críticas por parte dos setores da política ligados à esquerda. Alegam que a venda de partes da Petrobrás representa o seu desmantelamento de forma irresponsável, argumentam que se a Petrobrás pretende competir com as grandes multinacionais, precisa mesmo crescer, ser forte e atuante. Defendem ainda que a estatal desempenhará um importante papel catalisador. Com seu quadro técnico de alto nível, a experiência, o conhecimento e a tecnologia acumulados durante os 45 anos de monopólio, será uma grande aliada no processo de abertura do setor, oferecendo suporte técnico e segurança para as empresas interessadas em investir no Brasil. Alguns especialistas argumentam ainda que a cooperação inter-firmas, ou parceria, é não só comum no setor de petróleo, como desejável, a fim de distribuir riscos, custos e receitas entre as várias etapas e processos, desde a exploração, passando pela produção e distribuição até a comercialização, que neste setor são tão assimétricos.

A racionalidade econômica da integração consiste em distribuir os riscos e os custos entre as diferentes etapas do processo produtivo para se obter um risco/custo médio que, por um lado, compense os diferenciais entre os vários segmentos da indústria e, de outro, aproveite o potencial dos ganhos auferíveis ao longo das distintas atividades da cadeia industrial (Aveal & Junior, 1996: 7).

Restam ainda dúvidas se a Petrobrás, mesmo com a criação de regras de licitação especiais para ela, sendo uma estatal e estando portanto sujeita à política macroeconômica do governo, terá agilidade e autonomia que necessitam as decisões de empresas competitivas. Seus investimentos figuram na rubrica de déficit público e ajustes fiscais podem determinar cortes em seus investimentos de uma hora para outra, sem estudos aprofundados de conseqüências.

8 - Novos investimentos e possibilidades

O Brasil possui 29 bacias sedimentares, totalizando 6,2 milhões de km² na terra e no mar, constituindo a terceira maior área de bacias sedimentares do mundo, e grande diversidade geológica, o que torna o país altamente atrativo para os investimentos na indústria do petróleo, com a abertura do setor. Segundo o *ranking* periódico da consultoria Robertson (Beting, 1999), o Brasil aparecia em 43º lugar na escala de prioridades das 140 maiores empresas petrolíferas do mundo em 1980. Em 1995, com o fim da reserva de mercado da Petrobrás, o Brasil subiu para a 15ª posição. Em 1998, com a estréia da ANP definindo as regras do jogo da participação privada e da Petrobrás, o Brasil passou para o terceiro lugar. E no ano passado, com a primeira licitação das 27 áreas de prospecção, alcançamos o primeiro lugar.

Se o Brasil é dono da terceira maior área de bacia sedimentar propícia à ocorrência de combustíveis fósseis, é também verdade que o Estado brasileiro não possui recursos para explorá-la. Esse vasto patrimônio geológico foi explorado em menos de 10% do seu potencial durante os anos de monopólio. Para que possa ser melhor aproveitado, propiciando enormes benefícios para a economia do país, e para a população como um todo, é desejável que a iniciativa privada, nacional e estrangeira, invista também neste setor.

Segundo estimativas da ANP, os investimentos nas fases de *downstream* e *upstream* deverão ficar entre US\$ 70 bilhões e US\$ 100 bilhões nos primeiros 10 anos seguintes à abertura do setor. Espera-se que estes investimentos gerem 200 mil empregos nos primeiros 5 anos. É provável que os investimentos indiretos aumentem significativamente esses números. O governo estima que arrecadará só em impostos US\$ 65 bilhões de dólares nos primeiros 16 anos.

O petróleo corresponde a cerca de 10% de nossas importações, sendo responsável por um gasto de aproximadamente US\$ 5 bilhões por ano aos cofres públicos, o que equivale ao valor do déficit da balança comercial de 1998. Segundo Luiz Augusto Horta Nogueira (O GLOBO, 15.02.2000), diretor da ANP, se criadas condições favoráveis para os investimentos, o Brasil pode alcançar auto-suficiência de produção dentro três anos. Só em 1999 a produção nacional de petróleo aumentou em 12,7% e a importação diminuiu em 18%.

O Rio de Janeiro detém 83% das reservas nacionais de petróleo e quase metade das reservas de gás natural. Em 1997 nosso estado foi responsável por 70% e 40% respectivamente da produção desses energéticos. Só na bacia de Campos são esperados investimentos da ordem de US\$ 8 bilhões nos próximos três anos, o que representa a geração de 150 mil novos empregos. Isto faz com que o estado seja particularmente privilegiado com investimentos e criação de empregos diretos e indiretos.

