

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA

AGATHA JUSTEN GONÇALVES RIBEIRO

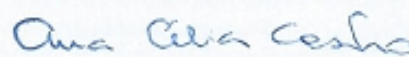
**DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: O CASO
DA ANP**

Rio de Janeiro
2013

DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: O CASO DA ANP

Dissertação apresentada ao Corpo Docente do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de mestre em Ciências, em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

BANCA EXAMINADORA:



Profa. Ana Célia Castro
(orientadora)



Prof. Alketa Peci



Prof. Edmar Fagundes de Almeida

Novembro de 2013

FICHA CATALOGRÁFICA

R484 Ribeiro, Agatha Justen Gonçalves.

Democracia, participação e organizações públicas : o caso da ANP / Agatha Justen Gonçalves Ribeiro. -- 2013.

104 f. ; 31 cm.

Orientadora: Ana Célia Castro.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2013.

Bibliografia: f. 91-97.

1. Democracia. 2. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. 3. Controle social. 4. Reforma do Estado. I. Castro, Ana Célia. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 320.6

RESUMO

Esta dissertação analisa o exercício do controle social sobre as organizações públicas, tomando como caso a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). O marco desta discussão é localizado, inicialmente na discussão secular sobre os limites da democracia representativa no que concerne à efetivação da democracia e à legitimidade das instituições públicas. Mais recentemente, o fio condutor deste tema são os processos de reforma do Estado a partir dos anos 1980 e 1990 no caso específico do Brasil. Esses processos, que foram impulsionados pela crise econômica iniciada nos anos 1970/80, trouxeram forte crítica à forma de funcionamento do Estado, especialmente os Estados latino-americanos. Voltou-se o foco para o problema da corrupção, da falta de representatividade e à não confiança dos cidadãos em relação aos seus representantes. A partir daí, seria necessário introduzir o controle social, ou seja, a participação direta da sociedade civil nas esferas das instituições públicas, para enfim, fazer seus interesses serem efetivamente representados. As novas organizações públicas surgem, portanto já neste novo marco. É o caso das agências reguladoras, que, dentre outras funções, tornam-se responsáveis por fazer valer os interesses dos cidadãos na execução dos serviços públicos. Argumentamos que, mais do que estar aberta a participação da sociedade, as organizações públicas precisam assumir um papel pró-ativo; devem criar espaços que estimulem a participação da sociedade. Investigamos, nesse sentido, em que medida a ANP está estruturada para viabilizar a participação dos diversos setores sociais. Para tal, optamos metodologicamente por realizar entrevistas em profundidade com os dirigentes da Agência. Concluímos que vários mecanismos existem e que a Agência está aberta a esse tema. No entanto, ainda não há clareza sobre o real significado de controle social, o que dificulta a efetivação deste mecanismo democrático.

Palavras-chave: Democracia; ANP; Controle Social; Reforma do Estado

ABSTRACT

This paper analyzes the exercise of social control over public organizations, taking as example the National Agency of Petroleum, Natural Gas and Biofuels (ANP). The framework of this discussion is located initially in secular analysis of the limits of representative democracy regarding the realization of democracy and the legitimacy of public institutions. More recently, the thread of this theme are the processes of state reform from the 1980s, and 1990s in the case of Brazil. These processes, which were boosted by the crisis and started in the years 1970/80, brought strong criticism of the way of functioning of the state, especially the Latin American states. Turned the focus to the problem of corruption, lack of representation and non-citizens trust towards their representatives. From there, it would be necessary to introduce social control, ie, the direct participation of civil society in the spheres of public institutions, to finally having their interests represented effectively. The new public organizations arise, so now this new milestone. This is the case of regulatory agencies, which, among other functions, they become responsible for enforcing the interests of citizens in the execution of public services. We argue, rather than being open society participation, that public organizations need to play a proactive role; must create spaces that encourage participation. We inquire the extent to which the ANP is structured to facilitate the participation of various social sectors. Methodologically we chose to perform in-depth interviews with the leaders of the Agency. We conclude that several mechanisms exist and that the agency is open to this issue. However, there is still no clarity about the real meaning of social control, which hinders the realization of this democratic mechanism.

Key-words: Democracy, ANP, Social Control; State Reform

LISTA DE SIGLAS

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

ANP – Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

BC – Banco Central

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CME – coordinated market economies

CNPE – Conselho Nacional de Política Energética

CRE – Conselho de Reforma do Estado

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

FHC – Fernando Henrique Cardoso

ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros

LME – liberal market economies

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado

MME – Ministério de Minas e Energia

NPM – New Public Management

SME – state-influenced market economies

FGV – Fundação Getúlio Vargas

SUMÁRIO

1. O PROBLEMA

1.1 Introdução.....	01
1.2 Relevância do Estudo.....	09
1.3 Metodologia.....	10
1.4 Limitações do método.....	11

2. ASPECTOS GERAIS: LOCALIZANDO O TEMA

2.1 A crítica à democracia representativa.....	12
2.2 O conceito de controle social: participação popular.....	15
2.3 O contexto brasileiro.....	16

3. VARIEDADES DE CAPITALISMO: CONTRIBUIÇÕES PARA O ENTENDIMENTO DO CONTEXTO BRASILEIRO.....

22

3.1 O nacional-desenvolvimentismo.....	24
3.2 A globalização e as reformas liberalizantes.....	29
3.3 Novas perspectivas: o novo-desenvolvimentismo.....	34

4. AS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL.....

46

4.1 A Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)	55
--	----

5. O QUE PENSAM OS DIRIGENTES.....

60

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....

76

7. BIBLIOGRAFIA.....	85
8. ANEXO 1.....	91

1. O PROBLEMA

1.2 Introdução

As políticas públicas orientam os percursos da ação que, em nome do Estado ou do governo e seu programa, os atores políticos no poder imprimem à gestão pública. Significa dizer que é nas políticas públicas que os recursos públicos são investidos, a partir da consideração de que aquelas opções são necessidades públicas. Nas palavras de Souza (2006),

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. (SOUZA,2006, p.24)

Quem define uma política pública como tal? Em termos gerais, podemos dizer que as políticas públicas de Estado são definidas por lei e as políticas de governo correspondem aos programas com que os grupos político-ideológicos disputam o poder e o conquistam. Não são, portanto, obrigatoriamente, definições desprovidas de referência coletiva. Seja a lei, produzida pelos congressistas, sejam as propostas submetidas ao voto popular, em ambos os casos há vontades públicas expressas.

Mas a democracia representativa, que faculta legitimidade às decisões congressuais, desde muito não parece preencher totalmente a ideia de soberania popular que a acompanha. Identificamos fortes críticas ao sistema de democracia representativa pelo menos desde o século XVIII, se deixamos de considerar os escritos de Aristóteles. Voltaremos a este ponto adiante.

Foi a partir da crise dos anos 1970/80, contudo, que este discurso apareceu com força política, porque veiculado pelos agentes de governo que tinham como projeto reformar os Estados.

A crise dos anos 1970/80, definida por Bresser-Pereira (1997, p. 9) como uma crise de Estado difundida mundialmente, impôs, segundo o autor, dentre outros elementos, o “aumento da governança do Estado” (1997, p. 18) e “o aumento da governabilidade [...] que tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta”. É necessário destacar que Bresser-Pereira identificava a crise de Estado essencialmente como uma crise fiscal. O projeto de reforma possuía, nesse sentido, ao menos quatro enfoques específicos: “a reforma administrativa, a reforma fiscal, a reforma previdenciária e as privatizações” (Nunes, Nogueira, Costa, Andrade, Ribeiro, 2007, p. 43). As principais medidas adotadas na Reforma do Estado foram ao encontro do ajuste fiscal: privatizações, terceirização, criação de figuras jurídicas como Organizações Sociais, dentre outros. Estas medidas, por seu turno, caminharam no sentido oposto à Constituição de 1988, que exaltava maior inclusão social e participação cidadã. Por outro lado, a criação de diversos espaços descentralizados para gestão de políticas públicas com participação paritária dos diferentes atores sociais, a despeito de ter sido estimulada pela Constituição, deu-se nos anos 1990, muitos deles sob o mesmo governo FHC. Portanto, esses aspectos ganharam força com a reforma do Estado dos anos 1990, ainda que restrito, efetivamente, ao âmbito do discurso.

Esta foi a visão tornou-se hegemônica, embora não fosse a única. Autores como Antunes (1995), afirmam que a crise não foi de Estado, mas iniciou-se no mercado com a crise do fordismo. O Estado rapidamente foi pressionado pela diminuição do pagamento de impostos, pela demanda dos trabalhadores a partir de então desempregados (seguro desemprego, assistência social, etc). A solução encontrada, oferecida principalmente pelos grandes investidores, foi realizar reformas liberalizantes (como desregulamentação dos mercados, das barreiras alfandegárias, das leis trabalhistas e previdenciárias, etc) e diminuição do tamanho do Estado. O discurso de fortalecimento do controle social, nesse sentido, seria uma estratégia para conquistar o apoio popular, que encontrava, sobretudo no caso latino-americano, uma base concreta: corrupções, clientelismo, patrimonialismo em meio a grande desigualdade e pobreza.

O'Donnell (1993), que também destinou esforços a explicar o significado da crise deste período nos países latino-americanos, mas sob uma ótica oposta a do ex-líder

do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), mostra que este período foi marcado por profunda crise do Estado enquanto legalidade efetiva, conjunto de burocracias e quanto à sua credibilidade como agente de interesse comum. A crise não provinha apenas do Estado; era também sócio-econômica e, para o autor, derivava dos vários processos de desintegração social e econômica, causados pelo encolhimento da renda pessoal, encurtamento das perspectivas de carreira, más condições de trabalho, ambiente político hostil e corrupção. Um ponto fundamental identificado pelo autor foi a inefetividade da lei. Os Estados não possuíam a mesma eficácia em toda a extensão territorial desses países, o que acarretava em discriminação de classes, gênero, etc., por parte da lei. Esses fatores minaram a confiança no Estado, desencadeando um anti-estatismo que encontrou amparo nos ideais neoliberais. A propósito, estas ideias tiveram início no Brasil, como um projeto de Estado, com o governo do Fernando Collor de Melo, onde prevaleceu a ideia de enxugamento do Estado. Alguns exemplos ilustrativos foram o fechamento de diversas instituições públicas; a onda de aposentadorias, que fragilizou consideravelmente o aparelho administrativo devido à saída de quadros importantes da administração pública; a abertura do mercado, que trouxe uma enxurrada de produtos importados causando, em alguns setores, crise da indústria nacional.

É no contexto reformista, operado em nível mundial, que surge o conceito “controle social”, faceta menos conhecida da reforma do Estado.

Esta reforma do Estado foi introduzida no cenário brasileiro com os elementos que a fizeram um projeto mundial: o gerencialismo e o controle social (Paula, 2004). O gerencialismo é, sem maiores detalhes e distinções, o recurso a métodos e técnicas da gerência privada, procurando-se, com isso, construir uma equiparação entre o Estado e a empresa, assim como se pretendeu que o público fosse tratado como cliente (Bresser-Pereira, 2002, p. 19). A lógica dominante no gerencialismo consiste em entender que falta ao Estado a tecnicidade gerencial, que lhe daria eficiência e eficácia, a exemplo do que sucede no âmbito da empresa privada. Provido dessa tecnicidade, o Estado adquiriria também as mesmas ou semelhantes eficiência e eficácia. Em outras palavras, buscava-se, a exemplo do que já ocorria em grande parte do mundo, implementar a chamada Nova Gestão Pública (*New Public Management*): um conjunto de medidas que visava flexibilizar a gestão pública, sob os títulos de autonomia, independência e flexibilidade.

Predominou nos anos 1980/90, como podemos observar, uma onda do que Peter

Evans (2003) denominou de “monocultura institucional” - ou seja, uma lógica a-histórica e uniformizante, cuja defesa era que todos os países, ao implementarem as reformas propostas naquele período, chegariam ao mesmo resultado. Entretanto, a história mostrou que tal ideia não tem base na realidade. Trataremos mais a frente dos impactos desta reforma sobre os modelos de capitalismo brasileiros.

O controle social, que significa o controle das ações do Estado pela sociedade, traz consigo a ideia da necessidade de que a sociedade civil participe diretamente destas ações estatais, como um complemento à democracia representativa. Nas palavras de Correia (2006),

o ‘controle social’, na perspectiva das classes subalternas, visa à atuação de setores organizados na sociedade civil que as representam na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que atendam, cada vez mais, às demandas e aos interesses dessas classes. (CORREIA, 2006, p. 6)

Na verdade, a descentralização das políticas públicas e a inclusão da sociedade nas decisões do Estado não surgem, no Brasil, com a reforma do Estado. A Constituição de 1988, conhecida como ‘Constituição cidadã’ já estimulava a criação de espaços de decisão paritários e diversas leis de criação de conselhos gestores de políticas públicas foram criadas antes de 1995. Como afirma Correia (2005), “a temática do controle social tomou vulto no Brasil a partir do processo de democratização na década de 80 e, principalmente, com a institucionalização dos mecanismos de participação nas políticas públicas na Constituição de 1988 e nas leis orgânicas posteriores”. (CORREIA, 2005, p. 24). A reforma do Estado, neste caso, encontrou, aparentemente, um ambiente ‘fértil’ para a introdução deste lado cidadão de seu projeto. Por outro lado, não se pode negligenciar o fato de que, se a Constituição de 88 significou um grande avanço na área social, no âmbito econômico o mesmo não aconteceu. Ela concentrou no poder executivo as políticas econômicas e foi com base nisso que Fernando Henrique Cardoso implantou o estilo tecnocrata de gestão. FHC, ao chegar à presidência da república, acabou com o Conselho Monetário Nacional e com as câmaras setoriais, deixando, assim, pouco espaço à representação de interesses.

A rigor, ambas as pernas com que a reforma do Estado deveria andar não se desenvolveram completamente entre nós. Porém é possível dizer que o gerencialismo, apesar dos pesares, conseguiu aparecer, em certos casos de modo tênue, em outros, de modo mais notável. Práticas como a virtualização, muito apoiadas na informática, ou a terceirização, muito difundida nos estratos mais baixos da área meio do serviço público, tais como limpeza, vigilância, serviços técnicos, processamento de dados, dentre outros, ou ainda o *downsizing*, aplicado nas empresas públicas, o planejamento estratégico e a gestão por processo, ou a avaliação por desempenho foram métodos que marcaram a década de 1990 na administração pública brasileira.

De outra parte, o controle social, como aponta a literatura, não conheceu nenhuma passagem marcante, senão as iniciativas municipais do orçamento-participativo que, falando com precisão, não pertencem à onda reformista, mas a algo que representa outro modo de ver a relação Estado-Sociedade. Não que se negue ao orçamento-participativo o caráter de controle social, na acepção de controle da sociedade civil sobre o Estado. De fato, é uma forma de controle social. Mas não se insere no movimento empreendido com certo sucesso, principalmente ideológico, pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado, na década de 1990, a título de reforma do Estado.

O que queremos dizer é que aquele movimento reformista, que avançou na consciência do brasileiro médio e conseguiu alguns resultados no plano da eficiência da máquina pública, fez isto através do gerencialismo. Essa competência não se revelou na tentativa de fazer acontecer o controle social, apesar de classificá-lo como “o mais democrático” para “controlar as organizações públicas” - depois do mercado. Como argumenta Peci (2006), no processo de reforma dos anos 1990, “foi dada prioridade aos objetivos econômicos em detrimento de outras metas da reforma gerencial, relativas à consolidação da governança e da governabilidade do Estado brasileiro” (Peci, 2007, p.15), deixando assim o controle social apenas na esfera do discurso.

Diversos esforços vêm sendo feitos no sentido de conferir a devida relevância ao controle social das políticas públicas no Brasil¹ (BULLA, 20004; ABERS et AL, 2011; CARVALHO, 2000; CASTRO et AL, 2011; CÔRTES, 2009). Contudo, não no âmbito do setor energético, onde não encontramos sequer um estudo sobre o tema, embora seja

¹ Há diversos estudos sobre controle social na área da saúde, de políticas sociais e orçamento participativo, como mostrei em estudo passado (JUSTEN, 2012).

forte entre os cidadãos a ideia de que o petróleo e as fontes energéticas são um tema de interesse público.

Este estudo se faz importante não apenas devido à escassez de pesquisas, mas também porque a participação ativa da sociedade na definição das políticas para o setor é reconhecida como relevante por parte de grupos políticos nacionais. A história do petróleo no Brasil – desde a criação da Petrobras até as políticas para o setor – sempre contou com a participação popular, em momentos decisivos.

A campanha “O Petróleo é nosso”, que culminou na criação da Petrobras, em 1953, e marcou um período de forte tensão, mobilizou a ampla participação da sociedade civil. É verdade que havia uma disputa no interior do parlamento, mas o formato final da Petrobras, sob monopólio do Estado, foi marcado pela atuação da sociedade, com manifestações de rua, pressões junto ao parlamento, edição de jornais, dentre outros. (LAMARAO e MOREIRA, 2003)

O fato mais recente que confirma o envolvimento da sociedade no setor do petróleo, foi o Projeto de Lei 2565/11, apresentado pelo senador Vital do Rêgo (PMDB-PB). Este projeto redistribui os royalties do petróleo também para os Estados e Municípios não produtores deste recurso fóssil, o que incorre em diminuição de ganhos de Estados produtores. No caso do Rio de Janeiro especificamente, este projeto gerou contestações tanto do governador Sérgio Cabral, quanto dos prefeitos de cidades produtoras de petróleo, como Macaé, Campos dos Goytacazes e Rio das Ostras. A forma de pressão encontrada foi chamar a população – e incentivá-la através de gratuidade no transporte, liberação de servidores públicos e trabalhadores do comércio – para grandes passeatas e comícios no Centro da cidade do Rio de Janeiro. Se a participação popular não fosse considerada importante, não haveria necessidade de mobilizá-la. Bastaria realizar articulações dentro do congresso, prática, aliás, bastante comum.

Será que a sociedade civil é considerada um ator importante na rotina de formulações de políticas públicas?

A teoria de políticas públicas mostra que todas as etapas do ciclo de políticas públicas constituem um campo de disputa realizada por diferentes atores, com interesses e motivações igualmente diversos. Como chama atenção Saravia (2006), – para quem os atores são motivados pela racionalidade econômica e estão sempre agindo no sentido de maximizar seus interesses – a despeito da lógica racional ainda ser predominante nas teorias de políticas públicas, as decisões políticas envolvem motivações além da simples racionalidade econômica: ideologias, moral, subjetividades, contextos, dentre outros.

Como a área de políticas públicas é uma arena de disputa, o que determina uma política é a força e a capacidade de influência e articulação dos atores envolvidos. Nesse sentido, as instituições responsáveis pela formulação de políticas possuem uma tarefa que não se restringe a questões técnicas. Cabe a elas definir, dentre as diferentes demandas dos diversos grupos de interesse, quais serão eleitas como prioritárias.

Apesar de existirem dois movimentos - um no presente, no qual a sociedade é chamada, e outro do passado recente, onde a sociedade esteve envolvida na sorte da política de petróleo no Brasil – não são oferecidas informações acerca de canais de acesso da sociedade civil às definições relativas ao setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis.

Como as instituições e seus atores responsáveis pela condução de políticas para o setor de petróleo têm lidado com esta questão?

O papel das agências reguladoras como órgão que possui, dentre outras atribuições, a responsabilidade de viabilizar o controle social, por meio da construção de canais efetivos para a participação dos diferentes segmentos sociais já foi destacado anteriormente por Fadul (2005), como se pode confirmar com a seguinte passagem:

Nos termos em que se coloca a questão da regulação, nos dias atuais, o controle social só pode ser conseguido se, nas diretrizes de funcionamento das agências de regulação, a noção de *accountability* como obrigação do Estado de responder publicamente pelas responsabilidades que afetam a coletividade, for claramente definida e estiver fortemente relacionada à transparência de suas ações. Esses dois mecanismos podem ser viabilizados através de um conselho que reúna representantes de consumidores e que seja, efetivamente, um dispositivo para o exercício do controle social. (FADUL, 2005, p. 17/18)

Seguindo essa lógica, entende-se que a Agência Nacional do Petróleo (ANP) é uma instituição chave, uma vez que é ela a responsável por equilibrar os diferentes interesses sobre o setor energético. O objetivo geral deste trabalho é, desta forma, investigar como a ANP tem-se estruturado para que, de maneira estável, possibilite o exercício do controle social.

Os objetivos específicos deste trabalho são:

- Identificar a existência – ou ausência – de canais que viabilizem a participação da sociedade.
- Examinar a eventual ausência de outros atores sociais e políticos desconsiderados na definição destas políticas.

A hipótese deste trabalho é que, a despeito de haver internamente um histórico de inclusão da sociedade na definição de políticas e dos rumos do setor de petróleo no Brasil, e, do ponto de vista externo, um movimento mundial de descentralização e democratização da gestão das políticas públicas, parece haver poucos avanços no setor em tela. Enquanto outras esferas, como a de políticas públicas sociais – saúde, educação e assistência social – a discussão atual gira em torno da avaliação sobre a efetividade dos espaços institucionalizados de participação, no setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis ainda se faz necessário o debate sobre as possibilidades e benefícios de abertura à participação.

1.2 Relevância do estudo

Acrescentando ao que defendemos anteriormente, parece ser consensual, tanto entre os que estudam as áreas de Administração Pública e Ciência Política quanto pela “opinião pública”², que a democracia representativa, na qual os cidadãos se fazem representar apenas através do voto, sozinha, não preenche mais às demandas político-sociais.

A crise dos anos 1970-80, como dito acima, foi, segundo Bresser-Pereira, uma crise de governança e também de governabilidade, e daí surge, segundo ele, a necessidade de que a sociedade controle diretamente as ações do governo e do Estado.

² Admitimos que o conceito de opinião pública constrói-se não espontaneamente, mas através dos meios de comunicação de massas. Contudo, ainda assim, o conceito permanece válido para os fins de sua utilização neste projeto.

A relevância do estudo está, portanto, em recuperar a ideia do controle social e levá-la de modo consequente à aplicação. Ou, do contrário, compreender-se a sua impossibilidade. Especialmente porque o controle social significa um nível a mais de civilidade, cujas consequências podem ser positivas, no sentido da expansão da justiça e diminuição das desigualdades. A expectativa é de que as respostas a essa questão possam contribuir para a melhor compreensão do tema e no sentido de oferecer elementos para que as instituições envolvidas na definição de políticas para o setor do petróleo possam avançar na inclusão da sociedade civil aos seus espaços.

1.3 Metodologia

A abordagem do trabalho é descritivo-analítica inserida nos marcos teóricos metodológicos sobretudo do campo da Ciência Política.

A coleta de dados foi feita por meio de:

- Pesquisa documental sobre as mudanças no marco regulatório da ANP.
- Entrevistas semi-estruturadas, em profundidade, com dirigentes da ANP.
- Pesquisa documental para identificar registros de canais criados para a participação da sociedade

É importante destacar que, neste trabalho, fizemos uma escolha metodológica que consistiu em eleger os dirigentes da ANP como fontes diretas de informação. Poderíamos entrevistar outros atores, além dos dirigentes e, a partir daí, confrontar informações. No entanto, esta opção faria com que a dissertação caminhasse para outra direção. Como nosso objetivo é identificar o quanto e como a ANP está estruturada para viabilizar a participação da sociedade, os dirigentes constituem a melhor fonte porque são eles os detentores da visão estratégica da Agência.

1.4 Limitações do Método

Inicialmente é necessário destacar que o método escolhido para a realização deste trabalho possui algumas limitações. A opção por utilizar a percepção dos dirigentes da ANP como unidade de análise do tema pareceu-nos adequado, uma vez que são eles os detentores da visão mais ampla e estratégica da Agência. Entretanto, temos consciência de que a forma de abordagem do tema, a partir deste método, pode limitar as possibilidades de análise, ao ter em conta um número limitado de visões sobre esta questão. Ademais, é apenas uma perspectiva sobre o tema, dentre as várias existentes.

2. ASPECTOS GERAIS: LOCALIZANDO O TEMA

2.1 A crítica à democracia representativa

A despeito de, como vimos, o movimento reformista ter trazido à agenda de debates a crise da democracia representativa, ou, como dizia Bresser-Prereira, a “crise de governabilidade”, a ideia de que a participação apenas pelo voto já não dá aos cidadãos a segurança de que seus representantes políticos irão efetivamente dar voz às suas demandas e interesses não é recente.

Mais precisamente, há dois séculos Stuart Mill, ainda que tratando com simpatia o governo representativo, já apontava para a necessidade de que a democracia representativa tivesse a presença do *indivíduo* desempenhando atividades públicas, ao lado e dentro do aparelho público. Falando do governo, diz Mill (2003, p. 220) que

a forma ideal é aquela na qual a soberania, ou o poder supremo de controle em última instância, cabe de direito a todo o agregado da comunidade; aquela em que todo cidadão não apenas tem uma voz no exercício daquele poder supremo, mas também é chamado, pelo menos ocasionalmente, a tomar parte ativa no governo.