Nos dias 15 e 16 de julho de 1999 a ANP colocou em leilão 27 blocos de bacias sedimentares. Destes 27, 12 foram leiloados, sendo que cinco foram arrematados pela Petrobrás. Este leilão representa um marco para a abertura do setor e quebra do monopólio da estatal. De apenas uma empresa atuando no setor, passamos a ter dez a partir de então. Além dos valores financeiros oferecidos pelas empresas em suas propostas, contou pontos também durante o leilão o compromisso que estas firmavam de comprar na indústria nacional o necessário para as suas atividades.

Na segunda rodada de licitações a ser realizada este ano, o governo brasileiro está oferecendo 23 blocos, 13 localizados no mar (*offshore*) e 10 em terra (*onshore*), distribuídos por nove bacias sedimentares.

Acompanhar o desfecho das concessões e leilões e o desempenho das concessionárias e da Petrobrás é tarefa atribuída não só à ANP. A lei nº 9.478 que dispõe sobre a regulação do setor atribui papel relevante para o controle social, forma por meio da qual a sociedade civil pode e deve cobrar que seus interesses sejam assegurados, inclusive controlando o desempenho da própria agência.

9 - Controle social e cidadania

Bresser Pereira defende a crescente importância dos direitos republicanos na formação da cidadania, além dos direitos civis, políticos e sociais. Bresser define direitos republicanos como “os direitos dos cidadãos de que o patrimônio público seja efetivamente de todos e para todos” (1997). São os direitos dos cidadãos contra os aproveitadores que buscam tomar posse privadamente dos bens que são ou devem ser de todos.

Além das evidentes violações aos direitos públicos, como a corrupção nas compras públicas, a sonegação de impostos e o nepotismo, há ainda aquelas menos óbvias, e por isso talvez mais nocivas, como às relacionadas a políticas de Estado que defendem a interesses particulares ou causam graves danos ao patrimônio público por serem conduzidas de forma negligente, sem os devidos cuidados.

Foi com o propósito de garantir e defender os direitos republicanos que as agências reguladoras foram criadas. Ao se transferir para a iniciativa privada bens, direitos e obrigações do Estado, por meio das privatizações e concessões, faz-se necessário zelar pelo patrimônio econômico público, não permitindo que este venha a ser lesado por interesses de determinadas classes, setores ou pessoas, bem como pela formulação de políticas públicas inadequadas. Mas para as agências reguladoras obterem sucesso na tarefa para a qual foram designadas, será de fundamental importância a participação popular, acompanhando, controlando, cobrando, dando sugestões e opiniões.

Segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o atual governo pretende cada vez mais aumentar a participação popular na elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas, o que pode ser realizado por meio da divulgação sistemática de informações acerca da atuação de determinado órgão, seja pela internet, pela mídia ou pela publicação de cadernos informativos; da realização de audiências públicas; da composição de conselhos consultivos populares na estrutura administrativa dos órgãos públicos; da incorporação de ouvidorias e centrais de atendimento ao usuário nesses órgãos; e das demais formas de consulta popular, como as pesquisas de opinião.

Para viabilizar a participação popular na ANP, optou-se pela realização de audiências públicas, que precedem as deliberações e podem ser gravadas, e da ampla divulgação de informações por meio da Internet.

A participação popular tem-se demonstrado um meio bastante eficaz de se detectar problemas e inadequações dos serviços oferecidos tanto pelos órgãos públicos como pelas concessionárias. Quando se trata de um serviço público, como é o caso do fornecimento de eletricidade, água ou do acesso à telefonia, a participação popular tende a ser mais espontânea pois a qualidade destes serviços interfere diretamente no bem-estar da população. No entanto, no que diz respeito à indústria do petróleo, os efeitos fazem-se sentir apenas indiretamente, sob a forma da variação dos preços dos combustíveis e dos produtos que têm seus custos alterados por estes. Como no Brasil a população acostumou-se com a direta intervenção do Estado determinando o preço do petróleo e de seus derivados, a participação popular pode não acontecer naturalmente, aumentando a necessidade de divulgação e estímulo.