Vários outros pensadores sucederam Mill na crítica à democracia representativa, dentre eles Schumpeter (1961), Offe (1984), Hirst (1992), Habermas (2002), para não falar dos autores marxistas clássicos.

Para Hirst (1992), há algumas contradições entre a doutrina da democracia representativa e a prática governamental moderna. Em primeiro lugar, o que aparece aos cidadãos é sempre um conjunto muito limitado de opções de candidatos, de modo que uma eleição não é a pura expressão da vontade do povo, mas uma escolha entre um pequeno conjunto de organizações, isto é, os partidos políticos. A segunda contradição seria que, segundo a teoria, o legislativo tem a função de formular leis gerais, aplicáveis a qualquer pessoa, e o executivo tem a função de executar estas leis, de maneira neutra e eficiente. No entanto, o autor afirma que o governo, longe de ser um ente cego, é composto por um (ou mais) partido(s), e possui objetivos e compromissos bem

definidos. Sua atuação no poder tem como foco principal perseguir tais objetivos e não fazer cumprir as leis, simplesmente. Além disso, o legislativo também é composto por membros partidários. Por isso, Hirst afirma que

a existência, na prática, de um governo permanente e de um governo partidário inverte as posições do legislativo e do executivo. A elaboração de normas e a ação governamental legalmente sancionadas estão longe de ser universalmente aplicáveis; com muita frequência, são especificamente dirigidas a grupos definidos, para seu benefício ou prejuízo (HIRST, 1992, p. 35).

A terceira contradição seria o fato de que, independente de como se estabelecem as regras do sistema eleitoral (proporcional ou majoritário), “os eleitores jamais poderão escolher decisões ou políticas, só pessoas ou partidos” (idem, p. 36).

O autor inglês destaca ainda que, “se queremos uma sociedade mais democrática, precisamos de competição e debate políticos mais amplos, não de um despotismo eletivo que pretende se justificar pelo voto popular.” (ibid., p. 43)

As críticas aos limites da democracia representativa, para usar a expressão de Hirst, estão associadas à desconfiança nas autoridades governamentais, considerada a influência do grande capital, a burocratização e tecnicização do processo decisório, as negociações e pressões dos grupos de interesses e *lobbies* com e sobre aquelas autoridades e outros aspectos que tornam duvidosa a formulação das políticas públicas e seus desdobramentos.

Manin, Przeworski e Stokes (2006) apontam inúmeras debilidades do mecanismo de mandato, tais como o fato de que os representantes eleitos possuem interesses próprios; os cidadãos não têm conhecimento sobre as reais intenções dos candidatos quando votam; não há nenhuma garantia de que as políticas dos governantes serão as mesmas de suas plataformas de campanha. Há um outro problema, talvez o mais relevante: “para existirem e se apresentarem aos eleitores, os partidos políticos precisam arrecadar fundos. Quando esses fundos vêm de interesses particulares, são trocas de favores.” (Manin, Przeworski e Stokes, 2006, p. 113). Em outras palavras, se, por exemplo, um grupo empresarial “doa” um valor *x* a um candidato, quando este chega ao poder, terá que conceder pelo menos o valor *x* em favores. Os autores

destacam que este tipo de “troca de favores” causa distorções sobre a distribuição de recursos de tal ordem que o custo social gerado é maior do que a conhecida e famigerada corrupção (roubo) aberta, a qual incide “apenas” – se é que podemos usar este termo – sobre os impostos. A solução deste impasse não é simples, como se pode observar na seguinte passagem:

Mesmo se as responsabilidades forem claramente assinadas, os maus governos puderem ser castigados e os bons eleitos, os eleitores forem bem informados sobre a relação entre políticos e interesses específicos, e o comportamento dos políticos em busca de rentabilidades estiver sujeito a escrutínio cuidadoso, a eleição não é um instrumento suficiente de controle sobre os políticos. Os governos tomam milhares de decisões que afetam o bem-estar individual. E os cidadãos têm apenas um instrumento para controlar essas decisões: o voto (idem, p. 133 e 134).

Tudo isso concorre para um corrosivo descrédito do aparelho público, que fez emergir com expressividade a ideia da participação popular e do controle social, na acepção de controle do aparelho público pela sociedade civil, através de variados meios.

O conceito de cidadão, a partir da caracterização de Marshall (1950), também contribuiu para a suposição de que há uma ação imediata a ser desenvolvida, pelo exercício dos direitos políticos, que reconstitui alguns traços da democracia direta perdida para a democracia representativa.

Nesse sentido, dizer que temos uma “Constituição cidadã”, significa dizer que temos uma lei maior que estimula essa ação imediata do cidadão, ainda que os Conselhos criados pela Constituição de 1988 sejam formas indiretas de participação da sociedade civil (BRASIL, 2004). A ideia de presença do cidadão nos conselhos da criança e do adolescente, da saúde, da educação, da assistência social e em outros fóruns relacionados a políticas públicas, empresta um caráter diferenciado ao processo decisório público que se parece com a democracia direta e se assume como controle social.

Há, portanto, na Constituição Federal do Brasil um incentivo, ainda que pontual e difuso, a que a sociedade civil se organize em conselhos e possa agir no sentido de influenciar a formulação, a execução, o acompanhamento e a avaliação das políticas

públicas:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:[...]

III. participação da comunidade.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: [...]

4. participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 2004, p.138/143).

Os conselhos gestores de políticas públicas, em caráter deliberativo ou consultivo, foram inspirados na Constituição, embora tenham sido criados não por ela, mas por leis específicas no início dos anos 1990.

Após isso, por ocasião da implementação da reforma do Estado brasileiro, especialmente no período de 1995 até 1998, o então ministro Bresser Pereira escreveria, comentando as formas de controle disponíveis, que “o princípio geral é o de que será preferível o mecanismo de controle que for mais geral, mais difuso e mais automático”. Concluiria que o mercado cumpre melhor esse papel, porque “através da concorrência obtém-se, em princípio, os melhores resultados com os menores custos”. Entretanto, dirá também o ministro “que a democracia direta ou controle social é, em seguida, o mecanismo de controle mais democrático e difuso” (Bresser-Pereira, 1997, p. 37). Por isso mesmo, ele dirá ainda que “através do controle social a sociedade se organiza formal e informalmente para controlar não apenas os comportamentos individuais, mas – e é isto que importa neste contexto – para controlar as organizações públicas” (Idem). Controvérsias à parte, de certo modo ele permite que se conclua ser o controle social a melhor forma de controlar as organizações públicas e, por consequência, aquilo que é a ação dessas organizações, nisto se incluindo as políticas públicas.

Independentemente de Bresser-Pereira (1997), autores como Habermas (2002) e outros, na esteira de Mill, sugerem que a sociedade civil inverta a relação do contrato hobbesiano e tome seu destino nas mãos. Para tal, o controle social, a democracia deliberativa, a democracia direta, a vontade geral ou a soberania republicana – são

variadas formas dessa pretendida inversão. É importante destacar que, com exceção de Habermas, o que se pretende com o controle social não é eliminar a democracia representativa pela democracia direta. Como observa Hirst, em sociedades complexas não é possível encerrar a condução do Estado nas mãos de todos os cidadãos. Isto tornaria o Estado inoperante. Se, no entanto, apenas a democracia representativa não se faz suficiente para corresponder aos interesses e necessidades das pessoas, formas de democracia direta servirão como complementaridade à democracia de fato.

2.2 O conceito de controle social: participação popular

O termo 'controle social' tem causado algumas confusões. Tradicionalmente, essa ideia está presente na área de segurança e significa o controle (do Estado) sobre a sociedade. Isto nada tem a ver com o presente trabalho. Estamos, em primeiro lugar, tratando de democracia. Em segundo lugar, destacamos a inviabilidade de se manter a democracia representativa como única maneira de exercício direto da cidadania. Uma vez concordando com isto, discutimos então quais são as formas de participação direta da sociedade nas esferas do Estado.

Talvez o termo mais adequado fosse 'participação popular'. Este consegue expressar mais adequadamente o conteúdo do presente debate. No entanto, com a reforma do Estado, o termo 'controle social' é cunhado em diversos países do mundo e introduzido na academia.

Quando pensamos em controle social ou participação, associamos alguns mecanismos desenvolvidos atualmente. Alguns exemplos são: *accountability*, transparência, audiências públicas, acesso à informação, dentre outros. Esses mecanismos são, sem dúvida, importantes como auxílio ao exercício do controle social, mas não são o controle social. O entendimento de seu significado encontra-se na origem da discussão sobre democracia que estamos recuperando neste trabalho. Controle social significa a elevação do conceito de cidadania, significa a atuação em conjunto do poder público com a sociedade no que concerne às decisões e deliberações públicas. A participação pontual e não cotidiana dos cidadãos nas esferas públicas, ainda que contribua para a sua efetivação, não pode se confundir com o controle social.

Nesse sentido, os mecanismos existentes que expressam o que é o controle social são os conselhos gestores de políticas públicas e os orçamentos participativos. Em outras palavras, controle social são todos os mecanismos que contam com a participação ativa e direta dos diversos atores sociais nas esferas de deliberação do poder público naquilo que afeta diretamente a sociedade.

2.3 O contexto brasileiro

Neste trabalho, parte-se do pressuposto de que para entender o contexto e as especificidades de cada país é necessário resgatar o processo histórico por que passaram (Diniz, 2007; Chang, 2002).

O Estado brasileiro do século XX passou por diversas transformações que mudaram significativamente seu sentido perante a sociedade. Se o início do século é marcado por um Estado liberal, patrimonialista, excludente, quase completamente descompromissado com as demandas sociais, a partir dos anos 1930 – como solução a um quadro de conflitos e mobilizações sociais crescentes (Santos, 1979) – o Estado brasileiro torna-se fortemente interventor, autoritário e paternalista, e através de uma aliança conservadora, promove o desenvolvimento econômico e social.³ Isso, que ficou conhecido como “pacto corporativo”, e criou uma ideologia de consenso⁴, deixou marcas profundas, muitas delas ainda hoje inalteradas. Fleury (2006), a respeito desse período, argumenta que

ainda que o modelo corporativo de relação entre Estado e Sociedade incluísse tanto os trabalhadores sindicalizados como os empregadores, certo é que as elites econômicas sempre mantiveram, paralelamente à estrutura corporativa, outras modalidades de organização não controladas pelo Estado, que passaram a ter assento privilegiado no

³ Em termos sociais, Santos (1979) observa que o governo Vargas inaugura o conceito de “cidadania” que não existia até então no Brasil. Entretanto, essa cidadania é uma “cidadania regulada”, à medida que se restringe aos trabalhadores formalizados e reconhecidos pela lei. Todos aqueles indivíduos cuja ocupação a lei desconhece, ficam à margem da cidadania.

⁴ “Comissão tripartite”, que inclui a representação dos empregadores, dos trabalhadores e do Estado.

planejamento da política industrial. Já a política em relação à classe trabalhadora combinou repressão, exclusão e incorporação controlada da participação e das demandas sociais (FLEURY, 2006, p. 81).

O regime imposto a partir de 1964, com o golpe militar, fecha o Estado à influência dos trabalhadores na deliberação de políticas sociais, apesar de prosseguir com a caminhada desenvolvimentista (FLEURY, 2006, p. 81). Contraditoriamente, no período, o governo militar colocou o Brasil entre os que mais investiam, no mundo, na área social. Entretanto, segundo Santos (1979), tal massa de investimento, voltada a políticas compensatórias, não foi capaz de diminuir os problemas a que se propunha resolver. Isso porque a política social brasileira desenvolve-se em um contexto de “cidadania em recesso”, no qual não há a participação dos representantes dos interesses dos beneficiários, não há controle público e os programas são administrados burocraticamente (SANTOS, 1979).

Estas duas experiências de governos autoritários marcaram as duas primeiras reformas de Estado significativas no Brasil. A primeira, sob Vargas, por meio do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), modernizou a administração pública, introduzindo um modelo de administração burocrática racional – legal, ainda que não exatamente aos moldes weberianos. Ainda assim, foi o primeiro esforço sistemático de superar o patrimonialismo. A segunda foi na ditadura civil-militar, através do Decreto-Lei nº 200, de fevereiro de 1967, considerado por alguns autores como o esforço mais emblemático de reforma efetiva do aparelho do Estado (COSTA, 2008).

Estes casos possuem semelhanças que vão além da égide do autoritarismo. Segundo Diniz,

o ponto convergente do esforço reformador está relacionado à dimensão especificamente administrativa da reforma do Estado, que envolveu questões relativas ao grau de centralização da máquina burocrática, à hierarquia entre as várias unidades integrantes do aparelho estatal, à articulação entre as diversas agências do poder Executivo, à definição dos órgãos normativos e fiscalizadores ou ainda à classificação de cargos e carreiras. Não se verificou uma preocupação com o aperfeiçoamento dos demais poderes (DINIZ, 2001, p. 17).

Esta não é uma falta banal. A articulação entre os três poderes, conferindo-lhes equilíbrio e a autonomia, é um princípio constitucional básico, que incide diretamente sobre a institucionalização de mecanismos democráticos estáveis. As reformas do aparelho do Estado sob regimes autoritários deixaram, portanto, esta sequelas: superdimensionaram a atuação do poder Executivo em detrimento do Legislativo, deixando a cargo do primeiro prerrogativas que, por definição, seriam do Legislativo. A consequência foi

O isolamento da instância presidencial, seu fechamento ao escrutínio público, a falta de espaço institucional para a interferência das políticas, a intolerância em face da dissidência e do conflito, a inoperância dos mecanismos de controles mútuos, enfim, a falta de freios institucionais ao arbítrio do Executivo [que] criaram, em diferentes momentos, sérios obstáculos para articulação entre poderes e a comunicação com a sociedade. (idem)

A partir dos anos 1970 combina-se, de um lado, o esgotamento do chamado “milagre brasileiro”, e de outro, a complexificação da estrutura social, o surgimento de novos atores (movimentos sociais e organizações não-governamentais) trazendo novas demandas, estimulados pela nova dinâmica mundial globalizada. Esse quadro torna insustentável o sistema de representação de interesses corporativista, vigente até então.

Lobato (2006, p. 299) corrobora essa ideia ao dizer que

o processo de transição democrática [dos anos 1980] demonstrou uma inabilidade desse mesmo Estado em conviver com demandas advindas de formas diferenciadas daquelas tradicionais, que surgiram da dinâmica societária, determinando formas plurais de representação de interesses, assim como diferenciações nos padrões então existentes.

A Constituição de 1988, cunhada por Ulisses Guimarães de “Constituição Cidadã”, foi a expressão das demandas por democracia, cidadania e justiça reprimidas por grande parte do século XX, determinando assim, formas mais amplas e democráticas de condução das políticas públicas, ao menos na área social.

A despeito da tradição latino-americana, baseada na *civil law*, ser fortemente legalista, a instituição de mecanismos democráticos na Constituição federal, ainda que

seja um significativo avanço, por si só não é capaz de mudar a estrutura de relações entre os diversos atores sociais. Seguindo essa linha de raciocínio aplicada aos Conselhos Gestores, Labra (2006, p. 202) afirma que a criação de espaços democráticos, de participação ativa da sociedade civil não foi suficiente, no caso brasileiro, para promover efetivamente a democracia e o controle social. A autora argumenta que existe uma contradição entre as dimensões “micro” e “macro” do fenômeno participativo. Se por um lado multiplicam-se as arenas de deliberação e debate sobre os mais diversos temas de políticas públicas, contando com a participação de gestores públicos, privados, representantes governamentais e diversos setores da sociedade civil, por outro o avanço do neoliberalismo aprofundou as desigualdades sociais, o que, por sua vez, compromete a possibilidade de participação ampla da sociedade civil. A autora, na verdade, pondera que “a moderna e pluralista democracia brasileira atual é muito jovem: está cumprindo pouco mais de vinte e um anos” (p. 4), enquanto que as democracias consolidadas demoraram cerca de, no mínimo, cinquenta anos para chegarem a tal patamar.

Lobato (2006), por sua vez, apesar de reconhecer que historicamente há uma sobreposição do Estado na representação de interesses na formulação de políticas públicas, observa que o fato de formas plurais de representação ainda não estarem consolidadas, não impede que demandas sejam atendidas pelo Estado. O Estado continua sendo o principal interlocutor, mas a formulação de uma política pública depende da relação entre Estado e Sociedade, a qual é determinada por

condições histórico-estruturais de desenvolvimento de uma dada formação social. Essas condições remetem ao desenvolvimento das relações de produção, que, interagindo dialeticamente com características históricas e culturais, determinam padrões diversos desse relacionamento, em momentos históricos também diferentes, que permeiam direta ou indiretamente toda a sociedade (p. 301).

O Estado, segundo a autora, atua na formulação de políticas públicas sobretudo como “representante dos interesses dos setores dirigentes” (p. 304). Usando o conceito de “seletividade estrutural do Estado”, de Claus Offe, ela sustenta que o Estado possui mecanismos de seleção antecipada de demandas, cujo objetivo é “garantir sua permanência, reprodução e expansão” (idem). Daí surge uma questão importante, também exaltada por Lobato. O fato de o Estado selecionar demandas revela que elas –

que visam alterar o *status quo* – existem. A existência de demandas pressupõe a existência de representação de interesses manifestada de alguma forma. A tendência é que, em algum momento, o “Estado precisa abrir-se para a negociação de interesses diversos”. Este é o “processo político que circunscreve uma política pública. É o momento frágil do Estado, e será tanto mais frágil quanto mais interesses estiverem envolvidos e quanto mais divergentes sejam”. (p. 304)

Portanto, mesmo que a ordem social não seja favorável à representação de interesses e à expressão de demandas sociais, a complexidade das relações sociais indica que não se deve, por um lado, absolutizar o Estado e, por outro, subestimar a sociedade. Daí a importância de estudar a representação de interesses na construção de políticas públicas tanto quando o contexto parece adverso, quanto o contexto parece favorável à participação da sociedade civil.

Paula (2005) observa que os anos 1980, marcados pela ampla mobilização das massas, presenciaram também o surgimento do que ela chama de “vertente societal de reforma e gestão do Estado” (p. 154). Os movimentos sociais, observa a autora, ganharam espaço nos cenários públicos decisórios e passaram a assumir uma posição mais propositiva, o que, por sua vez, legitimou-os como participantes importantes nos processos de elaboração e implementação de políticas públicas. Como consequência, ganharam espaços diversos governos com propostas alternativas de gestão pública, mais abertos à participação popular. A própria eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002 – fruto de uma associação entre partidos de esquerda, setores populares e do empresariado – é a manifestação da demanda por uma alternativa ao projeto social-liberal, representado pelo PSDB. (PAULA, *idem*).

Paula observa, ainda, que apesar das expectativas e das novas possibilidades de democracia no Brasil que se manifestavam, o governo Lula permaneceu – até o momento em que o livro foi escrito – “reproduzindo as práticas gerencialistas da gestão anterior”. (2005, p. 158) Obviamente, a ‘gestão societal’ não depende das ações do governo, mas este parece ter tido, na experiência brasileira, um peso significativo para que não ocorresse o pleno desenvolvimento da participação ativa dos cidadãos na construção de políticas públicas.

A autora observa também que é preciso distinguir as ações políticas pertencentes à esfera de cidadania e direitos humanos e àquelas que dizem respeito à burocracia pública. Esta última, ao envolver questões técnicas, foge ao alcance da opinião pública

e, como o processo de políticas públicas é político e técnico, faz-se necessário estabelecer tal distinção (idem, p. 159)

Voltando ao contexto atual brasileiro, Lobato defende que, com o fim do socialismo real e o avanço do neoliberalismo, volta a dominar a racionalidade econômica e o princípio liberal de que o Estado deve ser mínimo, deixando assim “o resto para o mercado” (Lobato, 2006, p. 308). Contudo, se os direitos civis e políticos são compatíveis com os princípios liberais, os direitos sociais, por sua vez, “requerem um outro grau de arranjo social, que parta do coletivo e a ele se dirija” (p. 309). Para ela, é a cidadania – conceito estritamente ligado à democracia – o canal que faz o Estado interagir com a sociedade, viabilizando políticas sociais cujos efeitos são de longo prazo, ou seja, garantidores de direitos. O problema dos países de democracia tardia, como o Brasil, deve-se ao fato de que as demandas sociais incorporadas pelo Estado não contaram com a participação ativa dos cidadãos. Nas palavras de Lobato (2006, p. 309), “a universalização de bens sociais não passou pela cidadania, mas pela extensão de privilégios”.

O conceito de controle social no Brasil, como vimos, surge em um contexto pós-ditadura, no qual a sociedade civil se opõe ao Estado. No entanto, o perfil dos movimentos sociais deste contexto, que travam relação com Estado, muda consideravelmente com a introdução da Reforma. A partir de 1995, a “sociedade”, pela via do terceiro setor, passa a ser chamada pelo Estado como “parceira”. Segundo Bravo e Correia (2012), “o que se propõe é a desresponsabilização do Estado com a proteção social, justificada pela necessidade de se “encontrar soluções inovadoras, que envolvam as empresas, os sindicatos, as famílias e os grupos comunitários” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 6)” (BRAVO e CORREIA, 2012, p.130/131). Como consequência, as autoras identificam, nos anos 1990, a substituição das lutas coletivas, marcadas pela efervescência dos anos 1980, por “lutas corporativas em defesa de grupos de interesses particulares e imediatos dos trabalhadores” (idem).

Há que se considerar também, como ponto de partida deste trabalho, que os mecanismos de controle social foram implementados em um contexto de regressão dos direitos sociais e mundialização do capital, acompanhado de grandes investimentos na construção de uma cultura de aceitação ao projeto que se desenvolvia.

A política energética brasileira foi, como seria de esperar, um ponto central do Brasil no que tange aos projetos de desenvolvimento que perpassaram o século XX e

permanecem no século XXI. A relação do Estado com a sociedade está diretamente conectada com as concepções sobre o papel Estado e as estratégias de desenvolvimento nacional, desde o desenvolvimentismo de Getúlio Vargas, até o período atual. Para melhor ilustrar, o desenvolvimentismo foi marcado pela compreensão de que o Estado é o efetivo agente do desenvolvimento. Ainda que a sociedade tenha exercido pressões significativas e tenha conseguido alcançar objetivos importantes, como no caso da luta “o petróleo é nosso” que foi fundamental para a efetivação do monopólio estatal do petróleo, a concepção dominante era autoritária e, por consequência, politicamente excludente. O avanço do neoliberalismo, por sua vez, traz consigo a ideia de que o Estado não é o agente exclusivo do desenvolvimento. Os agentes são os entes privados e o Estado é apenas o regulador. Ainda que, como vimos, venha à tona a referência ao controle social como fundamental para fiscalizar as organizações públicas e a condução das políticas públicas, o fato é que a responsabilidade pelo desenvolvimento fica a cargo do setor privado. Já no período recente, vemos que há um resgate do Estado enquanto ator de fundamental importância na promoção do desenvolvimento, porém não mais sozinho. Agora, avança o discurso de que o Estado é fundamental desde que acompanhado pelo setor privado e pela sociedade, não apenas como fiscalizadora, mas como copartícipe. Nesse momento, as agências reguladoras são fortalecidas e chamadas a se integrar nesta dinâmica, na qual elas próprias podem ser indagadas sobre se e como o público as controla.

É no quadro de variedades do capitalismo pelas quais passou e passa o Brasil que isto se torna mais evidente, razão porque cabe examinar a distinção entre as experiências vividas naquilo que se chama *desenvolvimentismo* e os momentos que o sucederam. É o que faremos no próximo capítulo.

3. VARIEDADES DE CAPITALISMO: CONTRIBUIÇÕES PARA O ENTENDIMENTO DO CONTEXTO BRASILEIRO

Neste item será discutida a trajetória histórica brasileira recente tendo em conta as variedades de capitalismo pelas quais a América Latina e, em especial o Brasil, passaram desde o chamado nacional desenvolvimentismo, a partir dos anos 1930, até os dias atuais.

Nas estratégias de desenvolvimento adotadas pelo Estado brasileiro desde os anos 1930, o setor energético aparece como eixo central, assumindo diferentes formas em cada variedade de capitalismo. Faz-se necessário, para os objetivos deste trabalho, entender a posição da ANP, a partir do significado do petróleo nos diferentes momentos da história de nosso país.

Antes, contudo, cabe caracterizar, para melhor entendimento, os elementos e os marcos do que se chama de 'variedades de capitalismo'. É conhecido que, ao longo de sua história, o sistema capitalista assumiu diferentes formas de atuação, todas elas com vistas a garantir a reprodução do próprio sistema. O principal fenômeno motivador das transformações são as crises econômicas. Foi a crise de 1929 que impulsionou a mudança do liberalismo clássico para o intervencionismo do Estado, sob inspiração keynesiana ou social-democrática, primeiramente nos Estados Unidos e posteriormente nos países europeus. À semelhança, implementou-se o nacional desenvolvimentismo nos países latino-americanos.

Anos depois, foi com a chamada crise da dívida que, nos anos 1980, se justificou a implementação do modelo neoliberal; e foi a partir da estagnação econômica que os países que promoveram reformas liberalizantes optaram por superá-las e devolver ao Estado um papel relevante para o desenvolvimento.

Na verdade, esta característica do sistema capitalista já era conhecida por vários pensadores. De Marx a Schumpeter, surge o conceito de, no primeiro 'tudo que é sólido desmancha no ar' e no segundo 'destruição criadora', ou seja, a necessidade constante do capitalismo em se reinventar, em revolucionar incessantemente a sua estrutura, condição fundamental de sua sobrevivência.

Antonio Gramsci denominava essa característica de 'revolução passiva', explicando que

a hipótese ideológica correspondente à revolução passiva poderia ser enunciada nos seguintes termos: através da intervenção legislativa do Estado, através da organização corporativa, introduzir-se-iam na estrutura econômica do país modificações que favorecessem os elementos de planificação da produção, a socialização e a cooperação da produção, sem com isso tocar na apropriação individual ou coletiva do lucro (ele no máximo poderia ser regulamentado e controlado). (Gramsci *apud* Buci-Glucksmann, 1980, p. 399)

Mais contemporaneamente, a questão das variedades de capitalismo tem sido analisada por economistas e cientistas políticos. Viven Schmidt (2007) recupera esta discussão afirmando que, de modo geral, considerando a atuação do Estado, costuma-se elencar duas variedades de capitalismo: “*liberal*” *market economies* (LMEs) e “*coordinated*” *market economies* (CMEs).

Na primeira forma, o Estado atua apenas na mediação dos conflitos, no estabelecimento das 'regras do jogo' e, no máximo, na regulação através das agências. Os LMEs estão relacionados aos países que implementaram as reformas liberalizantes a partir dos anos 1980, determinando a primazia do mercado sobre os demais setores da sociedade.

Nas CMEs, por sua vez, o Estado tem a função de facilitar as atividades dos agentes econômicos. Ele coordena o sistema produtivo e as instituições, adequando-os às necessidades das atividades privadas. Segundo a autora, esse modelo é encontrado na Alemanha, na Suécia, na Holanda e na Áustria, onde mesmo o próprio processo de implementação do neoliberalismo foi feito a partir da negociação entre o mercado e a sociedade.

A importância desta discussão está em entender a ação do Estado nos diferentes momentos da história. É por isso que Schmidt propõe uma terceira categoria de capitalismo, a “*state – influenced*” *market economies* (SMEs). Nesta, o Estado intervém efetivamente tanto no mercado como na atividade produtiva. O exemplo fornecido pela autora é a França, onde no pós-guerra o Estado nacionalizou diversas empresas e planejou políticas públicas industriais, o que permaneceu em certa medida, mesmo depois da onda neoliberal. Com esta terceira categoria, é possível, na visão de Schmidt, entender os processos históricos de países que não se encaixam nas duas primeiras categorias. Desse modo, as mudanças institucionais podem ser entendidas no conjunto

de suas especificidades e de acordo com o grau de complexidade que possuem.

As questões trazidas por Schmidt são relevantes porque mostram como, em maior ou menor grau, o Estado sempre esteve presente como um ator fundamental nas diferentes performances do capitalismo. Mesmo a partir dos anos 1990, quando se verifica a tentativa de diminuir seu grau de importância, os contextos específicos dos diferentes países mostraram que do ponto de vista da sobrevivência do próprio sistema, o Estado precisa estar presente como um ator chave, ideia que foi legitimada com a crise que se iniciou em 2008, na qual o Estado respondeu rapidamente.

3.1 O Nacional- Desenvolvimentismo

O desenvolvimentismo foi introduzido no Brasil nos anos 1930 e esteve em vigor até a década de 1980. Ele foi caracterizado por três principais vertentes: o estatismo, o industrialismo e o nacionalismo.

Conceitualmente, o nacional-desenvolvimentismo significa conferir poder econômico e político à burguesia industrial em detrimento dos grandes proprietários de terras e recursos naturais (GONÇALVES, 2011, p. 1). Em termos estratégicos, o nacional-desenvolvimentismo envolve mudanças na produção, no sistema de propriedade e no comércio exterior. No que tange a este último, Gonçalves destaca que ele está assentado em três pilares:

(i) alteração do padrão de comércio exterior (menor dependência em relação à exportação de commodities, mudança na estrutura de importações e redução do coeficiente de penetração das importações industriais); (ii) encurtamento do hiato tecnológico (fortalecimento do sistema nacional de inovações), e; (iii) tratamento diferenciado para o capital estrangeiro (ou seja, ausência de tratamento nacional via, por exemplo, discriminação nas compras governamentais, restrição de acesso a determinados setores, imposição de critérios de desempenho e restrição na obtenção de incentivos governamentais). (GONÇALVES, 2011, p. 2)

A partir do governo de Getúlio Vargas, com a crise internacional e a consequente

fragilidade dos países do centro, inicia-se uma nova dinâmica no Brasil, na qual o modelo agrário-exportador, a despeito de não ter sido eliminado, dá lugar a um processo de industrialização baseado na substituição de importações. Tal processo, que teve, segundo Octávio Ianni (1988), um papel importante na alteração das estruturas sociais que deixavam de ser oligarquias rurais e davam lugar a uma burguesia industrial e financeira, teve como principal agente o Estado, que passou a intervir na esfera econômica com objetivos industrializantes. Esse Estado passa a ser um Estado-empresário, através da criação de diversas empresas públicas de alta relevância para o desenvolvimento brasileiro.⁵ O governo federal passava, a partir daí, a dirigir a economia por duas vias: de um lado, investimentos públicos em setores de base considerados estratégicos, tais como a produção de aço, e de outro, através de uma política fiscal e de controle do câmbio e das importações buscando com isso estimular a produção interna. Nesse sentido, o Estado atua como planejador e coordenador e exerce atividades produtivas em setores de infra-estrutura, quando não há interesse por parte do empresariado, seja por falta de recursos, seja porque o nível de rentabilidade não interessa ao setor privado.

Ideológica e intelectualmente, o desenvolvimentismo construiu suas bases a partir dos anos 1940-50, com a criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e, no Brasil especificamente, com o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB).

A CEPAL, que tinha como pensadores mais destacados Celso Furtado e Raul Prebich, partia da análise da lógica das vantagens comparativas de David Ricardo – que sustentou a política oligárquica agroexportadora nos países latino-americanos até início do século XX – na prática não proporcionava qualquer vantagem comparativa. Ao contrário do que defendia Ricardo, a especialização produtiva primário-exportadora, no caso brasileiro, não valorizava os termos de troca, mas o que se via era cada vez mais sua profunda deterioração em relação aos produtos industrializados. Com este diagnóstico, a solução identificada pela CEPAL para superar as raízes do subdesenvolvimento era a industrialização, por meio da substituição das importações, revertendo assim, a deterioração dos termos de troca. Este projeto seria de longo prazo e “requereria alto grau de planejamento, em razão da escassez de divisas que teria de administrar.” (SADER et al, 2006, p. 926). Prebich, em *El desarrollo económico de*

⁵ Alguns exemplos são: Cia. Vale do Rio Doce, hidroelétrica Paulo Afonso, usina siderúrgica de Volta Redonda, Petrobras.

América Latina y algunos de sus principales problemas, livro que se tornou a espinha dorsal do pensamento cepalino, afirma que a industrialização se desenvolveria em três etapas. A primeira seria a etapa fácil, na qual se substituiria a importação de bens de consumo leves pela importação de maquinárias que produzissem tais produtos. A segunda etapa compreenderia a substituição de bens de consumo duráveis e a terceira estaria voltada para a importação de máquinas que criam máquinas, visando internalizar a produção de bens de capital. Do lado do planejamento, como se pode observar, o objetivo era restringir drasticamente a importação de bens de consumo, mobilizar as divisas da exportação e estimular o investimento que conjugasse a elevação da produção e da renda, para gerar os excedentes necessários à internalização da indústria. Ainda que fosse atribuído um papel limitado ao capital estrangeiro, este permaneceu uma peça fundamental para superar a escassez de divisas.

A partir de meados dos anos 1950, as divisas provenientes da exportação se mostram insuficientes para financiar a passagem à segunda etapa da substituição de importações. A primeira etapa tinha sido realizada com base nos investimentos do capital estrangeiro, que passou a dominar grande parte das indústrias de bens duráveis latino-americanas. Mas apenas nos anos 1960 os principais intelectuais da CEPAL começaram a rever seus conceitos. Como mostra Sader *et al* (2006), Prebisch em 1963 e 64 admite que o desenvolvimento da região é inviabilizado por estrangulamentos internos e externos. No plano interno, estava “o desemprego estrutural que a industrialização substitutiva não reverteu, mas ampliou, por basear-se em tecnologia elaborada nos grandes centros”. (SADER *et al*, 2006, p. 927). A solução, para Prebisch, seria a elevação da taxa de investimento mediante a tributação do consumo suntuário e a reforma agrária. Celso Furtado, por sua vez, apresentou uma visão muito mais cética:

a incapacidade de a industrialização substitutiva solucionar a questão do desemprego conduz ao seu fracasso. O resultado é a concentração de renda, o aprofundamento da deterioração dos termos da troca e a estagnação produtiva do capitalismo periférico, em razão da insuficiência de divisas e do descompasso entre as escalas produtivas e os reduzidos mercados internos (idem).

O nacional-desenvolvimentismo, a rigor não superava a lógica centro-periferia. Ao contrário, a relação dependente da periferia em relação aos países centrais é, em um

certo sentido, recorrente, na medida em que o caminho para se chegar ao desenvolvimento é o caminho dos países centrais. A CEPAL, portanto, não constrói um projeto de desenvolvimento alternativo, mas associado e, provavelmente, dependente. As limitações em combinar, sob o comando do capital estrangeiro, o dinamismo da substituição de importações com reformas sociais abriram espaço para a emergência do pensamento liberal.

Bresser-Pereira, após a experiência no MARE como ministro e principal intelectual da reforma liberal do Estado, torna-se o defensor do chamado novo-desenvolvimentismo, como veremos adiante. A base de sua proposta está na crítica ao nacional-desenvolvimentismo e ao neoliberalismo. Sobre o primeiro, ele afirma que, além da exaustão da estratégia de industrialização que se tornava incompatível com a emergência da globalização e com a necessária integração econômica mundial⁶, quatro fatores teriam contribuído para o fim deste sistema. São eles: (1) o predomínio da teoria da dependência associada na América Latina nos anos 1970, que enfraquecia o nacionalismo econômico na região; (2) a crise da dívida externa; (3) o surgimento de diversas teorias, tais como a teoria da escolha pública, novo institucionalismo e a escola monetarista, que em conjunto fortaleciam o discurso neoliberal, que já predominava a nível mundial; e, por fim, (4) o sucesso da política norte-americana no treinamento de economistas latino-americanos em universidades nos Estados Unidos e Inglaterra, responsáveis pela disseminação deste novo pensamento neoliberal.

Não se pode desconsiderar o significativo problema que, por um lado, o nacional desenvolvimentismo não conseguiu resolver e, por outro, contribuiu para seu aprofundamento: a desigualdade social, que como vimos, estava diretamente relacionada à incapacidade de superar o desemprego estrutural no país em um contexto no qual a lógica predominante no mundo era de “pleno emprego”. Esse modelo foi marcado por forte concentração de renda, o que necessariamente limita o crescimento de mercado consumidor. Como enfatiza Sicsú (2005), ele não foi capaz de diminuir as grandes disparidades sociais existentes na região. Não estava na agenda da época um crescimento econômico associado ao desenvolvimento social. É, na visão do autor, inconcebível um desenvolvimento econômico sustentado sem que as deficiências

⁶Este comentário não faz juízo de valor no que diz respeito à forma de integração que devem fazer os países. Essa questão será tratada na unidade seguinte. Aqui se considera apenas que não era mais possível alcançar taxas satisfatórias de desenvolvimento por meio de estratégias nacionais, que, em certa medida, isolavam os países latino-americanos do resto do mundo, sem que contudo, deixasse de depender do capital externo.

sociais e políticas sejam sanadas.

Por outro lado, Castro (2012) chama atenção para o fato de que a economia nacional-desenvolvimentista, a despeito da impressão do senso comum, foi altamente vigorosa ao longo do período que se encerra na década de 1980. Ainda que o saldo final tenha sido um país com forte concentração de renda, a verdade é que houve efetivamente distribuição desta, como se pode verificar no seguinte quadro:

Decis	1960-70	1970-80	Variação (1960-80)
10 -	28	50	92
10	21	47	79
10	18	46	72
10	15	39	60
10	9	30	42
10	6	34	42
10	8	48	60
10	21	47	79
10	35	51	104
10 +	67	53	155

Fonte: Castro, 2012, p. 65.

O primeiro decil, dos 10% mais pobres, teve sua renda majorada em 92% no período, enquanto o patamar imediatamente posterior aumentou em 79%. Mas evidentemente não é possível desconsiderar que os 10% mais ricos tiveram o maior crescimento no período: 155%.

Ainda segundo Castro, o período do nacional-desenvolvimentismo foi efetivamente um período de prosperidade econômica. Entretanto, nos anos de 1979-80, a economia brasileira passou subitamente a uma “sucessão interminável de crises” (idem).

O modelo nacional desenvolvimentista é então substituído pelo neoliberalismo a partir dos anos 1980 na América Latina e nos anos 1990, no Brasil.

3.2 A Globalização e as Reformas Liberalizantes

Nos últimos anos o termo 'globalização' ganhou destaque no cenário social. Apesar de ser um termo polissêmico e da dificuldade em conceituá-lo, grande parte dos fenômenos sociais, políticos e econômicos são atribuídos a ele. Mais comumente, o termo está associado à interligação entre os países, transnacionalização, diminuição das fronteiras, do tempo e do espaço, maior fluxo cultural, dentre outros. Todas essas características são construídas por meio do desenvolvimento das tecnologias de transporte e comunicações.

Do ponto de vista das implicações políticas e econômicas, o termo globalização, a partir dos anos 1980-90, ganhou uma conotação associada às reformas liberalizantes. Do ponto de vista histórico, é possível falar em duas “ondas” de interpretação sobre a globalização. A primeira onda surge nos anos 1980-90, cuja visão é predominantemente determinista e economicista. Esta entende o processo globalizante como sendo inexorável e, em certa medida, natural. A interligação mundial, seja econômica, social, política ou cultural, teria posto fim aos limites territoriais e posto em xeque a capacidade de atuação e controle dos Estados-Nação. Nesse sentido, a primeira onda de interpretações não considera o Estado como um ator relevante. Tampouco considera a existência de graus de liberdade que esse processo confere aos diferentes países.

Tais ideias, como bem mostra Stiglitz (2002), serviram para legitimar as reformas orientadas para o mercado nas duas últimas décadas do século XX, que tinham como pressuposto a necessidade de abertura comercial, desregulamentação dos mercados, desregulamentação das leis sociais e trabalhistas, privatização e diminuição do tamanho do Estado, sobretudo na área social.

A segunda onda de interpretações sobre a globalização inicia-se a partir de meados dos anos 2000⁷. Esta, por sua vez, passa a mostrar os aspectos negativos da globalização e a importância do papel do Estado para o desenvolvimento econômico em qualquer época da história. É neste grupo que se encontra a maioria dos autores

⁷ É necessário considerar que antes dos anos 2000, alguns autores já apontavam os problemas do neoliberalismo. É o caso de Robert Wade que escreve um livro em 1990, intitulado “Governing the Market”, no qual ele combate o discurso neoclássico, que fundamentou o neoliberalismo. Não se pode esquecer também que, apesar do neoliberalismo ter sido implementado, em maior ou menor escala, a nível global, enfrentou reações de grupos políticos, intelectuais e movimentos sociais.

utilizados neste item do presente trabalho.

Ha-Joon Chang (2008) afirma que há duas versões sobre o processo de globalização. A primeira é a “história oficial da globalização” e a segunda é a “verdadeira história da globalização”. Segundo a história oficial, a experiência mundial mostra que a chave para o sucesso econômico está na abertura comercial e financeira, sem a intervenção estatal na economia. A partir dos anos 1980, com os já citados avanços nas tecnologias de transporte e comunicações, a abertura econômica e a desregulamentação dos mercados teriam passado a ser condição *sine-qua-non* para a prosperidade econômica dos países. A lógica predominante no período pode ser expressa pela famosa frase cunhada por Margaret Thatcher “*There is no Alternative*”, que ficou conhecida como TINA.

Como consequência, marcando o fim do nacional desenvolvimentismo e afirmando a hegemonia do projeto neoliberal, os países latino-americanos, excetuando Cuba, implementaram as reformas, nos termos propostos pelo Consenso de Washington. A despeito da promessa de crescimento econômico feita pelos países centrais – que construíram o projeto neoliberal implementado pelos países em desenvolvimento – os resultados foram bastante maléficos, segundo o autor.

Revelando a “verdadeira história da globalização”, Chang mostra que a implementação das políticas neoliberais causou considerável regressão nas taxas de crescimento, aumento das desigualdades e da pobreza, sobretudo dos países da América Latina e África, que as adotaram de maneira mais ampla. Os países asiáticos, por sua vez, conseguiram manter bons níveis de desenvolvimento econômico porque, em vez de aceitarem as recomendações do Consenso de Washington incondicionalmente, integraram-se ao mundo globalizado de maneira estratégica, mantendo uma visão nacionalista.

Robert Wade (1990), no texto intitulado *Governing the Market*, analisa o processo de crescimento econômico dos países do leste asiático⁸ comparando os arranjos institucionais, políticos e econômicos com os EUA e a Europa. A forma de condução desse trabalho revela, na linha dos livros de Ha-Joon Chang, que existe uma disputa quanto às explicações sobre a realidade atual entre a corrente ortodoxa (teoria neoclássica) e a heterodoxia, na qual se encontram os dois autores. Nesse sentido, tanto Chang como Wade preocupam-se em apresentar o discurso dominante e suas contradições com a realidade.

⁸Wade analisa Coreia do Sul, Japão e Taiwan.

No caso dos países do leste asiático, Wade (1990) defende que os resultados alcançados devem-se a uma significativa atuação do governo, que se voltou para o desenvolvimento tecnológico das indústrias nacionais, com o objetivo de construir competitividade internacional dessa indústria doméstica. Ao mesmo tempo, concentrava-se em promover a melhor alocação de recursos. Os governos dessa região, portanto, tiveram um papel muito além da compensação das falhas de mercado, como defendem os ortodoxos.

Wade afirma que toda a atuação dos governos no leste asiático ocorreu em paralelo ao fortalecimento dos mercados. Na linha do que defende Sicsú (2005), como será tratado adiante, lá se desenvolveu um Estado forte junto com o mercado forte. Esse foi, segundo Wade, o arranjo institucional que explica o bom desempenho dos países do leste asiático: mercado doméstico integrado aos mercados internacionais, mas competitivos e não subordinados.

Esse exemplo dos países asiáticos, contudo, não serve para que os países latino-americanos, tomem como referência a ser copiada *vis-à-vis*. Como afirma Wade, mesmo esses países do leste asiático possuem diversos problemas. Seus exemplos servem para mostrar que outras possibilidades, além das orientações do Consenso de Washington, são possíveis e, mais do que isto, são mais eficazes do ponto de vista do desenvolvimento.

Fica explícito também que o processo de globalização não é natural, nem tampouco inexorável. Ao contrário, há intencionalidades específicas dos países ricos em relação ao comportamento dos países em desenvolvimento, cuja maior expressão são as condicionantes impostas pelos organismos multilaterais: Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial (Stiglitz, 2002).

Na visão de Faleiros (2004, p. 41), as mudanças realizadas com a reforma do Estado, em termos econômicos, não serviram para favorecer o Estado brasileiro no cenário global, mas simplesmente para introduzir o capital privado estrangeiro das empresas multinacionais nos monopólios até então estatais, realizando-se um dos maiores negócios do mundo em matéria de privatizações, no século XX. Nas suas palavras, “não foi o Brasil que passou a competir mundialmente, mas o capital mundial é que veio assumir monopólios do Estado”. Fica evidente, portanto, que ou a reforma não tinha efetivamente o objetivo de alavancar o país em termos de desenvolvimento – deixando isto apenas no âmbito do discurso – ou o caminho seguido não foi pensado estrategicamente, porque, de fato, tais medidas não poderiam favorecer o Estado.

Apenas poderiam favorecer as grandes empresas privadas, como ocorreu.

O Brasil foi um dos últimos países da América Latina a realizar a reforma de Estado. Quando Collor de Melo chegou ao poder em 1990, o Consenso de Washington tinha acabado de lançar sua cartilha e a pressão sobre o país era enorme. De um lado, os empréstimos de recursos concedidos pelos bancos multilaterais eram condicionados à execução das reformas liberais, por outro a queda do muro de Berlim, o fim do bloco soviético e o avanço das reformas pelo mundo faziam do modelo neoliberal um projeto ideologicamente vitorioso. O símbolo de Collor era um elefante que desfilava todo o seu peso e sua lentidão nas propagandas na mídia. O elefante era o Estado e mais precisamente a burocracia do Estado, identificada como a origem das crises e dos males sociais. A corrupção, o clientelismo, a exclusão de amplos setores sociais das esferas de participação política deviam-se a esse Estado pesado, lento e sobremaneira burocrático. A necessidade da reforma orientada para o mercado tornou-se a palavra de ordem dos grupos dominantes e da mídia exatamente no período em que diversos grupos e movimentos sociais ganhavam força nas demandas por maior participação nas esferas de decisão e maiores direitos sociais e trabalhistas. A década de 1980 ficou conhecida como a década perdida. De fato, foi a década perdida para o capital. Um dos motivos foram as profundas crises econômicas, mas o outro foi a emergência do trabalho, via inúmeras greves, movimentos sindicais e sociais organizados e grandes passeatas nas ruas. Poderíamos dizer que foi a década perdida para o capital porque foi a década de avanço das lutas trabalhistas e sociais. A emergência destes atores é refletida, como vimos no início deste trabalho, pela Constituição de 1988, que expressa, em seu conteúdo, as grandes disputas realizadas no período.

Na década seguinte, no entanto, ocorre a forte investida dos setores dominantes no sentido de recuperar sua hegemonia. A reforma do Estado é passo importante, porque entrega muitos serviços públicos ao setor privado de forma a valorizar este último em detrimento do Estado, logo, do público, com todas as implicações que isto possa ter.

Neste momento, ao mesmo tempo em que direitos no que concerne à participação são conquistados – isto se verifica nas diversas leis que começam a ser criadas logo após a homologação da Constituição – grande parte dos serviços de saúde, educação, saneamento, energia, transporte, etc, que antes eram inteiramente públicos e o diálogo da sociedade se estabelecia diretamente com o poder público, são, ou privatizados, ou entregues ao setor privado por meio de concessões. Quando os espaços de participação são criados, os grupos sociais continuam vendo o Estado como seu

maior interlocutor, entretanto este não tem mais a ingerência sobre os serviços sociais que outrora tinha. As possibilidades de diálogo e de pressão não acabam, mas certamente tornam-se consideravelmente mais limitadas.

A mudança significativa pode ser ilustrada pela alteração do marco legal institucional realizado logo no primeiro ano do governo FHC. Diversos artigos da Constituição de 1988 foram alterados, de modo a simplificar a entrada de capital estrangeiro no Brasil e de empresas privadas nos setores economicamente cruciais das telecomunicações, canalização de gás, petróleo, navegação, cabotagem, dentre outras, de forma a fortalecer o mercado e preparar o terreno para as privatizações. Faleiros (2004) resume as mudanças constitucionais da seguinte maneira:

Já em 1995 foi aprovada a Emenda Constitucional número 5, que modificou o Parágrafo 2º do Artigo 25, abolindo a exclusividade dos Estados em explorar diretamente, ou mediante concessão, o gás canalizado, abrindo-se espaço para a concorrência e a privatização. A Emenda nº 6 revogou o Artigo 171, que se referia a empresa brasileira. Eliminou-se o conceito de empresa brasileira. A mudança do artigo 176 também abriu a pesquisa e a lavra de recursos naturais a empresas estrangeiras, desde que fosse constituída sob as leis brasileiras. A Emenda nº 7 abriu o transporte aéreo, aquático e terrestre – e também a cabotagem – à empresa estrangeira, devendo-se contudo observar os acordos firmados pela União. A Emenda Constitucional nº 8, das mais polêmicas, veio desnacionalizar as telecomunicações, rompendo-se o artigo 21 da Constituição. Assim também ocorreu com os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens. Finalmente, a Emenda Constitucional nº 9 aboliu o monopólio da exploração de petróleo, que era afeto à Petrobras, facultando à União o contrato com empresas estatais ou privadas. (FALEIROS, 2004, p. 39/40)

A Constituição de 1988, que foi criada por um processo de ampla participação de diferentes setores sociais e cujo resultado foi produto de intensas disputas, foi rapidamente alterada de forma significativa. Não há dúvidas sobre o fato de que isto teria repercussões importantes sobre a forma de organização da sociedade, sobretudo porque estamos falando de um período de redemocratização.