10 – A ANP e a Reforma do Estado no contexto histórico-político-cultural brasileiro

Para uma melhor compreensão das críticas que vem sofrendo os modelos de concessão e regulação adotados, muitas delas desdobramentos de críticas à reforma do Estado e à reforma gerencial, é preciso compreender como vem se dando o padrão de funcionamento da administração pública brasileira e a relação de nosso Estado com a sociedade ao longo de nossa história.

O Estado brasileiro, nascido antes de sermos nação, herdou de suas origens um forte traço paternalista. Tem-se caracterizado sempre por excesso de centralismo, com um Executivo federal forte e intervencionista com o conseqüente esvaziamento dos poderes legislativo e judiciário e em detrimento de governos estaduais e municipais, e pelo formalismo, conseqüência do padrão tecnocrático de governar, com as decisões concentradas na alta burocracia, freqüentemente sem respaldo político e social. Nossa administração estatal tem convivido com duas lógicas divergentes, a lógica racional-legal e a lógica patrimonialista, caracterizada por critérios clientelistas.

A relação do Estado brasileiro com a sociedade tem seguido o padrão de tutor e tutelado. O povo não se reconhece ator no processo de construção do país, não se reconhece cidadão imbuído de direitos e deveres. O Estado não é visto como instrumento legítimo de promoção do bem público, mas ao contrário, é sempre visto com desconfiança, e o governo visto como um grupo de pessoas que visam apenas a seus próprios interesses.

Se o padrão paternalista de governar remonta às origens de nosso Estado, é também verdade que vem sendo reforçado ao longo dos diversos governos que se sucedem. Políticos e tecnocratas, governando como se o mundo fosse acabar em seus governos, sempre alegando urgência e risco de caos se suas decisões não forem logo implementadas, tem considerado a participação popular nociva. Alegam que o povo não possui conhecimento técnico para participar das decisões e que os processos envolvendo muitos atores são em geral lentos, difíceis de gerir e possuem desfechos imprevisíveis.

Alijados de todo o processo de elaboração e implementação das políticas públicas e não compreendendo o vocabulário técnico utilizado para justificá-las, o povo sente-se impotente. Acaba por desinteressar-se pela política e reduzi-la a uma constante negociação entre grupos que lutam por poder lesando o patrimônio público, em conseqüência retiram-se também da fase de avaliação das políticas públicas e não se percebem responsáveis por seu sucesso ou insucesso.

Também o legislativo na história da administração pública brasileira tem tido um papel secundário e pouco ativo na formulação das políticas públicas, submetido que está a um executivo excessivamente forte e, em alguns períodos de nossa história, autoritário.

Sem respaldo político e social, sem a legitimidade que lhes dariam sustentação, grande parte das decisões tomadas pelos tecnocratas dos vários governos não chegam a se concretizar ou iniciam para logo serem esquecidas. As diretrizes políticas, econômicas e administrativas não possuem continuidade, as regras do jogo são instáveis, mudam de forma brusca e, às vezes, irresponsável, fazendo que o povo se torne ainda mais descrente.

Assim, o grande problema das políticas públicas brasileira encontra-se não em sua ineficiência para tomar decisões, mas em sua incapacidade de implementá-las, o que é acentuado ainda pela fragilidade infra-estrutural de nosso Estado (Diniz, 1997).

Eli Diniz (1997) identifica no atual processo de reforma do Estado a manutenção do padrões vigentes em reformas anteriores como o desequilíbrio entre o executivo e o legislativo, traduzido no grande número de medidas provisórias; capacidade governativa fraca; inoperância de mecanismos de controle mútuo; consolidação de estilo tecnocrático; convivência das lógicas racional-legal e patrimonialista; submissão a aspectos econômicos e ao ajuste fiscal; e democracia ainda caracterizada pela delegação de poder.

Os desdobramentos destes aspectos na abertura e regulação do setor de petróleo pode se traduzir em uma série de leis e regulamentações que embora coerentes com o modelo adotado não respondam bem à realidade específica do setor, de nossas instituições, de nossa cultura política e burocrática, de nossa sociedade civil. O modelo adotado pressupõe preparo institucional para fiscalizar, regular, avaliar e punir, não só os concessionários como também a atuação da própria ANP, o que não tem sido verdade na estrutura governamental brasileira. Sem legitimidade, as diretrizes para a economia podem não se sustentar em governos futuros ou ficar muito dependentes de determinados nomes no governo, o que causa instabilidade e afasta os investimentos. Quando chamado a acompanhar todo o processo de licitação e concessão na indústria de petróleo e avaliar a qualidade, oferta e preços dos produtos, o povo brasileiro pode não responder, uma vez que não participou da formulação do modelo e não se sente responsável pelo seu sucesso. Os espaços reservados à participação da sociedade civil podem ser ocupado apenas por pequenos grupos corporativos e empresariais que tem poder de organização e pressão para lutarem por seus próprios interesses em detrimento dos interesses difusos da sociedade como um todo.

Os maiores problemas do modelo adotado talvez digam respeito, assim, não aos aspectos técnicos e econômicos, mas aos aspectos políticos e sociais, que, mais uma vez, foram negligenciados. Segundo Diniz é um erro pensar que crises econômicas e suas soluções podem estar desvinculadas dos esforços de consolidação da democracia.

11 – CONCLUSÃO

A abertura do setor de petróleo e gás natural, a adoção do regime de concessão e a criação da Agência Nacional do Petróleo são desdobramentos de uma escolha anterior - a opção por um modelo de Estado regulador, que, se não atua diretamente na produção de bens e serviços, continua responsável por sua adequação.

As opções realizadas no setor de petróleo estão em conformidade com as diretrizes da reforma do Estado e com as teorias que lhe dão sustentação. Diretrizes e teorias estas que estão presentes nos processos de reforma do Estado da maior parte dos países ocidentais, desenvolvidos ou em desenvolvimento, e estão de acordo com as orientações do Banco Mundial – BIRD.

Segundo o modelo adotado, o capital privado vem substituir o Estado nos altíssimos investimentos em infra-estrutura e oferta de serviços públicos que este já não tem condições de realizar. O Estado retira-se assim da produção mas em contra-partida necessita, além de

estar presente formulando as políticas públicas, de uma forte infra-estrutura institucional para assumir papel ativo na fiscalização, regulação, avaliação, arbitragem, garantia da concorrência e do interesse dos cidadãos, incentivo à pesquisa e à adoção de novas tecnologias. A ANP foi criada para exercer essas funções no setor de petróleo e gás natural.

Talvez a palavra que melhor caracterize o processo de abertura do setor e a criação da ANP, seja aprendizagem. O Estado está aprendendo que precisa se modificar para responder aos novos anseios da sociedade e se adaptar a um mundo cada vez mais globalizado, onde as mudanças são contínuas, as respostas tem de ser rápidas, as economias tendem à integração, aumenta a interdependência entre os países e as economias, diminui a autonomia dos Estados. O governo federal está aprendendo que a importação de modelos precisa se adequar a nossa realidade, precisa aprender a gerir em cenários com muitos atores, articulando interesses diversos, às vezes divergentes, articulando vários níveis de governo, vários órgãos públicos, vários setores da economia, e a sociedade civil, mais atuante. As empresas estão aprendendo que para sobreviver têm de ser competitivas, se reformular constantemente, lançar mão de parcerias, fusões, incorporações, desmembramentos. Os partidos políticos vêm-se também obrigados a repensar seu papel, a buscar o aumento do debate, das negociações e do envolvimento da sociedade como um todo. A sociedade vem aos poucos começando a ocupar seu papel como elemento ativo na formulação e acompanhamento da políticas públicas, assumindo seus direitos e responsabilidades.

A ANP e seus dirigentes e funcionários têm passado, desde sua criação, por um processo contínuo de aprendizagem, questões sobre concessão e regulação são aprendidas quase que simultaneamente a sua implementação. Ainda assim a Agência tem respondido satisfatoriamente aos fins para os quais foi criada.

São muitas as dúvidas, as críticas e os desafios que envolvem todo o processo de abertura, concessão e regulação do setor de petróleo e gás natural. São questões não só de ordem técnica, jurídica, econômica e administrativa, como também importantes questões de ordem política e social.

Se o processo tem sido permeado por erros, atropelos, decisões concentradas na alta burocracia, submissão ao ajuste fiscal, é também inegável que obtivemos importantes avanços, não só no que diz respeito ao sucesso na realização dos leilões e na celebração dos contratos de concessão, ao crescimento dos investimentos e ao aumento da oferta de empregos, tivemos alguns avanços também em alguns aspectos democráticos.