Em termos de resultados, a reforma do Estado executada por FHC, por um lado, obteve resultados aparentemente positivos, como uma política de recursos humanos mais eficiente, – ainda que tenha custado o congelamento dos salários de grande parte dos servidores de cargos operacionais de forma a viabilizar a valorização por mérito e a

fragmentação e desigualdade entre servidores da mesma carreira e qualificação por meio da separação em níveis – e a introdução da informatização no setor público. Por outro lado, os resultados negativos são evidentes: aumento da dívida externa devido às privatizações e à abertura da economia para interesses internacionais, demissão de mais de seiscentos mil trabalhadores devido às privatizações, e disparada dos preços dos serviços públicos de energia elétrica, telefonia e água. (LEITE, 2012, p. 59).

Focalizando estas reflexões para o objeto de nosso estudo, a ANP surge com o objetivo evidente de regular os novos atores privados, mas também de ser o ente público, que defende os interesses públicos – diga-se, também dos setores menos favorecidos nas disputas de interesses. Para fazê-lo, é evidente que a Agência precisa conhecer estes interesses e estar sensível às demandas sociais.

Não é sem razão que a ANP já surja com a responsabilidade de ser a fonte principal de diálogo com a sociedade. Na ausência do Estado como provedor dos bens e serviços públicos, as agências são identificadas como aquelas que irão cumprir o seu papel em termos de fortalecimento do controle social. Este é um ponto que, como veremos no capítulo quatro, aparece nos debates parlamentares que criam as agências reguladoras.

É portanto, neste quadro de avanço da reforma neoliberal de Estado, quando este muda sua forma de atuação e suas estratégias de desenvolvimento que, ainda de maneira um tanto quanto contraditória, surge a vinculação central estabelecida neste trabalho: a ANP com o controle social.

3.3 Novas Perspectivas: o Novo Desenvolvimentismo

A partir da referida constatação do fracasso em praticamente todos os países latino-americanos⁹ das políticas neoliberais adotadas nos anos 1990, começaram a surgir

⁹ Fala-se “praticamente” porque há um debate em torno do Chile, primeira experiência neoliberal latino-americana, iniciada em 1979 ainda com Pinochet. Alguns autores argumentam que o Chile foi um exemplo de sucesso, uma vez que foi o precursor da reforma de Estado voltada para o mercado na região e que teve como resultado altas taxas de crescimento. Entretanto, autores como Chang argumentam que houve questões muito complexas concorrendo para o desempenho deste país e que, apesar de ter seguido grande parte das orientações do Consenso de Washington, que aliás surgiram posteriormente à reforma do

reações político-sociais – o que se verificou pela eleição de governos de esquerda e nacionalistas – e teóricas, que procuram novas formas de desenvolvimento sustentado para esses países, que incluía variáveis sociais e democráticas.

Não há um consenso sobre qual é o mais adequado mecanismo para garantir desenvolvimento econômico, democracia estável e redução das desigualdades. O novo-desenvolvimentismo constitui uma dessas abordagens que parece ter maior consonância com o modelo de capitalismo adotado a partir do governo Lula. Daí a importância de compreendê-lo.

A perspectiva do “novo desenvolvimentismo”, defendida por Luiz Carlos Bresser-Pereira e João Sicsú, parte da comparação com o nacional-desenvolvimentismo cepalino dos anos 1950 e 1960, argumentando que, apesar de o primeiro ter sua origem no segundo, o novo desenvolvimentismo considera que os países latino-americanos encontram-se em outro contexto histórico (globalizado), já alcançaram a industrialização e precisam, portanto, de estratégias de desenvolvimento que levem em consideração tais questões, ao mesmo tempo em que se oponham à ortodoxia convencional, cunhada pelo termo “neoliberalismo”.

O novo desenvolvimentismo, nas palavras de Bresser-Pereira (2011), significa

um conjunto de valores, ideias, instituições e políticas econômicas através das quais, no início do século XXI, os países de renda média procuram alcançar os países desenvolvidos. Não é uma teoria econômica, mas uma estratégia; é uma estratégia nacional de desenvolvimento, baseada principalmente na macroeconomia keynesiana e na teoria econômica do desenvolvimento. É o conjunto de ideias que permite aos países em desenvolvimento rejeitarem as propostas e pressões dos países ricos por políticas econômicas e de reforma, como a liberalização da conta de capital e o crescimento com poupança externa [...]. É o meio pelo qual empresários, funcionários governamentais, trabalhadores e intelectuais podem juntos se constituir como uma verdadeira nação para promover o desenvolvimento econômico. (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 17)

É importante ressaltar que Bresser-Pereira defende que o novo desenvolvimentismo só é adequado aos países que já alcançaram uma renda média. Isso porque considera que os países precisam passar por etapas de desenvolvimento – primeiro, devem realizar a acumulação primitiva e criar uma classe capitalista; em

Estado chileno, este continuou tendo práticas protecionistas.

seguida, devem completar a revolução capitalista, que passa pela industrialização e formação de um Estado nacional; por último os países devem sustentar boas taxas de crescimento, uma vez que já possuem bases institucionais, uma classe empresarial estável e uma ampla classe média profissional e assalariada – e os de renda média já completaram suas revoluções capitalistas e estão, portanto, na terceira etapa. O mesmo não ocorreu com aqueles considerados pobres, que ainda precisam modernizar seu sistema capitalista. Estes devem ter como estratégia nacional de desenvolvimento a acumulação primitiva e a industrialização, bem como a formação de um Estado sólido.

As comparações do novo desenvolvimentismo com o “antigo” desenvolvimentismo são inevitáveis. Todos os autores que tratam da questão esforçam-se em explicar o que há de novo no primeiro em relação ao segundo. Para Bresser-Pereira (2011), há cinco principais distinções entre os dois modelos: (1) se no nacional desenvolvimentismo a industrialização é baseada na substituição de importações, no novo desenvolvimentismo o crescimento associa exportação com um mercado interno forte; (2) enquanto no primeiro o Estado é o principal agente de desenvolvimento através da criação de poupança e realização de investimentos, neste novo modelo o Estado atua como viabilizador de investimentos e no combate às desigualdades econômicas; (3) no novo desenvolvimentismo a política industrial não é, como antes, central, é apenas subsidiária; (4) se havia uma “atitude mista em relação aos déficits orçamentários” (p. 22), o novo desenvolvimentismo rejeita os déficits fiscais; e (5) possui tolerância zero com a inflação, o que não ocorria no nacional desenvolvimentismo.

Há também, entre os teóricos do novo desenvolvimentismo, a preocupação em diferenciá-lo da chamada ortodoxia convencional, uma vez que a presente proposta vem em substituição àquela. Além das já citadas diferenças com relação à forma de atuação do Estado, Bresser-Pereira (2011) indica, igualmente, cinco diferenças básicas: (1) enquanto a ortodoxia tem como padrão fiscal central o superávit primário, o novo desenvolvimentismo prioriza o déficit orçamentário e a poupança pública; (2) a principal função do Banco Central (BC), segundo a ortodoxia, é controlar a inflação, ao contrário do novo desenvolvimentismo, que considera o controle da inflação, da taxa de câmbio e do emprego suas principais funções; (3) para a ortodoxia, o BC utiliza a taxa de juros de curto prazo como único instrumento, ao passo que a outra corrente defende que o BC pode também “comprar reservas ou impor controles sobre o ingresso de capitais para administrar a taxa de câmbio” (p. 31); (4) se as duas vertentes concordam

que a taxa de juros é endógena, os ortodoxos acham que ela deve ser alta e os novo-desenvolvimentistas admitem que pode ser moderada; e, por último, (5) os teóricos do neoliberalismo entendem que a taxa de câmbio é flutuante e endógena, enquanto a outra corrente concorda que a taxa de câmbio é flutuante, mas administrada.

A abordagem de Bresser-Pereira, como se vê, é eminentemente econômica.

João Sicsú *et al* (2005), por sua vez, propõem uma estratégia nacional de desenvolvimento que vise o crescimento econômico sem deixar de lado a equidade social, o que, segundo o próprio autor, ocorreu com o nacional-desenvolvimentismo. É central em sua tese a ideia de que somente crescimento a taxas elevadas e continuadas pode reduzir a desigualdade social, ao passo que esse crescimento elevado e sustentado só ocorre com as instituições 'mercado' e 'Estado' fortes.

Sua formulação, diz o autor, está baseada na teoria keynesiana, segundo a qual é o Estado forte que estimula a concorrência em detrimento da formação de monopólios, estimulando também a inovação. O Estado forte é capaz de atuar no controle do desemprego e na distribuição de renda. O mercado, nesta visão, deve ser forte e regulado.

Sicsú (2005, p. 8) argumenta que um novo desenvolvimentismo necessita de um novo Estado, não diminuído, mas reformulado e fortalecido na medida necessária. Dessa forma, como parâmetro do “novo-desenvolvimentismo”, é preciso haver uma “reforma da gestão pública”, que reconstrua o Estado e torne-o mais eficaz. Essa reforma consiste em

adotar uma forma de gestão que aproxime as práticas dos gerentes públicos às dos privados, (...) um certo grau de descentralização do Estado, com a transferência de determinadas funções específicas do Estado a agências (semi) autônomas e a transferência de serviços sociais e científicos a organizações de serviço públicas, semi ou não-estatais.

Mais à frente (p. 18), o autor argumenta que nos países latino-americanos “é fundamental a realização de uma transformação produtiva que resulte na elevação da produtividade da mão-de-obra que dê sustentação a uma competitividade internacional autêntica apoiada na incorporação de progresso técnico e em práticas gerenciais inovadoras”.

O chamado “novo-desenvolvimentismo”, seguindo esta linha de raciocínio, parte da concepção de que neste atual cenário – em que os países latino-americanos conseguiram amadurecer seus sistemas capitalistas – o Estado não deve ser mais fortemente protecionista e empresário, como foi no nacional-desenvolvimentismo. O Estado, diz Sicsú, deve ser protecionista em relação à conta de capitais, mas não em relação às transações comerciais. Estas “devem ser liberalizadas” (p. 17).

Em texto mais recente, Sicsú (2008) descreve mais detalhadamente as políticas (social, econômica, administrativa, cambial, dentre outras) que ele considera serem aquelas adequadas para se chegar ao “objetivo final de uma estratégia de desenvolvimento”, qual seja:

a construção de uma sociedade democrática, tecnologicamente avançada, com emprego e moradia dignos para todos, ambientalmente planejada, com uma justa distribuição de renda e da riqueza, com igualdade plena de oportunidades e com um sistema de seguridade social de máxima qualidade e universal. (p. 142)

Como é possível observar, os textos de Sicsú são prescritivos. Sua intenção é que seja implementado um Estado de bem-estar no Brasil, o qual segundo ele, “é a maior conquista da civilização ocidental ao longo do século XX.” (2008, p. 142). O conceito de Estado de bem-estar conjuga, na visão do autor, todos os objetivos defendidos por ele no chamado novo desenvolvimentismo.

Essa estratégia de desenvolvimento para o Brasil, diz Sicsú (2008, p. 139), deve ser composta por três etapas: (1) o objetivo final, ou seja, uma sociedade com as características supracitadas; (2) a trajetória macroeconômica, que vai viabilizar o alcance do objetivo final; e (3) políticas públicas que promovam a justiça social e a continuidade do desenvolvimento.

Em termos de política macroeconômica, o autor afirma que é necessário que ela favoreça o investimento e a “industrialização sofisticada”, ou seja, aquela com uso de alta tecnologia, que necessita de força de trabalho qualificada. Nesse sentido, para Sicsú, a taxa cambial e a política monetária devem ser as que estimulem a produção e exportação de bens manufaturados. A taxa de juros, seguindo a mesma lógica, deve ser sempre baixa, pois não pode estimular a que se poupe em vez de investir ou consumir.

A grande contribuição de Sicsú ao debate do novo desenvolvimentismo é incluir

questões sociais, ambientais e políticas a uma corrente antes predominantemente econômica.

A respeito do formato capitalista construído a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, Erber (2009) mostra as convenções realizadas e os arranjos político-econômicos conquistados com elas. O termo convenção é empregado de maneira mais ampla do que a dimensão institucional. Nela está embutida a ideia de valores políticos e ideológicos e interesses. Para ele, convenção está sempre em disputa, à medida que está estritamente ligada a relações de poder e, portanto, tem localização histórica.

As agências principais nas convenções do governo Lula foram, segundo Erber (2009), o Banco Central e o Ministério da Fazenda. Elas expressaram o quão amplas, díspares e diversas coalizões de interesses foram feitas nos dois mandatos do presidente Lula. Erber aponta duas linhas de convenções que ele denomina de “convenção institucionalista restrita” e “convenção neo-desenvolvimentista”¹⁰. As duas, na visão do autor, possuem “visões de mundo” e núcleos duros analíticos distintos e são, portanto, ontologicamente conflitivas.” (p. 53) Isso porque a convenção institucionalista restrita carrega fortes traços conservadores, que não rompem com a convenção anterior, de cunho neoliberal. Esta “privilegia a estabilidade de preços ao custo de um desenvolvimento restrito.” (idem). A convenção neo-desenvolvimentista, por sua vez, carrega consigo o conceito de “pacto social”. Sob forte inspiração keynesiana, concentra-se no investimento em infraestrutura, no setor residencial com a ampliação do crédito, aumento do consumo das famílias, aumento do investimento em capital fixo e inovação e política externa independentes. O Estado, nesta convenção, volta a assumir um papel de liderança. Essa convenção, já presente no primeiro mandato de Lula, ganha maior espaço de atuação somente no segundo mandato, quando Guido Mantega assume o Ministério da Fazenda. No entanto, Erber chama atenção para o fato de que ela sempre esteve subordinada à institucionalista restrita. O autor afirma (p. 53) que

a hegemonia é explicada, de um lado, pela força da coalizão conservadora que sustenta a primeira, somada à percepção de que as políticas desenvolvimentistas e de inclusão não prejudicam os interesses desta coalizão e, de outro, pela percepção de que taxas de crescimento restritas não obstam a inclusão social e que os “pobres” são os mais prejudicados pela alta inflação.

¹⁰ O autor opta por não usar o termo “novo desenvolvimentismo” porque considera que seus defensores não admitem a existência da convenção institucionalista restrita em paralelo à neodesenvolvimentista.

A grande contribuição de Erber está em mostrar que o debate está longe de se encerrar com a nova perspectiva do novo desenvolvimentismo. Ao, contrário deste, o autor exalta como diversas correntes distintas e contraditórias podem conviver em um mesmo modelo de Estado. Tal situação se deve ao fato de que o processo de desenvolvimento requer um dispositivo cognitivo específico, que reflete a distribuição de poder econômico e social na sociedade. É isso que reflete o governo Lula: uma coalizão de diversos atores, com graus de poder diferentes, mas com a predominância dos atores com viés mais conservador.

Há, entretanto, controvérsias em relação a feição assumida pelo governo Lula. Já em 2003, primeiro ano do presidente no poder, apareciam críticas ao caráter neoliberal do governo Lula. Boito Júnior, em artigo intitulado “A Hegemonia Neoliberal do Governo Lula” (2003), afirma que “os membros da equipe governamental não tocaram na herança neoliberal de FHC: a abertura comercial, a desregulamentação financeira, a privatização, o ajuste fiscal e o pagamento da dívida, a redução dos direitos sociais, a desregulamentação do mercado de trabalho e a desindexação dos salários” (BOITO JR. 2003, p. 1). Mais à frente, o autor reforça a ideia de que Lula, já naquele momento, estava dando continuidade às políticas desde Collor de Melo:

manteve a política de juros elevados, aumentou consideravelmente a meta de superávit primário, encaminhou ao Congresso Nacional uma nova reforma neoliberal da previdência e uma reforma tributária que mantém intocado o caráter regressivo do sistema tributário brasileiro, planeja aumentar a presença do capital privado nas áreas de energia e transportes, estuda maneiras de aprovar a autonomia do Banco Central e faz sondagens para verificar a viabilidade de cobrança do ensino público superior. (idem)

Um ponto importante que pode refutar a associação direta da experiência lulista com o neoliberalismo é, além de uma política externa mais autônoma em relação ao centro, as energias canalizadas em programas sociais. Zimmermann (2006) busca explicar que há diferenças evidentes entre políticas sociais inclusivas, de caráter redistributivo da renda e políticas sociais neoliberais. Estas últimas, segundo ele, não reconhecem as políticas sociais como um direito dos cidadãos, ao contrário,

caracterizam-se pelo alto grau de seletividade, com a exigência de comprovação da pobreza, ou melhor, de atestados de pobreza, sem contar que os benefícios devem ser bastante reduzidos, garantindo assim estímulo ao trabalho. Em se tratando do Brasil, adotou-se o método da atuação “focalizada” para atender aos comprovadamente pobres, os quais devem ser obrigatoriamente “cadastrados” e “identificados” enquanto pobres. (ZIMMERMANN, 2006, s/p).

A estigmatização da pobreza que está por traz das políticas sociais neoliberais, assemelha-se ao Estado de Bem-Estar liberal, caracterizado por Esping-Andersen (1991), com base nas experiências estadunidense, canadense e australiana. A ideia central é a de que é necessário que haja programas de amparo aos mais desfavorecidos, mas desde que políticas voltadas a isso não atrapalhem a atuação do mercado. Por outro lado, tais políticas devem ser pensadas de maneira que favoreçam a circulação de renda e o aquecimento do mercado.

Ora, as políticas sociais compensatórias do governo Lula se encaixam perfeitamente nesta descrição. O programa Bolsa-Família, por exemplo, possui, em primeiro lugar, um efeito multiplicador da renda exatamente porque a quantia distribuída aos beneficiários é totalmente destinada ao consumo. O efeito sobre a economia foi direto, de maneira que hoje, qualquer ameaça de fim deste programa é imediatamente rechaçada não apenas pelos seus beneficiários, mas também por importantes setores do empresariado. Por outro lado, os programas sociais mais importantes do governo Lula, que continuam com Dilma, são baseados no “atestado” de pobreza, no cadastramento e têm caráter temporalmente limitado. No caso do Bolsa Família, a partir do momento em que a família beneficiada ultrapassa o limite de renda exigido para participar do programa, ela automaticamente perde o direito de receber o benefício.

Segundo Leite (2012), o PT no poder foi a expressão de mudanças político-ideológicas ocorridas anteriormente no interior do Partido e refletiram decisivamente nas eleições de 2003. As primeiras medidas deste governo já revelaram o abandono de bandeiras históricas do PT, na medida em que Lula a) no Banco Central, nomeou para a presidência Henrique Meirelles, ex-presidente do Bank of Boston, e manteve todo o restante da diretoria anterior, em evidente manifestação de continuidade; b) reforçou a

política antiinflacionária ao anunciar metas de inflação para 2003 e 2004 de 8,5% e 5,5%, respectivamente, forte declínio em relação ao que realmente se verificou em 2002; c) elevou a taxa de juros (Selic); d) aumentou o superávit primário, que passou de 3,75% para 4,25% do PIB em 2003 e colocou na Lei de Diretrizes Orçamentárias o objetivo de manter esta meta no período de 2004-2006; e) ordenou cortes de gastos públicos, para viabilizar o objetivo fiscal;

Leite afirma que o governo Lula manteve diversas ações ortodoxas típicas de governos neoliberais, tais como “a utilização do câmbio flutuante, o regime de metas de inflação com autonomia do Banco Central e um regime de metas para os superávits primários, que ajudaram o país a combater a inflação e aumentar a sua liquidez internacional por meio da entrada de recursos, tendo como contrapartida o aumento da taxa de juros real (Selic)” (LEITE, 2012, p. 75).

Ademais, no plano da política monetária, o governo Lula promoveu a expansão bancária da população economicamente marginalizada por meio da criação de contas simplificadas, da política social de crédito, expansão do microcrédito e expansão do Pronaf (Programa de Apoio à Agricultura Familiar).

O compromisso do governo do PT na manutenção das políticas macroeconômicas do governo anterior perpassaram também pelas chamadas “reformas estruturais”, especialmente pela reforma tributária e previdenciária¹¹, medidas estas que constituíram fator importante para a recuperação da confiança do mercado, que se manifestou fortemente quando Lula assumiu o poder. A desconfiança com relação à política econômica que seria adotada se manifestou pelo aumento do risco-país, pelo aumento da cotação cambial e pela elevação da expectativa de inflação.

Na verdade, a mudança de postura do PT desde as eleições de 1989 até 2002 – e mais precisamente quando chega ao poder – podem ser explicadas pela necessidade deste partido enquanto governo sanar a insegurança dos investidores internacionais e dos grandes blocos econômicos.

A adoção de uma política mais conservadora em relação a sua pauta original efetivamente trouxe resultados macroeconômicos positivos. Como mostra Gianbiargi (2005, p. 213), de 2002 para 2003 o Brasil conseguiu aumentar seu PIB de 0,2% para 3,8%, diminuir o índice de inflação de 9,3% para 7,5%, melhorar a balança de

¹¹ Não podemos deixar de citar que os principais beneficiários da reforma previdenciária foram os Bancos, através dos fundos de pensão privados.

pagamentos, ter superávits em conta corrente e diminuir a dívida externa.

Esse resultado favorável, para Teixeira e Pinto (2012), deve-se em grande parte ao cenário internacional “(i) de crescimento mundial até a crise de 2008, (ii) de ampla liquidez dos mercados financeiros e (iii) de elevação dos preços internacionais das commodities e de queda dos preços das manufaturas decorrente do efeito direto e indireto da China” (TEIXEIRA e PINTO, 2012, p. 17/18). Estes autores destacam que o perfil ortodoxo do governo Lula predominou no primeiro mandato. A partir de 2007, no entanto, há uma flexibilização da política econômica por meio

(i) da adoção de medidas voltadas à ampliação do crédito ao consumidor e ao mutuário, (ii) do aumento real do salário mínimo, (iii) da adoção de programas de transferência de renda direta, (iv) da criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e da ampliação da atuação do BNDES para estimular o investimento público e privado; e v) das medidas anti-cíclicas de combate a crise internacional, a partir de 2009 (Idem, p. 17)

Nesse sentido, não é possível definir o governo Lula como simples reprodução ou continuidade do FHC. A despeito das semelhanças, Lula concentra sua gestão, de um lado, na política econômica e, de outro, na política social. Esta última se tornou um braço importante do governo porque é ela que mantém a base eleitoral-popular e mais, amplia esta base, fortalecendo assim a legitimação de seu poder tanto entre os empresários, quanto entre amplos setores da população.

Boito Jr. (2012) nos ajuda a compreender melhor a variedade de capitalismo inaugurada pelo governo Lula no Brasil. Em artigo intitulado “As Bases Políticas do Neodesenvolvimentismo”, o autor explica porque o termo 'desenvolvimentismo' é retomado e porque é necessário acrescentar o prefixo 'neo'. Desenvolvimentismo porque busca o crescimento econômico por meio de políticas econômicas e sociais baseadas em “alguma” transferência de renda, sem contudo romper com os limites estabelecidos pelo modelo econômico vigente, o neoliberal. O prefixo 'neo' é importante porque este é o “desenvolvimentismo da época do capitalismo neoliberal” (BOITO JR, 2012, p. 6). Para o autor, o neodesenvolvimentismo possui seis características básicas que fazem dele um modelo bem mais tímido do que o nacional-desenvolvimentismo. São elas:

a) apresenta um crescimento econômico que, embora seja muito maior do que aquele verificado na década de 1990, é bem mais modesto que aquele propiciado pelo velho desenvolvimentismo, b) confere importância menor ao mercado interno, posto que mantém a abertura comercial herdada de Collor e de FHC c) atribui importância menor à política de desenvolvimento do parque industrial local (BRESSER-PEREIRA, 2012) d) aceita os constrangimentos da divisão internacional do trabalho, promovendo, em condições históricas novas, uma reativação da função primário-exportadora do capitalismo brasileiro, e) tem menor capacidade distributiva da renda e f) o novo desenvolvimentismo é dirigido por uma fração burguesa que perdeu toda veleidade de agir como força social nacionalista e antiimperialista (idem).

O que traz complexidade ao modelo de capitalismo vigente no Brasil é o fato de que o capitalismo hegemônico continua neoliberal, mesmo que os grupos políticos ortodoxos tenham saído do poder e dado lugar a governos historicamente vinculados à esquerda. Esses governos foram importantes porque fizeram as mudanças necessárias e conquistaram o apoio popular suficiente para manter a hegemonia do modelo neoliberal. Nesse sentido, a despeito de conseguirmos facilmente identificar pontos importantes de continuidade, o modelo implantado a partir de Lula configura algo novo, uma nova experiência do Estado capitalista.

As questões levantadas mostram que, ao menos no caso brasileiro, há um significativo nível de incerteza e instabilidade. Isso porque, refletindo sobre a conjuntura atual, é possível perceber que não há consenso sobre qual é a fórmula mais adequada para se alcançar o desenvolvimento. Na verdade, até os dias atuais, esse consenso nunca existiu.

É, portanto, este o cenário atual – em que as atenções dos chefes de governo retornam para o cenário nacional – no qual se incluem as políticas energéticas como um ponto central da estratégia de desenvolvimento do país. A este quadro novo-desenvolvimentista se soma a conquista da auto-suficiência no petróleo, que traz um destaque especial ao setor de petróleo e gás natural. Ademais, o aumento da complexidade na gestão da exploração de petróleo em águas muito profundas traz consigo, neste cenário de fortalecimento das instituições internas, maiores desafios em termos de governança do setor.

Ao se falar de governança, inevitavelmente se recolocam as questões cruciais da administração pública contemporânea, como as delegações de serviços públicos e a

participação da sociedade civil. No primeiro caso, a emergência das agências reguladoras e no segundo, destacando-se o controle social, este último incorporado pelo discurso da nova gestão pública, dimensão que integra de forma decisiva o macrojeto neoliberal, essencialmente em vigor.

É do encontro destes dois marcos atuais do Estado e da administração pública brasileiros – agências reguladoras e controle social – e de sua relação, portanto, que trataremos nos capítulos seguintes, na direção do objetivo desta pesquisa.

4. AS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL

Antes de analisar o caso brasileiro, faz-se necessário compreender o sentido e a função das agências reguladoras, que não se limitam apenas a “regular agentes”.

As agências reguladoras não são, a rigor, uma inovação institucional e os Estados Unidos mostram bem isto. Entretanto, o processo que vem se verificando a partir das últimas décadas é o que podemos chamar de agencificação, ou seja, a emergência de um formato institucional aparentemente convergente que acompanha o processo de privatizações em diversos países no mundo. O contexto, sobretudo internacional, está diretamente ligado a este “fenômeno”, de forma que se faz necessário compreendê-lo, ainda que brevemente.

A base teórica das reformas de Estado recente é a chamada Nova Gestão Pública (*New Public Management – NPM*), que ascende nos anos 1970-80. Um de seus pilares é o entendimento de que política deve ser separada da gestão na busca de maior eficiência, efetividade e eficácia da administração pública. Parece, inicialmente, um retorno ao projeto pioneiro de Woodrow Wilson (1966), no final do século XIX, que funda a Administração Pública enquanto um campo específico da ciência, com o grande e principal objetivo de separar a administração da política, de forma a tornar a primeira mais pura e técnica, menos permeada pelo patrimonialismo e pelo clientelismo. Este projeto, no entanto, encontrou, desde cedo, contestações teóricas. Mesmo Weber, o principal teórico da burocracia, que dedicou esforços em conceber o “político por vocação”, acabou se convencendo de que esta separação não é viável, ideia expressa em uma obra importante, embora pouco conhecida: *Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída*.

Além do Weber, em meados do século XX surge, na Administração Pública, uma corrente intitulada *New Public Administration (NPA)*. Em linhas gerais, esta corrente teórica parte da ideia de que é impossível a neutralidade das ações humanas, no que se inclui o administrador público. Uma vez entendendo esta “fatalidade”, o objetivo da administração pública é buscar a melhor forma de governo para alcançar a equidade social, fim último desta área. A emergência da NPM, por seu turno, a despeito da similaridade no nome, traz consigo a mudança de um termo, que mesmo parecendo

sinônimo, possui uma ruptura simbólica importante. Administração é diferente de gestão. Esta última palavra está associada aos métodos e práticas utilizados no setor privado. Chamar a administração pública de gestão pública é dizer que a administração está sendo conceitual e praticamente modificada. Modificada sob o espelho das práticas e da lógica do setor privado, tido como mais eficiente e eficaz, que consegue fazer mais com menos. Por outro lado, o termo *gestão* traz subjacente a ideia de que gerir é uma tarefa técnica, portanto, ligada à competência do gestor. A dimensão política, consequentemente, é deixada de lado, numa tentativa de demonstrar que a tal separação entre administração e política é, não só possível, como comprovada pelo setor privado. Por traz desta mudança está o contexto, já citado anteriormente, de crise mundial, fim do inimigo socialista trazendo consigo o “fim da história”, que em outras palavras significa o fim da necessidade de reflexão e questionamentos sobre o que deve ser feito, uma vez que as práticas capitalistas teriam se mostrado vitoriosas. A NPM, desse modo, apresenta-se também como um projeto universal, uma vez que considera suas propostas aplicáveis com sucesso em qualquer país, independente da história e de contextos específicos.

O processo de agencificação ocorre em meio à hegemonia da NPM e do projeto neoliberal. Isto explica porque, por exemplo, as agências no Brasil foram reportadas do modelo norte-americano.

Mas, afinal, o que é uma agência reguladora?

Segundo Nunes *et al* (2007), as agências caracterizam-se por “atrair, complementar ou contrariar interesses privados e públicos, produzindo regras e normas que imputam custos às unidades reguladas” (p. 15). É exatamente este último aspecto, o de que regular significa imputar custos, que explica, para os autores, a constante e inevitável atração dos regulados em relação aos reguladores: “se não se pode evitá-los, resta convencê-los. Se não se pode convencê-los, resta domesticá-los. Se não se pode domesticá-los, resta capturá-los” (idem). Em outras palavras, se por um lado as agências reguladoras são criadas para sanar imperfeições de mercado, por outro, a regulação torna-se, ela própria, um mercado, podendo ser “comprada” e “vendida”.

Os autores chamam atenção para o fato de que devemos relativizar o caráter público das agências. “Não existe regulação neutra; nem regulação inocente; nem toda regulação é contra o regulado” (idem). Muitas decisões tomadas pelas agências podem – como a história já mostrou – ser contrárias ao interesse público e da sociedade.

O meio regulatório é, portanto, uma arena de lutas de interesses.

A criação das agências reguladoras no Brasil, como se sabe, ocorreu no processo de desestatização, um dos principais pilares da reforma do Estado. A economia brasileira, que antes era uma economia mista, passa a ser uma economia privada de mercado, com a transferência do sistema de produção e acumulação para o setor privado. Há, portanto, uma tentativa de redefinição do papel do Estado, que deixaria de ser provedor e indutor do desenvolvimento para ser regulador.

No caso específico, as agências foram criadas por meio de delegação legislativa, sob o modelo de autarquias especiais. Elas assumem funções do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, uma vez que a elas competem funções como concessão e fiscalização das atividades, criação de normas, regras e procedimentos e interpretar contratos e obrigações, além de julgar e impor penalidades. É este amplo conjunto de funções que faz com que alguns autores chamem as agências de “quarto poder”, ou de “Estado dentro do Estado” (Nunes, *et al*, 2007).

O objetivo central dos países em que o sistema regulatório, por meio das agências, surgiu a partir das reformas de Estado dos anos 1980/90, era introduzir um ambiente característico de mercado (competitivo) na prestação de serviços públicos. Há uma contradição presente neste processo que se deve destacar. O avanço das reformas liberalizantes deste período ocorreu sob a argumentação de falência do setor público, burocrático, lento, ineficiente e corrupto e, de outro lado, pela identificação do setor privado como uma referência em termos de eficiência, efetividade e, claro, assumindo que, como vimos, a lógica da concorrência garante os melhores serviços com os menores preços. Entretanto, ao entregar os serviços públicos ao setor privado, as agências reguladoras apareceram no cenário como órgãos imprescindíveis para impedir os excessos do setor privado. O setor privado é identificado pelas correntes hegemônicas do período como melhor do que o setor público, porém não é confiável.

Nesse sentido, além de garantir a competição, as agências devem também garantir que os entes privados façam investimentos visando à melhoria dos serviços, tendo em vista que a lucratividade na prestação de serviços públicos é garantida, ainda que não sejam feitos investimentos. Isto é, um trabalhador ou um estudante que não possui um meio de transporte privado, não pode escolher deixar de usar o transporte público para trabalhar porque o serviço é caro e/ou precário.

A respeito da necessidade de criação das agências reguladoras no Brasil, Fadul (2005) afirma que

As razões apontadas para a criação de marcos regulatórios e agências reguladoras no país foram, prioritariamente, promover e garantir a competitividade do respectivo mercado; estimular o investimento privado nacional e estrangeiro nas empresas prestadoras de serviços públicos e em atividades correlatas. Em seguida, pode-se dizer, também, que a regulação se torna necessária para garantir os direitos dos consumidores e usuários, buscando a qualidade e segurança dos serviços públicos, aos menores custos possíveis; para dirimir conflitos entre consumidores e empresas prestadoras de serviços públicos; e para prevenir o abuso do poder econômico pelos agentes prestadores de serviços. (FADUL, 2005, p. 11)

A autora, adiante, questiona se a regulação por si só é suficiente para garantir o caráter público dos serviços públicos:

Mas apenas a regulação, do modo como está institucionalizada nas atuais agências reguladoras, é suficiente para manter a essência dos serviços que por elas são regulados, no sentido de impedir que a lógica econômica se sobreponha à equidade social e territorial, e de forma a garantir a manutenção de alguns dos princípios sobre os quais os serviços públicos foram erigidos no século passado? (idem)

O Estado enquanto regulador não é, em verdade, uma inovação no Brasil. A “inovação” encontra-se na forma de regulação, uma vez que até o momento da reforma dos anos 1990 a regulação estatal estava relacionada, pela ótica dos defensores da reforma, a um Estado fortemente intervencionista e “burocratizante”. Nesse sentido, em 1996, o Conselho de Reforma do Estado (CRE) recomendou uma série de critérios para a criação do novo aparato regulatório, segundo destacam Nunes *et al* (idem):

1. Autonomia e independência decisória;
2. Ampla publicidade de normas, procedimentos e ações;
3. Celeridade processual e simplificação da relação entre consumidores e investidores;
4. Participação de todas as partes interessadas no processo de elaboração de normas regulamentares em audiências públicas; e

5. Limitação da intervenção estatal na prestação de serviços públicos aos níveis indispensáveis à sua execução (idem, p. 46/47).

Além destas, havia outras recomendações relevantes, por exemplo, no que diz respeito à autonomia financeira e decisória. Para garantir a primeira, propunha-se a organização das agências em forma de autarquia. A autonomia decisória, por sua vez, seria alcançada por meio de procedimentos tais como: “nomeação dos dirigentes após aprovação pelo Senado, processo decisório colegiado, dedicação exclusiva dos dirigentes, uso do critério de mérito e competência profissional, vedada a representação corporativa para recrutamento dos dirigentes, perda de mandato somente em virtude de decisão do Senado” (idem). Ademais, o CRE recomendava que no anteprojeto de lei de criação de cada agência fossem definidos os termos para participação de “usuários, consumidores e investidores na elaboração de normas ou solução de controvérsias relativas à prestação de serviços, mediante audiência pública” (idem).

Os autores observam que, pelas recomendações, “o CRE pretendeu desenhar um sistema no qual existissem freios e contrapesos adequados à defesa dos usuários individuais e contrários à captura corporativa” (idem, p. 48). No entanto, eles acreditam que “existem indicações sólidas de que algumas dessas recomendações foram ignoradas no modelo que se constituiu ao longo do primeiro governo Cardoso” (idem).

A forma como ocorreu a criação das agências no Brasil é questionada por diversos autores.

Segundo Peci (2007), não resultou de uma discussão sobre o modelo de regulação. Nas palavras dela, “o primeiro passo foi o encaminhamento das leis e, depois, a discussão sobre os conceitos básicos do modelo. As reformas não foram baseadas num amplo consenso na sociedade civil, conforme indicavam as experiências de outros países” (PECI, 2007, p. 13).

Outro foco de críticas foi reprodução do modelo estadunidense. Como apontam Nunes *et al* (2007), a primeira agência reguladora americana, a *Interstate Commerce Commission* (ICC), foi criada em 1887. Ainda sob a égide do regime de mercado – liberalismo aos moldes clássicos – a intenção do movimento progressista que liderava o projeto era regular monopólios através de instituições que não tivessem influência política (p. 29). Após isto, o modelo sofreu inúmeras mudanças e adaptações, primeiro

com a grande depressão de 1929, em seguida no pós-guerra com o *New Deal* e finalmente nos anos 1970/80, com um conjunto de crises conhecida como *Malaise*. A importação do modelo pelo Brasil certamente não trouxe junto o contexto local, que muita influência teve no formato das agências.

As críticas ao fato de que a constituição das agências reguladoras brasileiras significaram uma importação do modelo jurídico estadunidense não são feitas apenas pelos estudiosos do tema em uma análise *a posteriori*. No caso da ANP, por exemplo, este tema foi objeto de muitos debates no Congresso na ocasião de sua construção, o que obrigou, segundo mostram Nunes *et al* (idem), o governo, por meio de João Geraldo Piquet Carneiro, membro do Conselho Consultivo de Reforma do Estado, a prestar esclarecimentos sobre os reais objetivos do governo. Sobre este assunto, Carneiro rebateu as críticas dizendo que “não se tratava de importar um modelo jurídico e sim criar formas novas de gestão pública” (idem, p. 218). Ademais, o conselheiro argumentou que

o direito administrativo tem caráter instrumental, devendo ser usado para encontrar a solução para esse tipo de impasse e não como um obstáculo à sua resolução não cabendo tentar-se adaptar a realidade às categorias jurídicas, e sim justamente o contrário, ou seja, os moldes jurídicos ao cenário e às necessidades reais (idem).

Pacheco (2006), por sua vez, argumenta que o fato da criação das agências e a construção do marco regulatório terem ocorrido após a privatização, “tem sido objeto de críticas e talvez responsável por várias das dificuldades em curso” (2006, p. 527). Outro problema observado pela autora foi que na criação das agências reguladoras houve a uniformização entre aquelas voltadas aos setores de infra-estrutura e as da área social. Isto significou um erro à medida que não havia distinções claras entre a natureza de cada uma:

Nos setores de infra-estrutura, a regulação visa promover a universalização do acesso aos serviços e a competição em áreas de monopólios naturais, corrigindo falhas de mercado. Já na área social, a regulação abrange os direitos dos usuários e a qualidade dos serviços.

A natureza das atividades parece indicar muito mais uma atuação fiscalizadora do Estado, do que propriamente a regulação de mercados ou a promoção da concorrência; em geral, nessas áreas a existência de um mercado precede a criação da agência. Ainda assim, a necessidade de regulação se justifica dadas as falhas de mercado relativas à forte assimetria de informação (pró-firmas), às externalidades negativas, ao risco moral e à seleção adversa. (idem, p. 531)

De outra parte, se na área de infra-estrutura a intenção era quebrar monopólios e abri-la ao setor privado com concorrência¹², na área social aconteceu, nas palavras de Pacheco (2006), o chamado *blame shifting*, isto é, “a tentativa por parte do governo, de se desonerar de decisões muitas vezes complexas e impopulares” (idem, p. 530).

Em 2003, o governo Lula começou a manifestar a intenção de realizar ajustes no modelo das agências brasileiras. Havia, ainda segundo Pacheco, um incômodo em relação à excessiva autonomia das agências. Após uma série de debates, foi enviado um projeto de Lei ao Congresso, nº 3.337/04, que recebeu inúmeras emendas, mas manteve a linha geral do Executivo Federal: mandatos fixos dos dirigentes e coincidentes com o mandato do presidente da república, ficando a cargo deste a nomeação, sob a condição de aprovação pelo Senado; introdução do contrato de gestão; condicionamento do repasse de verbas ao alcance de metas pré-definidas; estabelecimento de ouvidoria independente; obrigatoriedade de acompanhamento das consultas públicas por três representantes de associações dos usuários com despesas custeadas pela agência; condicionamento do processo decisório aos mecanismos de decisão colegiada e consulta pública (idem, p. 536). Tais regras foram aplicadas em todas as agências, permanecendo assim, a indistinção entre os diferentes setores.

Pacheco (idem) defende que há diferentes mecanismos de controle sobre as agências e a conceituação exata dos termos é fundamental para o aprimoramento das mesmas. Pode-se falar em controle hierárquico, realizado pelas instituições as quais as agências estão subordinadas; controle político, que é feito pelos três poderes; e controle social.

Peci (2007) defende que “a existência de controle social é vista como um pré-requisito para o bom andamento do modelo regulatório, de certa forma igualando o poder e a capacidade de articulação e pressão que o governo, empresas reguladas e

¹² Há muitos questionamentos. Por exemplo, a concessão de rodovias, transporte público, etc, setores entregues à iniciativa privada, mas que não contam com possibilidade de haver concorrência.

usuários apresentam” (Peci, 2007, p. 14).

Pela ótica jurídica, há críticas contundentes à atuação das agências reguladoras tal como definidas juridicamente, limitando consideravelmente as possibilidades de ação social das mesmas. Segundo Motta (2003),

O tipo ideal de agência demonstra enormes dificuldades, algumas absolutamente intransponíveis no mundo concreto. Tal fato não é gratuito, uma vez que as agências reguladoras na verdade visam uma legitimidade meramente formal, procedimental, pouco preocupadas com a eficácia material de seus institutos. Caracterizam-se como entidades despreocupadas com os direitos fundamentais da cidadania. São, na verdade, instrumentos jurídicos a serviço da eficiência econômica, quase sempre adversária dos setores mais desprotegidos das sociedades. A estruturação jurídica delas é, do ponto de vista formal, tão perfeita (fala-se o tempo todo em critérios técnicos, decisões despolitizadas, busca desenfreada de eficiência, garantia da livre competição, combate aos monopólios), que chegamos a imaginar a perfeição incólume aos pecados dos homens e as deficiências da democracia. Do ponto de vista material, no mais das vezes, estão sempre a serviço dos interesses econômicos dos investidores, legítimos ou não. (MOTTA, 2003, p. 106-107).

O que Motta está criticando é o fato de que as bases tanto conceituais – que definem suas diretrizes - quanto contextuais de funcionamento das agências, até o momento, acabam por distanciá-las da sociedade civil.

Essas críticas constituem ponto importante de nossa análise porque incidem diretamente sobre o exercício e a forma de construção do controle social sobre as agências reguladoras.

Fadul (2005), como indicado no início deste trabalho, analisa as funções das agências reguladoras incluindo o controle social como uma dimensão totalmente relevante, tendo em vista a importância da construção da democracia efetiva. Nas suas palavras,

as agências reguladoras foram criadas com a finalidade de controlar os serviços públicos delegados, ordenar o seu funcionamento e perseguir

a sua eficiência. Para cumprir esta finalidade elas contam, na sua estrutura organizacional, com órgãos de acompanhamento e controle, com atribuições de desenvolver estudos para avaliar tarifas, qualidade e desempenho econômico e financeiro das empresas concessionárias. Já o controle social, ou como expresso no vocabulário anglo saxão, *accountability*, bem como a transparência, não apenas no sentido da prestação de contas à sociedade do processo de tomada de decisão, mas no sentido de preservar e proteger o interesse público em prol da coesão social, embora sejam potencialmente significativos, no contexto atual podem ser considerados como uma preocupação secundária no universo dos serviços públicos. (FADUL, 2005, p. 12)

A autora segue afirmando que, a partir do momento em que os serviços públicos saem das mãos do Estado – ente responsável pela organização social e que concentra os valores e as práticas democráticas – e são entregues ao setor privado, surge a necessidade de reconceituação de uma série de questões referentes à própria essência da democracia. Na medida em que as agências reguladoras aparecem no cenário nacional como responsáveis por garantir que os serviços públicos, agora prestados por empresas privadas, estejam de acordo com os interesses e necessidades sociais, passam (ou devem passar) a ser elas próprias veículos que viabilizam a participação social. Nas suas palavras:

O aperfeiçoamento do arcabouço regulatório, da atuação dos organismos de regulação de modo a terem uma noção real de seu papel, e a ampliação e solidificação de mecanismos de transparência e controle social nas agências reguladoras é, no momento atual, a única resposta viável e empiricamente sustentável. Sem prescindir dos mecanismos formais da democracia representativa (...) é preciso criar instrumentos que possibilitem o controle social, criando múltiplos canais de comunicação entre as agências reguladoras e conselhos de regulação que congreguem representantes do governo, dos consumidores e dos empresários, de caráter consultivo e deliberativo, para que se possa desenvolver, nos modelos de agências de regulação no Brasil, a *accountability*. (Idem, p. 17)

Como é possível observar, a autora credita às agências reguladoras a responsabilidade pela constituição de um espaço voltado à comunicação e integração dos diversos atores sociais, de forma a não só ouvir suas demandas, mas também criar

meios físicos e materiais que estimulem e facilitem o exercício do controle social.

4.1 A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)

Antes de iniciar este item, é necessário destacar que foram encontrados poucos documentos e trabalhos científicos destinados a caracterizar a ANP em termos de sua história e dinâmica interna. Em contato realizado com um funcionário da Agência a pedido de indicação de material, este admitiu que de fato não há uma produção voltada a contar a história da Agência. Ele relatou que havia um projeto de produção de um livro, mas o projeto até o momento não foi levado à frente.

Neste sentido, as fontes de dados deste item são as legislações concernentes à ANP, alguns documentos produzidos pela Agência, tais como relatório anual e folder de apresentação; e texto produzido por autores a respeito da ANP.

A ANP foi instituída de maneira sumária em seis de agosto de 1997, por meio da Lei nº 9.478/97, que ficou conhecida como Lei do Petróleo, como uma autarquia sob regime especial vinculada ao Ministério de Minas e Energia. Em seguida, foi implantada pelo Decreto 2.455/98 de 14 de janeiro de 1998, específico sobre a Agência.

A criação da ANP não apareceu na proposta do governo FHC quando foram iniciados os esforços de abertura do setor de petróleo e gás natural. A Constituição de 1988 determinava, no artigo 177, o monopólio da exploração do petróleo e de gás natural ao Estado¹³. Em 16 de fevereiro de 1995, o governo encaminhou ao Congresso Nacional uma proposta de emenda constitucional que alterava o artigo 177, permitindo à União “contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo, observadas as condições estabelecidas em lei.” (BRASIL, 2004, p. 130).

¹³ A redação original do artigo 177 dizia: “Constituem monopólio da União: I- a pesquisa e a lavra de jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; II – a refinação do petróleo nacional e estrangeiro; III – a importação e a exploração 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 como o transporte por meio de conduto de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem.”

Não havia, na proposta encaminhada ao Congresso, nenhuma menção à criação de um órgão regulador específico, a partir da flexibilização do setor. Nunes *et al* (2007) afirmam que tal situação traz o questionamento sobre se, ao iniciar reforma do Estado, o governo FHC tinha clareza sobre o novo marco regulatório que pretendia estabelecer no Brasil. Os autores mostram que o processo de abertura do setor do petróleo foi um dos mais polêmicos deste período. Isto se deve, segundo eles, “aos fortes interesses envolvidos na questão, como o domínio do setor pela Petrobras, um dos símbolos da Era Vargas e do período desenvolvimentista, e uma forte presença corporativa e sindical (burocracia estatal e petroleiros)” (NUNES, et al, 2007, p. 197). Por esse motivo, a tramitação do processo de abertura do setor recebeu uma Comissão Especial para apreciação da matéria.

A Emenda Constitucional proposta pelo governo federal foi aprovada com algumas alterações, mas que não modificavam sua essência – a abertura – e tornou-se a Emenda Constitucional número 9. Isto, contudo, também não ocorreu de forma tranquila, como podemos ver na seguinte passagem:

Ocorreu um acirrado debate, com a mobilização dos atores favoráveis e contrários à flexibilização do petróleo através de lobbies no Congresso e manifestações públicas, principalmente do lado oposicionista. Tanto no Congresso quanto na mídia, os argumentos contrários à proposta do governo eram principalmente relativos ao caráter estratégico do petróleo para o país, o risco de empresas estrangeiras ou organizações como a OPEP obterem controle sobre a produção de petróleo no Brasil, as consequências de uma possível privatização da Petrobras e os riscos de desabastecimento de combustível em função da flexibilização (Idem, p. 199).

A proposta de abertura do setor foi aprovada por maioria no Congresso porque a base governista estava em maior número. No entanto, estes relatos mostram que mais uma vez o petróleo e a política energética foram objeto de amplo debate social, envolvendo diversos grupos de interesse, tal como ocorreu no período de criação da Petrobras, retomando e ratificando a importância social que o setor possui no Brasil.