Para que todo o processo de reforma do Estado, e especificamente de abertura do setor de petróleo, não venha a perder todo o seu esforço no sentido de beneficiar o consumidor com maior oferta de produtos, qualidade dos serviços e preços justos, de aumentar a participação popular na formulação e avaliação das políticas públicas, de dar transparência às ações públicas e *accountability* aos governantes; e não venha a se reduzir a decisões técnicas sem continuidade e sustentação, submetidas ao ajuste fiscal, e que nos próximos anos sejam lembradas apenas como mais algumas entre uma série de esforços para sanar as contas públicas, ou ainda como desmantelamento de nossas empresas e instituições, será necessário ainda um grande esforço por parte de todos os envolvidos no processo, governo, setor empresarial, sociedade, mídia e centros de pesquisas.

10- BIBLIOGRAFIA

- AVEAL, Carmem, PINTO, Helder. *A cooperação inter-firmas na indústria de petrolífera mundial*. Rio de Janeiro: UFRJ, Instituto de economia, 1998.
- BANCO MUNDIAL. O Estado num mundo em transformação. *In: Relatório sobre o desenvolvimento mundial*. Washington: Oxford University Press, 1997.
- BETING, Joelmir. Petrobrás na arena. *O Globo*, Rio de Janeiro, 07 jul. 1999. Economia, p. 22.
- CAMPOS, Roberto. Cuidado com os dinossauros. *O Globo*, Rio de Janeiro, 18 jan. 1998. Opinião, p. 7.
- CARNEIRO, João Geraldo Piquet. O novo órgão regulador. *In: A nova regulação da indústria de petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, IBP, p. 227-233, 1996.
- CASTOR, Belmiro Valverde, AGE JOSÉ, Herbert Antonio. Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 32, n. 6, p. 97-111, nov./dez. 1998.
- CONFORTO, Glória. *Descentralização e regulação da gestão de serviço público*. *Revista de Administração Pública / RJ*, v.32, nº 1, p. 27-40, jan/fev. 1998.
- COSTA, Frederico Lustosa da. Programa de Estudos e Pesquisa em Reforma do Estado – Reforma do Estado: restrições e escapismos no funcionamento das “agências autônomas”. *Revista de administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 33, n. 2, p. 191- 199, amr./abr. 1999.
- CYSNE, Rubens Penha. *Aspectos macro e microeconômicos das reformas brasileiras*. Rio de Janeiro: FGV, EPGE, CERES, 1998.
- DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- DUARTE, Marisa de Carvalho. *A nova expressão do poder regulador: as agências reguladoras de serviços públicos concedidos*. Mimeo, 1998.
- DUARTE, Newton Leão. *Reforma administrativa e gestão: reflexões sobre a questão dos serviços públicos no Brasil*. 1997. Mimeo.
- LEITÃO, Miriam. Vender dutos. *O Globo*, Rio de Janeiro, 8 ago. 1999. Economia, p. 30.
- MARINI, Caio. Os desafios da reforma administrativa. *In: A nova regulação da indústria de petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, IBP, p. 253-254, 1996.
- ORDONEZ, Ramona. O fim do monopólio da exploração de petróleo. *O Globo*, Rio de Janeiro, 13 jun. 1999. Economia, p. 32.
- PECI, Alketa. *Programa de estudos e pesquisas em reforma do Estado e governança; O papel das agências reguladoras em questão*. *Revista de Administração Pública*, RJ, v. 33, nº 4, p. 121-135, jul./ago. 1999.
- PEREIRA, Luiz C. Bresser. *Cidadania e res publica: a emergência dos direitos republicanos*. Brasília: ENAP, 1997.
- PIMENTA, Carlos César. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 32, n. 5, p. 173 - 199, set./out. 1998.
- PINHEIRO, Ricardo Pinto. Novo órgão regulador para as atividades de petróleo. *In: A nova regulação da indústria de petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, IBP, p. 269-274, 1996.
- SEMINÁRIO *Regulação e competição: o Brasil na modernidade - setor de petróleo e gás*, organizado pela FGV, o Jornal do Brasil e Firjan, realizado no Teatro SESI, em 13 de novembro de 1998.
- RESENDE, Marcelo. *Regimes regulatórios: possibilidades e limites*. Rio de Janeiro: UFRJ, Instituto de Economia, 1998.
- VELASCO, Licínio. *A economia política das políticas públicas: as privatizações e a reforma do Estado*. Rio de Janeiro: BNDES, 1997.