A questão do órgão regulador era tão difusa naquele momento que o então ministro de Minas e Energia, Raimundo Brito, em palestra no Congresso Nacional, apontava a necessidade de que, com a abertura, houvesse um órgão regulador, mas se referia à Petrobras como a instituição estatal que cumpriria este papel, defendendo os interesses da sociedade (idem, p. 201).

É possível concluir, portanto, que o órgão regulador foi construído de forma incremental, a partir dos debates que foram se desenvolvendo no processo de abertura do setor e nos debates sobre mecanismos de regulação.

Somente em 1996 o Ministério de Minas e Energia (MME) encaminhou ao Congresso Nacional um projeto de lei (PL) que visava a criação da ANP, abandonando, portanto, a ideia de conferir à Petrobras a função reguladora. Em entrevistas realizadas com então secretários do Ministério de Minas e Energia que participaram da construção do PL, Nunes et al (idem) mostram que o Ministério convidou alguns atores que julgavam relevantes para a feitura da minuta do projeto. São eles “a Petrobras, da associação de engenheiros da Petrobras, da área técnica do MME, principalmente de pessoas que haviam trabalhado ou estavam trabalhando no projeto de lei de criação da ANEEL e duas empresas privadas com interesse no setor, as empreiteiras Camargo Corrêa e Odebrecht” (Idem, p. 207).

Não foram convidados, como se pode confirmar, representantes de outros segmentos sociais que durante todo processo estiveram envolvidos no debate. Participaram da construção do PL do governo, além do corpo técnico, apenas as duas maiores empreiteiras brasileiras.

No que tange à lei propriamente dita, houve muitas reações da oposição ao fato de que a ANP estava se tornando “superpoderosa”, com funções excessivas e, conseqüentemente, com poderes também excessivos. Para eles, o exame de probidade administrativa feito pelo Congresso, como propunha o substitutivo ao PL, era insuficiente e deixava a Agência praticamente sem controle externo. Acusavam também que sobre a ANP não haveria “qualquer controle social” sob a justificativa de que estaria composta por técnicos/ especialistas e seria um órgão autônomo (idem, p. 230).

Tanto a oposição ao governo, no período, quanto especialistas em regulação afirmam que pairou sobre a construção da ANP a indefinição sobre as atribuições da Agência e sua relação com o governo. Muito questionavam o caráter formulador de políticas públicas da Agência, alegando que esta função deveria caber ao governo federal por meio de seus ministérios. Por outro lado acusavam a manifesta resistência do governo em conceder efetiva autonomia ao órgão regulador. No que tange ao primeiro aspecto, foi introduzida à Lei a criação do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), um órgão auxiliar da presidência da república, composto pelos ministros relacionados ao assunto e um representante de casa grupo de interesse (um representante

dos Estados; um da sociedade civil que especializado na matéria; um da universidade; o presidente da Empresa Brasileira de Pesquisa energética; e o secretário do MME) (BRASIL, 2009). O CNPE ficaria responsável pela formulação de políticas e diretrizes para o setor energético, não se restringindo portanto apenas à pauta de petróleo, gás e biocombustíveis, e desincumbiria a ANP desta função.

Sobre o segundo aspecto, os dois pontos da Lei que receberam o veto do presidente da República, FHC, são ilustrativos. O primeiro foi o inciso III do artigo 12, que condicionava a exoneração de um dirigente da ANP pelo presidente da república à aprovação do Senado. FHC vetou argumentando que este inciso interferia na organização e funcionamento da organização federal e por isso, configurava uma quebra da separação dos poderes. O segundo foi o parágrafo segundo do artigo 77 que dizia respeito à criação de um cargo em comissão de natureza especial de diretor-geral da ANP. O argumento do presidente foi igual ao anterior (NUNES *et al*, 2007, p. 241).

Nunes *et al* (2007), ao concluírem sua análise sobre *a gênese e constituição da ANP*, afirmam que

A ausência de consultorias externas ao Ministério de Minas e Energia para a elaboração do projeto de lei do Executivo, as críticas feitas pelo conselheiro da reforma do Estado, dr. Piquet Carneiro, e as mudanças propostas pelo relator Eliseu Resende em seu Substitutivo na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, nos levam a considerar que o projeto inicial do Executivo foi elaborado em caráter de urgência, visando a atender minimamente às determinações da Emenda Constitucional n. 9, não tendo havido um cuidado maior com problemas da regulação setorial e nem mesmo da regulação de uma forma geral (NUNES, 2007, p. 246).

Esse processo de abertura do setor do petróleo e gás natural foi encaminhado sobremaneira rápido, como uma das primeiras ações do governo federal ao assumir o poder. A maior preocupação com a liberalização imediata do setor certamente prejudicou a construção de uma estrutura institucional forte e bem organizada. Trata-se, portanto, da priorização do governo em atender as demandas dos investidores em detrimento do outro lado da reforma do Estado, presente nos discursos dos reformadores

e nos seus livros: uma transformação das instituições para torná-las menos burocráticas, mais gerenciais, mais eficientes e disponíveis ao controle social, conferindo, assim, maior legitimidade às ações do Estado. Não podemos esquecer que estamos falando de bens e serviços públicos e, mais especificamente, de um setor de suma importância estratégica para o desenvolvimento de um país e sua inserção no cenário internacional.

A forma como foi criada a ANP confirma grande parte das críticas apresentadas na seção anterior, em especial no que diz respeito ao controle social, objeto deste estudo. Tudo isto mostra que, após sua instalação, a ANP teria muitos desafios internos a enfrentar, sem falar dos desafios externos.

Faz-se importante relacionar tais informações com a política geral do período, marcado pelo capitalismo neoliberal, e os objetivos centrais desta variedade de capitalismo.

Com a chegada de Lula, o marco geral da política federal se modifica, iniciando o novo desenvolvimentismo. Este governo concentrou esforços em tentar aperfeiçoar as agências e adequá-las às novas demandas nacionais e internacionais.

Vamos, na próxima seção, analisar como está a ANP no atual momento, com foco no controle social, a partir da análise das entrevistas realizadas com os seus dirigentes.

5. O QUE PENSAM OS DIRIGENTES

Neste trabalho, optamos por realizar entrevistas semi-estruturadas, em profundidade, com os dirigentes da ANP, com o objetivo de identificar, para além daquilo declarado nos documentos e na bibliografia, o modo como a ANP vem se organizando, a relação desta Agência com os diferentes grupos de interesse e com o governo federal e quais as perspectivas, pela ótica interna e estrategicamente posicionada, da política para o setor de petróleo e gás e para a atuação da Agência. Nesse sentido, nossa opção metodológica foi entrevistar os atores-chave da ANP para obter a visão mais articulada e estratégica sobre a Agência. A alternativa seria buscar os atores que poderiam compor os grupos de interesse em torno do setor energético e entrevistá-los no sentido de verificar o quanto a Agência está interagindo com estes grupos e aberta a eles. Avaliamos, contudo, que o processo aqui analisado está ainda em construção. Ademais, depende, neste momento, da sensibilização da ANP quanto à importância de abrir espaços para dar voz aos grupos menos privilegiados e que possuem menos recursos e menor poder de influência nas pressões que necessariamente são feitas junto ao poder público e, em especial, na formulação e execução de políticas públicas.

Hoje a ANP conta com cinco dirigentes. Contudo, no período de realização desta dissertação, corpo diretivo era formado por apenas três membros. Inicialmente foram contatados os dois diretores da Agência, que prontamente retornaram o contato e se disponibilizaram a realizar as entrevistas. Após isto, entramos em contato com a diretora-geral via mensagem eletrônica por seis meses seguidos sem qualquer resposta. O contato foi feito também pela orientadora deste trabalho, igualmente sem sucesso. Já na fase final desta dissertação, contatamos o secretário da diretora-geral, o qual nos disse que nenhuma de nossas mensagens eletrônicas havia chegado até ela, porque há uma secretária responsável pela verificação da caixa eletrônica, que não teria encaminhado nenhum de nossos e-mails a sua superior. Porém, ainda assim, o secretário da diretora-geral, apesar de bastante solícito, não conseguiu viabilizar a entrevista em tempo hábil porque a diretora-geral passaria por diversos compromissos e viagens, seguidos de férias. Após estas férias, permanecemos tentando marcar a entrevista, desta vez, sob a permissão da própria diretora-geral. Marcamos quatro datas diferentes, mas em todas, a secretária responsável pela agenda pedia para cancelar devido a problemas e

compromissos da diretora-geral. Persistimos nas tentativas até o período final de conclusão deste trabalho, embora sem sucesso.

As entrevistas foram realizadas na sede da ANP no Rio de Janeiro, e todas tiveram duração de aproximadamente uma hora.

A estratégia da entrevista, como é possível verificar no anexo, foi partir de questões gerais, relativas à percepção global dos dirigentes sobre sua função e sobre a Agência em si, para então introduzir questões mais específicas ao tema deste trabalho. Com isso, buscou-se, de um lado, não induzir as respostas dos entrevistados, abrindo um espaço para que pudessem falar de maneira mais ampla e, por outro, reunir maior quantidade de informações sobre a ANP, em termos de sua estrutura, sua história, etc, uma vez que, como relatamos anteriormente, não há muitas informações documentais disponíveis.

Ainda que os entrevistados sejam pessoas selecionadas pelo seu cargo estratégico e sejam, portanto, pessoas conhecidas, vamos identificá-los como diretor 1 e diretor 2, para que sejam o máximo possível preservados.

Seguindo essa estratégia de abordagem, levamos em conta se as questões relativas ao diálogo com a sociedade, incorporação de outros atores à dinâmica de participação da Agência, e temas afins, concernentes à questão do controle social, apareceriam nas falas dos entrevistados antes das perguntas que encaminham a entrevista para esta discussão especificamente. O aparecimento espontâneo deste tema revelaria que é um assunto objeto de atenção dos dirigentes da Agência e estaria na ordem do dia.

A primeira pergunta questionava sobre quais foram as primeiras impressões dos dirigentes quando assumiram tais cargos e o que eles observavam que precisava ser feito. Inicialmente os dois diretores manifestaram sua admiração com relação ao grau de organização da Agência no que tange à tomada de decisão. O diretor 1 afirmou que

Fiquei muito positivamente impressionado com o processo de tomada de decisão. Tudo passa pela análise das áreas técnicas. Todos os procedimentos são iniciados por uma proposta de ação, que por sua vez, recebem um parecer da procuradoria e quando envolve recursos, também da superintendência financeira-administrativa.

Ele destacou que um mesmo processo passa pelas áreas competentes tantas vezes quantas forem necessárias, até chegar a um formato absolutamente adequado aos objetivos e às normas jurídicas. No entanto, ele destaca que, ao chegar ao cargo de direção, identificou problemas internos.

Do ponto de vista da estrutura, o que me chamou a atenção foi a pouca comunicação entre as áreas internas. Do ponto de vista mais externo, acho que faltava um pouco mais de comunicação com a sociedade. Então esses foram os dois pontos que identifiquei que mereciam atenção. Nesta questão interna, acho que estamos caminhando para uma solução porque estamos contratando uma consultoria de planejamento estratégico com a FGV.

O diretor 2 afirmou que quando chegou à agência, como diretor, tinha uma compreensão sobre as funções e os objetivos de uma agência reguladora e que sua intenção era contribuir para o cumprimento destas funções e destes objetivos. Ele explica que

O órgão regulador deve ter pilares, três preocupações básicas: atendimento à sociedade como um todo. 2º: equilíbrio das decisões em relação aos investimentos. Terceiro: políticas públicas para o setor. Atender as demandas dos consumidores, não podemos atender tudo, mas o que for possível; atrair investimentos. E terceiro, nunca estar distanciado das políticas públicas. O órgão regulador tem que estar atento ao que pensam os agentes, para criar as resoluções, as portarias. E como último recurso é o poder discricionário.

De um modo geral, os diretores da ANP possuem uma relação com a Agência bastante antiga; em alguns casos, desde sua criação. Isto faz com eles tenham uma visão efetivamente mais global. Quando perguntados o que perceberam de mudanças na ANP desde quando foi criada até o momento atual, os dois identificaram muitas mudanças positivas.

Desde coisas mais simbólicas até coisas menores. Vamos começar pela estrutura. Estrutura é uma coisa importante. Antes era um prédio alugado, com poucos funcionários, com muitas dificuldades em

termos de recursos, de móveis, de computadores, essas coisas. Hoje ela tem prédio próprio, bem estruturado, bem localizado e tal. Depois a abrangência da Agência. Cresceu com vários outros escritórios de lá pra cá. Em Brasília já existia. Mas foi criado em São Paulo, em Salvador, em Porto Alegre, em Belo Horizonte, em Manaus. Isso vai criando uma ramificação da Agência que vai chegando mais perto de suas ações em todo o Brasil. Então são coisas importantes, não resta dúvida. Mas a coisa mais importante para a Agência foi a realização dos concursos públicos. Trouxe para a Agência um quadro efetivo de servidores públicos selecionados a partir de um concurso aonde há uma concorrência extremamente elevada fazendo com que os quadros que entram na Agência sejam quadros extremamente qualificados, o que dá uma tranquilidade no dia-a-dia das decisões. Outra coisa importante foi o sistema regulatório. A melhoria na formulação das suas resoluções; a melhoria do espaço regulatório que passa por um instrumento técnico capacitado que é o servidor concursado e a partir desta manifestação técnica. Depois, uma coisa importante foi a manifestação da área jurídica, onde há mais advogados, os procuradores federais vindos da AGU, até indicação dos diretores, que aí pode ser questionado de um lado ou de outro, mas eu acho que o processo de chegada dos diretores à ANP é um processo transparente e acho que, talvez com raras exceções, os quadros dirigentes da Agência justificam o papel que Agência teve e esse crescimento que a Agência teve. As rodadas, as novas descobertas, o desenvolvimento da produção, enfim. Aí eu vou ter um leque enorme de ações positivas que ocorreram a partir da criação da Agência, em 1997, e sua instalação em 98, aos dias de hoje. (Diretor 2).

A ANP foi criada junto com a ANATEL e ANEEL só. Naquele momento ninguém sabia muito bem o que fazer, como funcionava essa coisa de regulação. A literatura se refere muito ao fato de que nos anos 90 se saiu de um Estado interventor para um Estado regulador. Escrever isso é muito fácil, mas ninguém sabe a complexidade que está por traz da criação de novas instituições. Nossa função não era apenas introduzir o modelo de regulação, mas também de regulamentação: criação de normas, leis. Não tinha nada. (...). Com relação à primeira fase, era uma fase de estrutura, de montagem e agora é uma fase muito mais... onde os desafios de estrutura já foram vencidos, temos instalações muito boas. Agora o momento é de se dar conta do aumento do escopo da regulação. Não tinha programa de biodiesel quando a ANP foi criada; você não tinha o pré-sal e você adicionou um novo regime agora de partilha com relação ao regime de concessão. Depois veio a lei que determina que toda a cadeia do etanol seja regulada pela ANP. O escopo só foi aumentando e o corpo de pessoal continuou mais ou menos o mesmo. Então é você ir se adaptando face a essas novas realidades. (Diretor 1).

Fica evidente, pelas falas acima, que a melhoria da estrutura da ANP, tanto material, quanto em termos de tomada de decisão, número de funcionários, etc, foi fundamental para que ela pudesse assumir as novas atribuições que foram surgindo na

medida da expansão do setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis. A descoberta da camada do pré-sal foi certamente um marco no setor, mas esta não foi a única mudança em termos de expansão. A destinação de esforços na produção de biocombustíveis foi algo importante também, uma vez que surgiu como responsabilidade de regulação da Agência após a sua criação, não fazendo parte, portanto, das suas atribuições iniciais.

A pergunta seguinte referia-se à percepção dos dirigentes sobre os desafios que ainda permanecem na Agência. A ideia era que, se a questão do controle social, ainda que não como um conceito bem formulado, estivesse presente nas preocupações da ANP, deveria aparecer nas respostas a esta pergunta. O diretor 1 iniciou sua resposta fazendo referência a questões mais técnicas, mas a seguir falou sobre a relação da agência com a sociedade:

Pra fora está faltando colocar a cara na janela, vamos dizer assim. Ou seja, usar o site para se comunicar melhor. Todas as notas técnicas quando ficam prontas, você põe no site, ué. Uma agência tem que ser o lócus da inteligência setorial (...). Tem que explicar melhor as coisas, tem que ter programa de comunicação com a sociedade, etc. Uma coisa que está melhorando principalmente no último ano é intensificar a qualidade do combustível e a fiscalização, etc, pra você conseguir reduzir ainda mais o que a gente chama de 'índice de não conformidade do combustível'. Porque esta é a fase mais direta da relação da ANP com os consumidores. Tem um mundo aqui que envolve muito dinheiro e altos valores de investimento, que é o mundo do *upstream*, mas o mundo do *downstream* é onde o consumidor é diretamente afetado. Fortalecer esse tipo de ação: é isso que a gente tem tentado.

O diretor 2, por sua vez, falou extensamente sobre diversos aspectos, na resposta a mesma pergunta que indagava sobre os desafios:

Ah, também são muitos, enormes. Manter os quadros técnicos que nós temos, porque é um setor onde o perfil técnico é extremamente valorizado, a política salarial pública... Na maioria dos setores o público paga melhor do que o setor privado, mas não nesse setor. Então a primeira coisa é manter os nossos quadros, manter os concursos para manter os quadros e fazer reposição dos quadros através dos concursos. Segundo, melhorar e intensificar cada vez mais a qualificação técnica dos servidores, até porque do outro lado, do

setor privado, são servidores técnicos extremamente capacitados, extremamente treinados, constantemente sendo atualizados. São técnicos internacionais. A indústria do petróleo está aqui no Brasil como tá nos EUA, como tá no Golfo do México, como tá na Costa africana, como tá na Austrália, como tá... enfim, é uma indústria internacional, onde a maioria das empresas também são empresas internacionais, que atuam no mundo inteiro, com técnicos vividos, com experiências no mundo inteiro. Faz com que nós aqui tenhamos essa necessidade dessa capacitação constante, desse aperfeiçoamento pra que a gente possa ter o exercício autônomo da regulação. Há desafios enormes estritamente sobre o aspecto de regulação. Nós temos não só experiências muito curtas, de 12 anos, nós vamos passar por experiências, por exemplo, diferentes das experiências das contratações por concessão. Temos aí dez rodadas de concessões. Tivemos uma rodada, não é bem uma rodada, de processo de cessão onerosa, que é um processo muito particular. É um processo que a gente chama de jabuticaba, porque só existe no Brasil. Também vamos fazer agora nosso primeiro processo de cessão de partilha, uma modalidade nova. Tem aí toda uma experiência sob o ponto de vista técnico a ser desenvolvida sob aspectos não convencionais. Ainda sobre petróleo e gás, a instituição de contratos de concessões, como é que a gente vai fazer isso. O aprimoramento da regulação sob o ponto de vista da segurança operacional, sob o ponto de vista ambiental, sob o ponto de vista da fiscalização dos concessionários nas mais diversas áreas do setor. Tem também o setor de biocombustíveis. Tem um leque enorme de atividades, de aprendizado. Na produção de etanol, nós estamos falando de etanol de primeira geração, mas agora estamos produzindo etanol de 2ª geração. Importação, exportação, deslocamento interno. Então, enfim, o mundo regulatório para o setor é enorme e os desafios da gente são sempre do tamanho do setor.

Esta resposta, a despeito de extensa e ampla, não remeteu ao tema da participação da sociedade, encerrando de modo discreto com nossa expectativa de que espontaneamente pudéssemos ouvir dos entrevistados referências diretas ao desafio do diálogo com os diversos interessados na sorte da política do petróleo brasileiro.

A partir de então as perguntas passaram a ser mais focadas no nosso tema de interesse. Primeiramente, perguntamos como ocorre a participação dos diferentes grupos junto à ANP. Chamou atenção a predominância, nas duas respostas, da associação da palavra *grupos* com os agentes econômicos. Isto é, pudemos perceber facilmente que os únicos grupos da sociedade que procuram a ANP para fazer reivindicações, propostas e pressões em geral, são os representantes das empresas reguladas. É o que podemos observar na resposta do diretor 2:

Ah, eu acho que da forma mais legítima possível. Eu acho que os agentes econômicos têm toda legitimidade de procurar o órgão regulador e fazer as suas reivindicações, mostrar os seus problemas, seus dilemas, né. E cabe à Agência escutar como instrumento da sociedade e ao ponto em que a gente entender que é justa, adaptar às nossas regulações aquelas reivindicações, evidentemente pensando esse ajuste de regulação no impacto daqueles dois tripés, como eu falei desde o início: nas políticas públicas e no interesse da sociedade. Então tudo isso tem que ser pesado em cada decisão. Há decisões onde apenas vai estar mexendo no equilíbrio entre a concorrência, entre permissionários ou concessionários. Que há todo um jogo de interesses aí que a regulação está aí para tentar equilibrar. Mas de certa forma eu vejo com legitimidade a vinda deles aqui para virem apresentar suas reivindicações.

O diretor 1 dá uma resposta mais longa, na qual podemos identificar diversos elementos importantes. Inicialmente, segundo ele,

Aqui a gente é sempre muito aberto a escutar os agentes. Antes eu pensava: temos que ser cordiais. Hoje eu já vejo de uma outra forma, porque é fundamental escutar os agentes. Se você ficar só aqui no Centro do Rio fazendo regulação da nossa cabeça, sem saber o que o mercado tá pensando, o que tá esperando, qual é a dificuldade, etc, vai ser horrível.

Continuando, ele conta que estava em um evento mundial sobre regulação e lá um dos coordenadores de mesa perguntou a um empresário o que ele mais temia da agência reguladora. A resposta foi: “o que mais me dá medo é que ela não me escute”. Então estende sua observação, dizendo que

É fundamental escutar até para reduzir a assimetria de informação. Então a gente nunca nega pedido de entrevista e conversa. Quando troca um diretor, eles sempre vêm aqui se apresentar. Fala dos projetos, fala dos planos. E obviamente defendem seus projetos, defendem seus planos. Pra gente isso é bom porque sem isso a assimetria de informação é muito grande. Então a gente tem esse tipo de perspectiva. E com o passar do tempo a gente vai aprendendo a ver, naquele discurso ali o que que é só apresentação e o que que é uma defesa de um interesse específico. Então você já pode algumas vezes cortar na raiz, como eu já fiz, e outras vezes você escuta, deixa pra lá, mas já fica sabendo, fica com aquilo registrado na cabeça. Então a maior relação é com as empresas. Também existem as associações de classe, as áreas mais organizadas: consumidores industriais, etc, que

vêm reclamar da disponibilidade de gasto, do preço dos combustíveis, etc. E os consumidores de uma forma geral não vêm nunca porque nunca estão suficientemente organizados. Ao contrário de outros países, onde as associações de consumidores são muito bem organizadas e se juntam nas mesas e vão debater com o cara que tem PhD, da academia ou o cara que é empresário e tem 30 anos de experiência de igual para igual. O cara que defende os interesses dos consumidores é muito bem preparado. Agora, aqui, devido até ao próprio nível de formação educacional...

A percepção do diretor 1 sobre a dinâmica dos grupos, que neste caso, podemos chamar de grupos de interesse, é bastante lúcida. Ele percebe a desigualdade no que tange à representação de interesses e identifica o motivo disso. Entretanto, não é possível deixar de destacar que está presente a ideia de que os representantes dos interesses da sociedade são os consumidores de combustíveis. Isto aparece não só nesta fala, mas em outras falas dos dois dirigentes, como veremos adiante. Os consumidores de combustíveis de fato não representam o conjunto da sociedade que é “afetada” pelas políticas energéticas. Os consumidores de combustíveis compõem um estrato específico da sociedade, os proprietários de veículos automotores. Não estão entre eles, por exemplo, a grande parcela da sociedade que não possui um veículo, mas depende de transporte público para trabalhar, etc. Estas pessoas são diretamente afetadas pelas políticas do setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis porque estas interferem diretamente nos preços dos transportes públicos. Ademais, também vem deste setor o gás natural de uso doméstico, encanado ou não, cuja variação de formas de produção, distribuição e preços afeta diretamente os cidadãos.

A seguir, procuramos saber como se dá e com que frequência os grupos tentam exercer influência na Agência. Perguntamos se eles vão à ANP com regularidade ou pontualmente, para tratar de temas específicos. Podemos ver que as respostas foram bastante similares.

Eu fiquei muito impressionado. Eram romarias de gente. Ah, chegou um diretor novo, eles querem se apresentar. É um ritual. Ou se tem alguma coisa específica. Aí eles pedem uma reunião específica, com um ponto de pauta específico. Eu, por precaução, nunca atendo ninguém da indústria sozinho. Por praxe, eu tenho sempre um assessor comigo, pra evitar qualquer tipo de... (Diretor 1).

Tem todo tipo de visita. Tem aqueles que vêm apenas para tomar uma café, e tal, tem uma relação cordial. Tem aqueles que trazem demandas mais estratégicas: “olha, isso é importante para o setor

como um todo”. Geralmente vem representação colegiada, para fazer representação da categoria. Ou às vezes são demandas pontuais, que chegam aqui já colocadas, que a gente tem que escutar e procurar ser justo. 99% do que chega é: olha, a regulação está aí e vocês vão ter que se enquadrar. A regulação é uma coisa dinâmica. As reuniões com esse setor é uma forma de dar vida à regulação. Transforma ela em instrumento vivo, porque até a vida, ela é dinâmica. A vida todo dia tem um fato novo, todo dia tem centenas e centenas de fatos novos. E é claro que na ANP hoje também. (Diretor 2).

A frequência dos agentes econômicos, aqueles que procuram a ANP hoje, é, pelas duas falas, de um modo geral, eventual. Procuram os dirigentes apenas para tratar dos assuntos que lhes interessam. Portanto, nem da parte dos agentes econômicos é possível dizer que existe uma prática de controle sobre as ações do setor público, no sentido genérico e solidário com interesses públicos.

A pergunta subsequente referia-se ao grau de qualificação dos atores que procuram a ANP. Indagamos se os dirigentes acham que falta conhecimento técnico e se isto é algo importante no diálogo. Neste ponto, as respostas são diferentes. O diretor 1 afirmou que “falta, falta sim. Por exemplo, no gás, a lei do gás é de 2009. Ainda tem muita gente que não entendeu que tem uma nova legislação, que existem aspectos novos nas regulamentações, etc. Às vezes falta também um conhecimento específico mais apurado”. Já o diretor 2, defende que

Tem todos os tipos. Mas a maioria são muito qualificados. É como nós falamos, esse setor remunera bem e atrai profissionais muito qualificados. Na maioria dos casos são profissionais muito bem qualificados, apresentando ideias muito bem fundamentadas. E eles também podem manifestar suas ideias e seus interesses nos processos de mudanças regulatórias. Porque sempre são precedidas de uma consulta pública e uma audiência pública. E todos esses grupos econômicos interessados comparecem e lá tratam em um debate sempre denso e profundo e que aí sai a regulação como um equilíbrio de tudo isso, como nós já falamos.

Nesse caso, o pressuposto deste trabalho é que: o modelo de gestão pública democrática defendido a partir da Reforma do Estado, e fortalecido pelos governos que sucederam os reformadores, coloca às organizações públicas a responsabilidade pela criação de estímulos efetivos à participação da sociedade como um todo. Baseados nisto, perguntamos se a ANP oferece algum curso de formação que sirva como

nivelador aos cidadãos que a procuram. As respostas dos dois entrevistados foi negativa. Um deles, explicou que

Agora, a gente nunca recusa convites para participar de seminários. Aliás, seminários na área de energia tem o tempo todo, né. Se não é o diretor, vai o assessor. Se não é o assessor do diretor, vai o superintendente. Na cabeça da atual diretoria isso é muito claro. A gente tem que ser o mais transparente possível.

Em seguida, perguntamos sobre quais são os canais disponíveis a um cidadão, qualquer que seja, que queira conhecer e acompanhar a Agência mais de perto. O diretor 2 disse que

Primeiro, o grande instrumento de comunicação da agência e de interação com a sociedade é feita através de seu site na internet. A internet é o instrumento que a gente mais utiliza para conversar com a sociedade. Fora isso, há o 0800. É outro instrumento de diálogo com a sociedade. É um instrumento muito acionado pelo consumidor de combustível. Então são dois instrumentos importantes para que a sociedade possa interagir com a gente. Nas temáticas mais específicas, aí tem as atas das reuniões e todas as edições são públicas. E nós estamos avançando nisso. Ou seja, qualquer agente público ou qualquer cidadão pode requisitar, por exemplo, o áudio da reunião de diretoria. Tem direito ao áudio, né. Enfim, eu acho que a gente ainda pode avançar em algumas coisas, estamos vendo essa questão de fazer a reunião pública e transmitir por internet. Isso gera uma estrutura para isso também e também eu creio até que algumas mudanças internas. Porque muitas decisões podem ser tomadas pela própria área através de um instrumento que a gente chama de delegação de competência. E aí vai mais do entendimento. Eu posso dar mais delegações ou menos delegações. Novas delegações, a superintendência tem mais atribuição, menos delegações sobrecarrega mais o papel da diretoria. Hoje há muito poucas delegações de competência, na ANP. É muito puxado pras decisões de diretoria. Então fazer reuniões públicas com a quantidade de decisões que nós tomamos, talvez a gente tivesse que se adaptar a isso. Enfim, tudo tem que ser transparente, as decisões têm que ser claras com a sociedade. Se é o acompanhamento pela internet, ou pública, ou através do áudio da reunião, qualquer um desses instrumentos têm que estar à disposição da sociedade.

Sobre a publicidade das reuniões da diretoria, a legislação da ANP determina que as reuniões sejam abertas ao público, bem como o áudio esteja disponível a todos que requisitem. Entretanto, como diz tanto o diretor 2 quanto o diretor 1, a Agência está se movimentando no sentido de se adequar a esta exigência, mas a ideia de que este procedimento é positivo não é compartilhada por todos os diretores. O diretor 1 responde a essa questão da seguinte maneira:

Tá, mas você falou que as reuniões da diretoria são abertas. Você já foi a alguma reunião? Porque elas não são abertas (risos). A gente tá até trabalhando pra isso. A da ANEEL já é, a nossa a gente tá trabalhando. Tem problema de orçamento, equipamento, etc. Mas existem mecanismos, digamos assim, de controle social... Primeiro, a pauta da reunião vai pro site. Depois tem as deliberações. As decisões da diretoria aparecem lá. Tem uma secretaria executiva que se ocupa disso. Então os agentes já sabem se terão o ponto de seu interesse sendo tratado na reunião. Então as reuniões não são públicas. Mas pela lei de acesso à informação, se acontecer, igual você falou, do sindicato solicitar a gravação da reunião – porque todas são gravadas – a gente dá. Mas aí tem um caminho para fazer a reunião pública. Eu tenho uma opinião como pesquisador, já tinha e confirmei aqui. Tem vantagens e desvantagens nisso. Tem determinados assuntos, principalmente no caso da ANP, que envolvem informações sigilosas das empresas. Então você vai ter um outro *modus operandi*, não sei exatamente como, mas outro tipo de relacionamento, né. Tem que ser muito mais formal. E outras coisas, obviamente, vão ter que ser discutidas antes. (...) Acho que o debate em si vai necessariamente ficar mais pobre. Então tem essas vantagens e desvantagens, mas a gente tá trabalhando pra isso.

A partir deste ponto, quando a visão geral dos diretores sobre a agência e sobre a relação dela com a sociedade já está registrada, a pergunta seguinte voltou-se mais especificamente para o controle social. Fizemos uma pequena introdução contextualizando este termo. Dissemos que ele apareceu com a denotação de controle da sociedade sobre as ações do Estado e como uma nova necessidade que se apresentava à democracia no seio da Reforma do Estado, mesmo processo no qual surgiu a ANP. Após esta melhor localização do tema, questionamos os diretores sobre qual é a visão deles sobre o controle social como algo a ser exercido cotidianamente junto às organizações públicas. O diretor 1 afirmou que

Eu adoro o TCU. Eu acho que às vezes o TCU enche a paciência da gente, mas eu acho muito bom. É muito melhor existir o TCU do que não existir. Então isso reforça aqui o nosso processo de tomada de decisão. Do ponto de vista administrativo: saber se você está agindo na direção certa. Isso é bom, é bom. Agora, às vezes, obviamente extrapola, mas...

Esta fala revela a não compreensão exata do tema ‘controle social’. TCU é um órgão de controle externo e não um órgão de controle social. Aquele pode, obviamente, servir de apoio ao exercício do controle social, contudo este último carrega em si uma dinâmica política, própria da ação das pessoas nas esferas democráticas, que o TCU não abarca. O TCU é um órgão da sociedade política, uma vez que é auxiliar do papel fiscalizador do poder legislativo. Vale ainda dizer que o controle social não se dá apenas como um meio de fiscalização de contas. É muito mais do que isto. Fiscaliza *o que* está sendo feito e *como* está sendo feito a partir de compreensões sobre o que é melhor para os cidadãos, sobre qual é o projeto mais adequado a ser executado em relação às demandas sociais, etc. Pode até envolver conhecimentos técnicos, mas é essencialmente político. Não há consenso em torno das questões que são objeto do controle social, o que sugere disputas e debates. Essa ausência de consenso, por sua vez, na sociedade democrática, é (ou deveria ser) vista como algo positivo, como uma expressão do contraditório e da pluralidade – dimensões valorizadas no discurso político contemporâneo.

O diretor 2, por sua vez, revelou conhecer o assunto, à medida que imediatamente fez referência aos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, fóruns mais conhecidos, porque institucionalizados, de exercício do controle social. Nas palavras dele,

Eu acho que tudo que vem pra dar transparência às decisões é importante. Os Conselhos é.... eles foram criados para ter autonomia, ah nem todos tem autonomia na sua plenitude, mas eu acho que foi o instrumento que a sociedade encontrou de aumentar o poder de fiscalização sobre as ações públicas e acho que ele tem cumprido... No caso da regulação, nós não temos nenhum Conselho. Temos só fiscalização, ou seja, CGU, TCU, a própria câmara de deputados, congresso nacional. São os órgãos a que nós prestamos conta, né. Mas vejo em outras estruturas do poder público também com bons olhos os conselhos consultivos.

Por fim, perguntamos se os diretores acham que a ANP é uma instituição que deveria viabilizar o exercício do controle social. Segundo o diretor 1,

Não. Eu acho que a Agência é um canal a mais. Acho que é uma rede de instituições que formam o desenho institucional que vão conferir isso. Aqui eu poderia falar inúmeras: Ministério Público, TCU, o papel da própria agência no Ministério, na Casa Civil, o próprio Legislativo, né. Até o Senado. É ele que te outorga, que te sabatina, que aprova o seu mandato, mas não tem nada – e eu acho que deveria – a ir lá prestar contas ano a ano, pelo menos. Então eu acho que deveria ter. As audiências públicas.

A Agência tem uma função importante nisso, porque qualquer decisão que se tome, tem que passar por consulta pública. A minuta passa pelo parecer técnico, passa pela diretoria e a diretoria decide se vai para consulta pública. Depois volta para a diretoria, pela área jurídica, pela procuradoria. Às vezes são coisas assim tão triviais. Uma vez eu fui em uma, cheguei lá e tinha uma pessoa (risos).

Curiosamente, a resposta do diretor 2 caminhou no mesmo sentido negativo:

Olha, não sei, acho que para um órgão regulador já tem vários instrumentos de acompanhamento de nossas atividades. Já temos aqui dentro a procuradoria federal, AGU, todos os pareceres passam por um procurador federal que responde diretamente à AGU. Primeiro ponto. Segundo ponto: todas as nossas decisões são objeto de fiscalização da CGU. Todos os nossos gastos e contratações são objeto de fiscalização do TCU. E respondemos à câmara dos deputados e ao senado federal. Todas as decisões, tudo o que acontece, sempre estamos indo à Brasília dar satisfação aos deputados e aos senadores. Além de outros instrumentos, o próprio Ministério Público, a polícia federal, enfim. Eu acho que são órgãos que hoje já têm instrumentos de fiscalização muito eficaz. Porque também, se você bota fiscalização de todos os tipos, a perda de tempo do órgão pra tá prestando esclarecimentos à fiscalização tem que ser levado em conta também como um instrumento que vai contra a eficiência produtiva do alvo fiscalizado. Eu acho que tem que ter fiscalização, tem que ter transparência, agora tudo na medida certa, pra que não gere um número excessivo de fiscalização.

As falas dos dirigentes, especialmente as iniciais, mostram que a “onda

democrática”, comprometida com a transparência, que vemos nos discursos políticos, nos eventos acadêmicos e profissionais sobre novas formas de gestão pública, está presente nos atores-chave destas organizações. Ou seja, esse discurso foi efetivamente internalizado. A grande questão, contudo, é verificar se a prática destas organizações é condizente com o discurso e como estas práticas são pensadas e implementadas. Isto porque, quando se fala de organizações, como a ANP, que pautam a sua ação pela dinâmica social e esta dinâmica envolve, de um lado, um setor de fundamental importância para o país e para os cidadãos como um todo, e de outro, interesses divergentes – cidadãos que necessitam dos melhores serviços aos menores preços e empresários que buscam constantemente aumentar sua lucratividade e condicionam isto aos seus investimentos – ser democrático, nos termos atuais, não é apenas agir administrativamente de maneira correta. A inclusão de diferentes setores sociais de alguma maneira envolvidos com as políticas de petróleo, gás e biocombustíveis torna-se estrategicamente fundamental.

Portanto, de início, percebemos que a Agência está preocupada com a sua abertura para a sociedade. O significado disto e a forma como isto pode ser feito é que parecem questões ainda não totalmente esclarecidas. Um exemplo é a questão das reuniões de diretoria. A legislação da Agência determina que as reuniões sejam públicas. A Agência até o momento não obedeceu a esta obrigação, embora esteja explicitamente se organizando para isso. Contudo, não há acordo sobre o quão benéfica, para as decisões da Agência, será esta mudança. Um dos diretores afirma, inclusive, que se as reuniões forem abertas, as decisões terão que ser tomadas antes, em outros espaços. Tal comentário sugere que mesmo se as reuniões forem públicas, a diretoria não mudará, na prática, sua forma de atuação. As reuniões públicas, neste caso, seriam uma espécie de performance, eliminando qualquer tipo de interação profícua com os cidadãos que quisessem participar do processo da ANP.

Fica claro que o diálogo da ANP se dá apenas com os agentes econômicos. As empresas que são reguladas pela Agência são identificadas como os principais atores de diálogo. Mas a resposta dos dirigentes sobre isto sempre faz referência ao fato de que, a despeito deles terem que estar abertos às demandas dos grupos de empresários, eles têm que equilibrá-las às demandas e aos interesses da sociedade. Ora, como saber quais exatamente são interesses da sociedade sem ouvi-la, sem torná-la copartícipe dos processos fundamentais para a tomada de decisão. Os questionamentos à democracia

representativa, desde séculos passados até as manifestações públicas mais recentes, têm exatamente este fundo crítico.

Há espaços abertos de participação ampla na ANP, que fundamentalmente são as consultas públicas e as audiências públicas. Entretanto, a frequência é baixa e, quando há, só comparecem pontualmente os agentes econômicos. Evidentemente, estes são os atores que vivenciam as questões constitutivas da Agência no seu dia-a-dia e seus interesses do cotidiano estão diretamente relacionados à ANP. Então é de se esperar que sejam eles a procurar mais frequentemente a Agência.

Há, aparentemente, uma naturalização de lado a lado, entre os agentes econômicos e os dirigentes da ANP, quanto ao que significa a sociedade e os que têm razões para pleitear, serem ouvidos e comparecerem às audiências públicas, por exemplo.

Os dirigentes não parecem objetar a participação da sociedade, mas traduzi-la como o diálogo e a transparência a certos membros da sociedade, exatamente aqueles que operam no plano dos negócios, do empreendedorismo, com o petróleo e seus derivados.

A argumentação deste trabalho questiona se a ANP, de fato, incorpora a participação da sociedade – sociedade que não se encontra necessariamente organizada, mas que sofre os impactos da atividade energética sendo, portanto, necessário que ela assuma a função de buscar e incorporar a opinião e a participação desses agentes. Em primeiro lugar, reconhecer estes outros agentes, estes interessados que não são tão explícitos, mas que, provavelmente, são aqueles mais carentes de quem os ouça. Isto parece estar faltando e não haverá evolução sem este reconhecimento de que há interlocutores ausentes destes episódios de diálogo com o público. Neste sentido, é preciso romper com a passividade no lado burocrático do “balcão”, para usar uma imagem de Hélio Beltrão, quando se referia ao diálogo entre o poder público e o público. Ou seja, é preciso criar espaços/canais voltados ao atendimento destes interesses. Estes meios necessitam ser fortalecidos e publicizados, de modo que sejam identificados e acessados. Além disto, cursos de difusão de conhecimentos deveriam ser oferecidos para balizar a compreensão das questões básicas do setor.

Como observou um dos entrevistados, o diretor 1, em outros países, onde a cultura da participação social é mais cultivada, a área do petróleo também mantém um diálogo mais estreito e mais frequente com o grande público: “outros países, onde as associações de consumidores são muito bem organizadas e se juntam nas mesas e vão

debater”. O como isto tem sido feito, como se obtém o avanço da participação da sociedade nos processos decisórios públicos de áreas mais complexas, é também um *benchmark* a ser observado no aprendizado que costumeiramente fazem nossos técnicos e teóricos com os exemplos dos países centrais.

É necessário que as agências se adequem a esta nova dinâmica política, que reconhece a limitação da democracia representativa, constatando que por si só ela não é capaz de traduzir os interesses da sociedade. Para que isto efetivamente ocorra, a receita há muito já foi dada: é necessário criar espaços de exercício da democracia participativa nas atividades da administração pública em geral. É isto que traz a “vida à atividade regulatória”, como fez referência um dos dirigentes, e de maneira efetivamente justa, porque se passa a conviver com demandas dos dois lados e não apenas com a vertente dos agentes econômicos.

Historicamente, há grande desigualdade entre esses grupos, seja devido à organização, seja devido à capacidade de exercer pressão pelos recursos simbólicos e materiais que possuem os agentes econômicos. As instituições públicas, portanto, precisam tomar a iniciativa. Não significa se apresentar como a expressão das demandas sociais, os intérpretes da sociedade, dos mais frágeis. Isso já provou não dar certo. O que se torna necessário é incluir tais atores no cotidiano da tomada de decisão, do contrário, a representação desigual de interesses vai continuar e se perpetuar.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como fio condutor o novo contexto criado na Administração Pública, com o discurso e a formalização legal da descentralização e da abertura de espaços para a participação cidadã nas decisões públicas. De um lado, imediatamente após a promulgação da Constituição de 1988, diversos espaços foram institucionalizados com vistas à gestão de políticas públicas de maneira cidadã. Cidadã no conceito de Rousseau, porque a participação tornou-se efetiva quando as questões de fundamental importância na relação do Estado com a sociedade, as políticas públicas, passaram a poder ser definidas não apenas pelo poder público, de maneira unilateral, mas por representantes dos interesses da sociedade. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas passaram a ter o poder deliberativo sobre as áreas as quais estão vinculados. Em outras palavras, o poder público deixou de assumir, de modo explícito e segundo a lei, toda a responsabilidade e autoridade sobre a condução de políticas e de orçamento em saúde, educação, etc.

Tal transformação, como vimos, está diretamente ligada ao processo de redemocratização do país. Isto, que apareceu inicialmente na “Constituição cidadã”, expressou o sentimento de grande parte da população que se recusava a confiar nas instituições representativas vigentes e que não reconhecia apenas no voto a ação cidadã. Cidadania portanto é, em certo sentido, reconceituada, porque sua expressão já não é reconhecida por um conceito de direitos políticos restrito aos processos da democracia representativa. Passa a significar ação cotidiana nas esferas de decisão do Estado, projetando-se como uma forma de democracia participativa, se não direta, próxima disto.

Para a Administração Pública, isto tem um impacto significativo, à medida que esta é obrigada a se aproximar da sociedade. Os processos que antes eram determinados pelas autoridades públicas como meramente técnicos e, por isso, eram construídos, implementados e avaliados a portas fechadas pelos burocratas e políticos, a partir deste momento são admitidos como técnicos, em parte, mas acima de tudo políticos. Toda a literatura contemporânea, versando sobre políticas públicas, afirma este duplo caráter das formulações e até mesmo do desenrolar operacional das linhas de ação do Estado

moderno.

Exatamente porque são políticos, os processos da política pública devem ser sempre construídos de maneira coletiva, respeitando as diferentes ideologias e interesses dos diversos grupos, e procurando chegar a um entendimento, que vise o bem comum. É isto que esperam os cidadãos de variados segmentos sociais e defendem os pensadores humanistas, tal como representativamente podemos lembrar Habermas e toda a sua produção teórica, comprometida com a ação comunicativa e a esfera pública.

Contudo, seríamos imprecisos com Habermas se deixássemos de lado a ideia fundamental de que a concretização desse formato de democracia deliberativa depende de uma iniciativa ‘de baixo para cima’, da conscientização e disposição dos membros da sociedade para levá-la à frente. A iniciativa de baixo para cima, por seu turno, precisa encontrar mais do que o espaço aberto, precisa encontrar caminhos abertos e convidativos para se apresentar. Como em grande e talvez maior medida estes caminhos abertos dependem de um Estado efetivamente comprometido com esta proposta de transparência, acesso, participação ou, enfim, do controle social, como genericamente se enuncia nos documentos e na literatura da reforma do Estado.

De início, encontramos a origem desta necessidade – a necessidade do controle social – na crise da democracia representativa. Crise esta que passou a ser admitida pelos governantes e *think thanks*, no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, mas que já era objeto de reflexão pelo menos desde o século XIX, com Stuart Mill, e seguiu no século XX, com diversos autores, como esperamos ter demonstrado. O surgimento de novas formas de participação da sociedade civil é, portanto, a culminância da crise da democracia representativa, considerada como não mais capaz de traduzir com fidelidade as expectativas da sociedade.

Do ponto de vista prático, esta crise de representatividade se manifesta sob a forma de crise de governabilidade, quando as instituições e os poderes contraem o descrédito da população, que não se sente mais representada por aqueles a quem confiou mandatos (parlamentares, governantes e nomeados por estes). A corrupção, cujas denúncias são amplamente difundidas pelos meios de comunicação, às vezes descrita como o maior mal da sociedade política, assim como o entrave ao atendimento das necessidades do povo, tornam-se grandes referências de senso comum para o enraizamento e expansão desse descrédito. No caso do Brasil e dos países latino-americanos, não é possível esquecer as experiências traumáticas de longos períodos, décadas, de ditadura civil-

militar, que não só impedia que o povo tivesse espaço e voz nas instâncias do governo, como ‘calava’, da maneira mais brutal, aqueles que tentavam falar. Era de se esperar que, com a queda desses regimes, o povo quisesse diretamente expressar suas demandas e levá-las adiante, não apenas por meio de representantes, mas também diretamente. A Constituição de 1988, ainda que tenha recebido muitas heranças dos grupos ligados à ditadura, que estavam presentes na Constituinte, carrega este contexto, esta vontade de participação social, do que é ilustração a emenda constitucional de iniciativa popular e outros estímulos à presença direta da sociedade civil nos espaços de decisão.

Logo em seguida, vieram as reformas orientadas para o mercado. Estas, como vimos, impulsionaram mudanças amplas e significativas na sociedade brasileira que não estão circunscritas à esfera administrativa ou ao foco de atuação do Estado. A reforma foi impulsionada sob o diagnóstico de que a crise vivenciada nos anos 1980 foi uma crise de Estado. Todos os problemas estavam vinculados ao Estado forte que se consolidou, aqui no Brasil, a partir do nacional-desenvolvimentismo e ao nível mundial era representado pelo chamado intervencionismo econômico e social, simbolizados no keynesianismo, na social-democracia e no *Welfare State*. Esse Estado provedor de serviços públicos, responsável pelo desenvolvimento, forte frente ao mercado, que viabilizou altas taxas de crescimento econômico nas décadas anteriores, relativa diminuição das desigualdades e inclusão de setores sociais desprivilegiados, passou a ser identificado como lento, ineficiente e corrupto. Este foi um discurso que começou a se construir muito antes das reformas de Estado. *O Caminho da Servidão*, de Friedrich Hayek, considerado um livro referencial das ideias neoliberais, foi publicado pela primeira vez em 1944. As críticas se voltavam, neste livro, sobre as experiências socialistas, e soavam como um alerta aos Estados de Bem-Estar. O terreno fértil para a emergência destas ideias e sua apresentação como um novo projeto foi a crise econômica dos anos 1970-80 e potencializada com a crise do mundo socialista, que teve seu fim simbolicamente decretado com a queda do Muro de Berlim, em 1989.

A partir deste contexto, verificou-se um esforço conjunto de atores sociais e áreas do conhecimento, com o apoio das grandes mídias, para a consolidação das ideias neoliberais. Vemos uma larga produção da Economia, da Administração, da Ciência Política, da Psicologia, dentre outras, comprometida com este projeto. A administração pública de traços acentuadamente republicanos passou a ser identificada como um mal a ser combatido. Igualmente deveria ser combatida, parte integrante dela, a burocracia, o

excesso de regras e leis que, no entender dos reformadores, tornam o poder público lento, inflexível e distanciado das demandas sociais: deveria ser combatido o Regime Jurídico Único, que confere estabilidade aos servidores públicos e estimularia a falta de compromisso com a coisa pública, a má execução de suas funções, a corrupção, o clientelismo, etc; deveriam ser combatidos os políticos, identificados como corruptos, que buscavam a política apenas para satisfazer interesses pessoais em detrimento dos interesses da sociedade; deveriam ser extintas as políticas sociais, encaradas como protecionismo e sinais remanescentes da política paternalista da era varguista, como se dizia no Brasil dos anos 1980. Na sequência deste último mal, vinham organizações políticas em geral (partidos políticos, sindicatos, movimento estudantil, etc.), todas associadas ao jogo político desqualificado, tradicional, assistencialista e populista.

A solução apresentada na esfera administrativa, muito antes do Brasil iniciar sua reforma, porque, ao fim e ao cabo, era um projeto mundial, foi a equiparação das práticas da administração pública às práticas do setor privado, privatizações, concessões, terceirização, etc. Do lado político, se nem as instituições públicas e nem as organizações políticas em geral são confiáveis, a solução é que o cidadão autônomo e independente passe a controlar as ações do Estado cotidianamente. É neste momento e sob esta lógica que surge e se afirma o conceito de controle social.

É neste mesmo cenário de reformas que surgem as agências reguladoras no Brasil. Surgem como consequência das privatizações e em especial das delegações, materializadas entre nós pelas concessões de serviços públicos. A despeito do condutor da reforma do Estado brasileiro, Bresser-Pereira, atribuir ao mercado o condão de realizar o melhor controle possível do serviço público, as agências reguladoras surgem com o objetivo de impor aos entes privados, detentores de concessões públicas, regras e a fiscalização do seu cumprimento para que os interesses públicos não sejam ignorados em função da busca pelo lucro. Surgem, portanto, para fazer valer a voz do interesse público, pela via do Estado, nos negócios agora dominados por empresas privadas.

Vimos, no entanto, que agência reguladora, tal como Estado, não é sinônimo de neutralidade e compromisso com os interesses sociais. Ela expressa todo o jogo de interesses e as disputas presentes na sociedade. Possui, ademais, o agravante de ser alvo constante de captura por parte daqueles que são regulados por ela.

O processo de criação das agências reguladoras no Brasil, em especial a ANP, como vimos, foi marcado por muitos debates na esfera do Congresso. Já naquele momento,

alguns parlamentares manifestavam preocupação com os “superpoderes” da Agência devido à falta de controle externo. Denunciavam que o projeto acabava por distanciar a ANP da sociedade civil. Não se pode desconsiderar que, a partir do processo de reforma do Estado, os órgãos de controle público, como CGU, TCU, Ministério Público, etc., foram ampliados e hoje possuem presença importante nas instituições públicas. A referência a estes órgãos foi feita pelos entrevistados várias vezes, o que ensejou inclusive certa confusão entre o significado destes órgãos e o controle social.

Como dissemos na seção anterior, estes órgãos desempenham uma função altamente relevante, uma vez que obrigam, ainda que de maneira indireta, que as instituições públicas sejam o máximo transparentes possível. Mais que transparentes: devem funcionar dentro de padrões legais e morais básicos. Isto auxilia sobremaneira o exercício do controle social. Mas, como pudemos verificar, pelos posicionamentos de autores citados no capítulo quatro, este tipo de controle não é suficiente para sustentar e legitimar uma agência reguladora como representante dos interesses sociais. Mais do que isso, vimos com Motta uma perspectiva bastante pessimista sobre as agências no formato em que se encontram. O autor enxerga no modelo atual, mesmo com o controle público, agências que cumprem os requisitos formais, agem de acordo com a legalidade, entretanto estão voltadas apenas para a eficiência econômica, “quase sempre adversária dos setores mais desprotegidos das sociedades”. Em outros termos, a eficiência econômica é importante, mas só será efetiva, no sentido do valor público, se estiver articulada com os direitos fundamentais da cidadania, no conceito de Marshall.

Como então escapar desta armadilha apontada pelos autores citados? Eles próprios dão a resposta, a qual mobilizou a realização deste trabalho: por meio da participação ativa da sociedade civil, daqueles grupos que não necessariamente são os consumidores diretos dos combustíveis, mas que dependem da energia concernente à ANP para trabalhar, para cozinhar, para tomar banho, enfim, para outras atividades que estão no plano do cotidiano dos mais necessitados. A ideia de que o controle social é o pré-requisito para o bom funcionamento do modelo regulatório está presente nas falas de Pacheco, de Peci, de Fadul e de Motta, ainda quando do nascimento das agências reguladoras.

Isso é especialmente importante quando se trata de agências reguladoras de setores com amplo alcance público, porque necessariamente elas têm que dialogar com um determinado setor da economia, cujas ações têm repercussão sobre milhões de pessoas.

Vimos nas falas dos dirigentes que a procura das empresas reguladas à ANP é constante. A Agência é cotidianamente pressionada a atender os interesses dos agentes econômicos. Se é verdade a afirmação de Nunes *et al*, que as agências são uma arena de lutas, questionamos qual é a capacidade de fazer valer os interesses e as necessidades sociais quando estes não estão diretamente postos nesta arena. A confiança na capacidade de “freio” das agências só existiria se considerássemos que as organizações públicas são neutras, que o Estado é neutro e que os dirigentes públicos são inteiramente desprovidos de ideologia e não são suscetíveis a pressões. Isto não é compatível com a realidade e com o objeto de nossos estudos. Quando tratamos de Ciências Sociais, campo onde se situa a economia e a ciência política, vemos que estas presunções de imparcialidade e impermeabilidade são irrealistas.

Evidentemente, não se está prescindindo dos mecanismos de democracia representativa quando se defende a introdução de mecanismos de participação direta da sociedade. A democracia representativa é legítima e necessária em uma sociedade democrática. A questão é que o conceito de democracia, em todo o processo histórico destacado neste trabalho, foi sofrendo alterações. Estas alterações estão na forma de condução das políticas públicas e de representação de interesses. Acrescentaram-se, à democracia representativa, a descentralização e formas, tentativas, de intervenção popular direta. O que se coloca já há algum tempo são perguntas (Quem melhor pode manifestar os interesses e as demandas da sociedade? Quem melhor entende das necessidades dos setores mais desprivilegiados da sociedade?), cujas respostas não parecem mais se conformar com a solução dada pela democracia indireta. Não são mais os representantes eleitos de quatro em quatro anos ou a burocracia estatal, mas a própria sociedade, em diálogo com o poder público, que se apresenta como a resposta a estas perguntas, mais frequentemente ouvida. Os fatos mais recentes, ocorridos nas ruas do Brasil, confirmam isto, talvez de um modo exacerbado, mas certamente de maneira a não deixar dúvida sobre o desgaste dos meios políticos tradicionais.

Este é um ponto importante, porque marca um novo momento da administração pública. Basta observar como os temas “Administração Pública democrática, inclusiva e participativa” e “Governo aberto” têm ocupado a agenda dos principais congressos nacionais e internacionais da área pública.

De outro lado, percebemos que, para a efetivação do controle social, é preciso haver uma mudança institucional e conceitual das organizações públicas, dos dirigentes

públicos e da burocracia. Como ponto inicial, seguimos a análise de Fadul, argumentando que é necessário que sejam criados instrumentos para o exercício do controle social. As organizações públicas, nesse sentido, têm a responsabilidade de criar estes instrumentos. É certo que não basta que os canais de participação direta da sociedade existam, sem contudo, haver uma mobilização “de baixo para cima”. Mas o Estado é o *locus* de desenvolvimento – ou não – da democracia e da produção e oferta de meios para isto.

A história do Brasil desde o século XX mostra, nas variedades de capitalismo verificadas aqui, como o Estado tem um papel protagonista nessas transformações. O capítulo três, aliás, nos ajuda a compreender, pelos diferentes papéis assumidos pelo Estado, qual panorama se foi traçando ao longo dos anos para chegarmos ao formato atual. O período do nacional-desenvolvimentismo foi, em quase toda a sua extensão, implementado por regimes ditatoriais. Vimos que este formato de Estado proporcionou crescimento econômico, mas não conseguiu conciliar tal crescimento com redistribuição de renda desejável e aumento do nível de emprego. A consequência foi um crescimento não sustentado, porque, dentre vários outros motivos, não foi capaz, o Estado, de criar e ampliar mercado consumidor a ponto de obter a sustentabilidade do seu projeto nacional. Neste momento conclusivo nos ajuda a perspectiva de Wanderley Guilherme dos Santos, quando, em seu livro clássico *Cidadania e Justiça* mostra que houve de fato grande investimento na área social durante os períodos ditatoriais. No entanto, isto não teve efeito significativo sobre os índices de desenvolvimento social porque em todos os momentos, as políticas foram executadas excluindo os atores sociais, especialmente o público-alvo, dos processos decisórios. A tese deste autor é bastante adequada para reforçar o aspecto em tela, ora destacado neste trabalho.

Após isto, veio o Estado neoliberal, que dispensa comentários além daqueles largamente feitos neste trabalho e também nesta conclusão. Mas o momento atual é importante para nós. Entendê-lo significa compreender os limites e as possibilidades do desenvolvimento do controle social. Pelo que apresentamos no item três do terceiro capítulo, embora a variedade de capitalismo inaugurada com o governo Lula não possa ser considerada meramente como algo novo em relação ao modelo neoliberal, como alguns autores apontam, também não podemos dizer que Lula é uma reprodução de FHC. Há muitos elementos de continuidade e muitos outros de ruptura, algo que não ocorreu de maneira tão exacerbada nas variedades anteriores. Daí porque o momento

atual torna-se tão complexo. Temos, a partir de Lula, o fortalecimento do discurso de participação da sociedade na esfera do Estado, a criação de novos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, o fortalecimento das organizações públicas, com um evidente esforço de reconstrução de sua capacidade operacional, sem falar da elevação do nível de renda da população e aumento do número de empregos formais. Entretanto, diversos autores mostram que questões fundamentais da política neoliberal não foram alteradas, tais como a redução de direitos sociais, a desregulamentação do mercado de trabalho, a desindexação dos salários, a desregulamentação financeira, o ajuste fiscal representado por disciplinado *superavit* primário, e o recrudescimento da reforma do Estado, com novas concessões públicas, parcerias público-privado como opção principal das obras públicas, além do apoio a organizações sociais no âmbito dos serviços públicos nos Estados federativos, principalmente na educação e na saúde. Este formato um tanto quanto híbrido demonstra, na verdade, que passamos por um processo cujo resultado final ainda não foi definido. Mas parece indicar que um novo projeto nacional não pode reproduzir o padrão autoritário do nacional-desenvolvimentismo. Seja para as ações que resgatam o papel do poder público, seja para as ações que concedem ao setor privado um protagonismo marcante.

Neste sentido e em paralelo, a emergência do discurso neo-desenvolvimentista é compatível com uma visão mais aberta do Estado e mais acessível por parte de setores cujo papel sempre foi lamentavelmente inexpressivo, como é o caso dos cidadãos das camadas socialmente desprivilegiadas e dos trabalhadores.

Em outras palavras, o debate foi aberto e está em disputa. As manifestações de massas que explodiram em junho deste ano, iniciando um processo que certamente não terminou, mostram isso. É um fato que traz à tona a responsabilidade das instituições públicas em oferecer possibilidades a essa população que demonstra muitas insatisfações quanto à forma de condução das organizações e dos recursos públicos.

Neste sentido, a proposta desta dissertação pretende ir além da simples constatação de que a ANP está aberta ao exercício do controle social ou, ao contrário, se opõe a ele. O sentido deste trabalho é propositivo. A partir do aporte da literatura que sustenta nossa perspectiva e ao analisar e expor como a ANP se estrutura para viabilizar a participação social, pretendemos levar para a esfera da Agência esta discussão que nos ocupou e que nos parece necessária. Em outras palavras, queremos contribuir para o amadurecimento desta questão no interior de um ente público com a responsabilidade sobre uma esfera

produtiva estratégica e cuja história no Brasil sempre se identificou com esperanças e projeções de futuro.

O primeiro desafio colocado neste trabalho foi verificar se a relação entre a prática de uma agência reguladora e o controle social efetivamente existente. Julgamos que o referencial teórico utilizado nos responde que sim. Desde o processo da criação das agências, uma questão é levantada pelos estudiosos da área: quem as controla? Os debates acalorados no Congresso já apontavam, por parte da oposição ao então governo, que a sociedade estava sendo subestimada em seu papel e em seu direito. Quando vimos que, para a definição do marco regulatório, foram convidados apenas representantes das duas maiores empreiteiras do Brasil, deixando de lado representantes da sociedade civil, entendemos o teor das preocupações. O questionamento – quem controla as agências? - continuou ao longo dos anos. Mas sabemos que nem sempre a produção teórica é suficiente e será acompanhada na realidade concreta das organizações.

As falas dos dirigentes mostram que, se por um lado, existe a abertura a este tipo de abordagem, por outro ainda há um caminho a percorrer para que os avanços nesta pauta aconteçam. A dificuldade em conseguir uma entrevista com a diretora-geral, em nove meses de tentativas, aparece para nós como mais um elemento de barreira ao exercício do controle social. Admitimos que isso possa estar vinculado, por um lado, a questões burocráticas – mensagens eletrônicas filtradas – mas por outro lado, pelo fato de que aparentemente significativo volume de responsabilidade e demandas são concentradas na figura do dirigente máximo da instituição. É necessário que esta discussão, do controle social, seja introduzida no interior da ANP e esperamos, como dissemos, estar contribuindo para isso.

7. BIBLIOGRAFIA

ABERS, Rebeca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. **A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo.** Artigo apresentado no 35º Encontro anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Caxambu, 2011.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho.** São Paulo e Campinas: Cortez e Editora da Unicamp, 1995.

ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX.** Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BOITO JR., Armando. **A Hegemonia Neoliberal no Governo Lula.** Rio de Janeiro: Revista Crítica Marxista, nº. 17, 2003. Disponível em http://biblioteca.clacso.edu.ar/Brasil/ifch-unicamp/20121129113308/Governo_Lula.pdf, acessado em 23/07/2013.

_____. **As Bases Políticas do Neoliberalismo.** Fórum econômico – FGV, 2012. Disponível em <http://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/Painel%203%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf>, acessado em 23/07/2013.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil.** Rio de Janeiro: DP&A editora, 2004.

_____. Lei nº 9.478 de 06 de agosto de 1997. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm, acessado em 13/11/2012.

_____. Decreto nº 2.455 de 14 de janeiro de 1998. Disponível em <http://www.anp.gov.br/?id=268>, acessado em 13/11/2012.

BRASIL, Conselho Nacional de Política Energética – Regimento interno. Resolução n. 7, de 10 de novembro de 2009. Disponível em http://www.mme.gov.br/mme/menu/conselhos_comite/cnpe.html, acessado em 16/04/2013.

BRAVO, Maria Inês Souza e CORREIA, Maria Valéria Costa. **Desafios do Controle Social na Atualidade. Serviço Social e Sociedade.** São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan-mar, 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle.** Brasília: MARE, 1997.

_____. **Reforma da nova gestão pública.** Revista do Serviço Público, 53 (1), jan.-mar., 2002.

_____. **From old to new developmentalism in Latin**

America. In. José Antônio Ocampo e Jaime Ross (orgs). Handbook of Latin American Economics, Oxford University Press: 108-129, 2011.

_____. **Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento e Novo Desenvolvimentismo.** Trabalho escrito para o número 100 da Revista de la CEPAL, 2010.

BUCI-GLUCKSMANN, Christinne. **Gramsci e o Estado: por uma teoria materialista da filosofia.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

BULLA, Leonia Capaverde; LEAL, Maria Laci Moura. **A participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social: o desafio de uma representação democrática.** Revista Virtual Textos e Contextos, nº 3, ano III, dez. 2004.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. & FELGUEIRAS, Débora. **Orçamento participativo no ABC.** São Paulo: Polis, 2000, nº 34.

CASTRO, Ana Célia e CASTRO, Lavinia Barros de (orgs.). **Do desenvolvimento renegado ao desafio sinocêntrico. Reflexões de Antonio Barros de Castro sobre o Brasil.** São Paulo: Campus, 2012.

CASTRO, Rafaelle M. de; FERREIRA, Regina F. C. F; JUNIOR, Orlando A. S.; CARDOSO, Adalto Lúcio. **Participação e controle social nas políticas urbanas: avanços e limites do Conselho Nacional das Cidades.** Artigo apresentado no 35º Encontro anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Caxambu, 2011.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva comparada.** São Paulo: Editora Unesp, 2004.

_____. **Maus Samaritanos: o mito do livre-comércio e a história secreta do capitalismo.** São Paulo: Elsevier Editora Ltd, 2008.

CHESNAIS, François. **A Globalização e o Curso do Capitalismo do fim do século.** Economia e Sociedade, Campinas: nº. 5, dez. 1995.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **O Conselho Nacional de Saúde e os Rumos da Política de Saúde Brasileira: mecanismo de controle social frente às condicionalidades dos organismos financeiros internacionais.** Tese de Doutorado. UFPE, Recife, 2005. Disponível em http://fopspr.files.wordpress.com/2010/01/correia_m-v-c-cns-frente-aos-org-financ-internacionais.pdf

_____. **Controle Social na Saúde.** In. MOTA, Ana Elisabete; BRAVO, Maria Inês Souza; UCHOA, Roberta; NOGUEIRA, Vera; MARSIGLIA, Regina; GOMES, Luciano; TEIXEIRA, Marlene (Orgs.). **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional.** São Paulo: Cortez, 2006.

CÔRTEZ, Soraya Maria Vargas. **Conselhos e conferências de saúde: papel**

institucional e mudança nas relações entre Estado e Sociedade. In: FLEURY, Sonia (org.). **Participação, Democracia e Saúde.** CEBES, 2009.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas.** Revista de Administração Pública, v. 42, n. 5, set-out 2008, p. 829-74.

DINIZ, Eli. **Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea.** São Paulo em Perspectiva, v. 15, n. 4, 2001.

_____. **O Pós – Consenso de Washington: globalização, Estado e desenvolvimento reexaminados.** In: DINIZ, E. (org). Globalização, Estado e Desenvolvimento: Dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As Três Economias do Welfare State.** São Paulo: Lua Nova, n. 24, set. 1991.

ERBER, Fabio. **As Convenções do Desenvolvimento no Governo Lula: Um Ensaio de Economia Política.** Versão modificada do artigo publicado na revista Insight Inteligência (ano XI, Nº 44, março de 2009).

EVANS, Peter. **Além da 'Monocultura Institucional': instituições, capacidades desenvolvimento deliberativo.** *Sociologias*, ano 5, jan/jun 2003, nº 9, p 20-63, 2003.

FADUL, Élvia. **Caminhos para Equidade: Participação social e regulação na regulação de serviços públicos.** Encontros Nacionais da ANPUR: anais. v. 11, 2005. Disponível em <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/2527/2481>

FALEIROS, Vicente de Paula. **A Reforma de Estado no Governo FHC e as Propostas do Governo Lula.** In: ROCHA, Denise e BERNARDO, Maristela (orgs.). **A era Lula e o governo FHC: transição?** Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2004. Disponível em <http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/livros/a-era-fhc-e-o-governo-lula>, acessado em 22/07/2013.

FLEURY, Sonia. **O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo Lula.** In: MARTINS, Paulo Emílio e PIERANTI, Octavio Penna. **Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo.** Rio de Janeiro: FGV, 2006.

GIAMBIAGI, Fábio. **Economia Brasileira Contemporânea.** Rio de Janeiro, Elsevier, 2005.

GONÇALVES, Reinaldo. **Governo Lula e o Nacional-Desenvolvimentismo às Avessas.** Rio de Janeiro: CORECOM-RJ, 2011. Artigo disponível em http://www.corecon-rj.org.br/pdf/Nacional_desenvolvimentismo_as_Avessas_R_GONCALVES_5811.pdf, acessado em 20/07/2013.

GREGOLIN, Maria do Rosario Valencise. **A análise do discurso: conceitos e**

aplicações. São Paulo, Alfa, v. 39. p.13-21, 1995.

GUERRA, Vânia Maria Lescano. **A Análise do Discurso de Linha Francesa e a Pesquisa nas Ciências Humanas.** An. Sciencult, v.1, n.1, Paranaíba, 2009.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política.** São Paulo: Loyola, 2002.

HIRST, Paul Q. **A democracia representativa e seus limites.** Rio de Janeiro: Zorge Zahar, 1992.

IANNI, Octavio. **O colapso do populismo no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

JUSTEN, Agatha. **Controle Social: sob condicionantes específicos ao Brasil ou impasse estrutural?** Rio de Janeiro: FGV, 2012. Dissertação de Mestrado.

KATO, Karina Yoshie Martins. **Estatais, Políticas Públicas e Estratégias Empresariais: os caminhos da Petrobrás no biodiesel.** Tese de Doutorado. CPDA, UFRRJ, 2012.

KINGDON, Jonh. **Agenda, Alternatives and Public Policies.** Boston: Little, Brown, 1984.

LABRA, Maria Eliana. **Conselhos de Saúde: visões “macro” e “micro”.** Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 6, n. 1, jan.-jun. 2006.

LAMARO, Sérgio Tadeu de Niemeyer e MOREIRA, Regina da Luz. **A Campanha do Petróleo e a criação da Petrobras.** Edição comemorativa Petrobras: 50 anos. CPDOC/FGV, 2003. Disponível em <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/Petrobras50anos>. Acessado em 25/09/2012.

LEITE, Thaiane Araújo. **A Reforma do Estado nos Governos FHC e Lula: duas faces distintas do neoliberalismo.** São Paulo: Hucitec, 2012.

LOBATO, Lenaura. **Algumas Considerações sobre a Representação de Interesses no Processo de Formulação de Políticas Públicas.** In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas: Coletânea.** Brasília: ENAP, 2006, p. 289 – 313.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. **Eleições e Representação.** São Paulo: Lua Nova, n. 67, 2006, p. 105-138.

MARSHALL, T.H. **Citizenship and social class.** Londres: Cambridge University Press, 1950.

MILL, John Stuart. **Governo Representativo.** In.: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os clássicos da política.** Vol 2. 10ª ed. São Paulo: Ed. Ática. 2003.

MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. **Agências Reguladoras**. São Paulo: Manole Ltda., 2003.

NUNES, Edson de Oliveira; NOGUEIRA, André Magalhães; COSTA, Cátia Couto da; ANDRADE, Helenice Vieira de; RIBEIRO, Leandro Molhano. **Agências Reguladoras: a reforma do Estado no Brasil – inovação e continuidade no sistema político-institucional**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

O'DONNELL, Guillermo. **Sobre o Estado, a Democratização e Alguns Problemas Conceituais**. São Paulo: Novos Estudos CEBRAP, nº 36, p. 123-145.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PACHECO, Regina. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, v. 40, n. 4, jul./ago, 2006 (523-43).

PAULA, Ana P. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. Belo Horizonte: CEPEAD-UFMG, 2004.

_____. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PECI, Alketa. **Reforma Regulatória Brasileira dos Anos 90 à Luz do Modelo de Kleber Nascimento**. São Paulo: Revista de Administração Contemporânea, v. 11, n. 1, jan/mar, 2007.

SADER, Emir; JINKINGS, Ivana; NOBILE, Rodrigo; MARTINS, Carlos Eduardo. (coord.) **Latinoamericana: enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe**. São Paulo: Boitempo editorial, 2006.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à Teoria da Política Pública**. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas: Coletânea**. Brasília: ENAP, 2006, p.21 – 42.

SCHMIDT, Vivien. **Bringing the State back into the Varieties of Capitalism and Discourse Back into the Explanation of Change**, Working for European Studies, Working Paper 07.03, 2007.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. Disponível em <http://www.ordemlivre.org/2011/08/joseph-schumpeter-capitalismo-socialismo-e-democracia/>

SICSU, J, PAULA, L. F., MICHEL, R. **Por que Novo- Desenvolvimentismo?** Versão ampliada da Introdução feita pelos autores ao livro *Novo Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Versão de fevereiro de 2005.

SICSU, João. **Planejamento Estratégico do Desenvolvimento e as políticas macroeconômicas**. In: SICSU & Vidotto (orgs). *Economia do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2008.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas, Uma Revisão da Literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

STIGLITZ, Joseph. **A Globalização e seus malefícios: a promessa não-cumprida de benefícios globais**. São Paulo: Editora Futura, 2002.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves e PINTO, Eduardo Costa. **A Economia Política dos Governos FHC, Lula e Dilma: dinâmica financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico**. Textos para Discussão 006, 2012. Disponível em <http://www.ie.ufrj.br/>, acessado em 14/07/2013.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de coleta de dados no campo**. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

WADE, Robert. **Governing the Market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

WEBER, Max. **Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída**. In. Max Weber: textos selecionados. São Paulo: Nova Cultura, 1997.

WILSON, Woodrow. Estudo da administração (1887). In: WALDO, Dwight. **Problemas e aspectos da administração pública**. São Paulo: Pioneira, 1966.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. **Concepções Neoliberais nas Políticas Sociais Brasileiras**. Revista Espaço Acadêmico, nº 64, set., 2006. Disponível em <http://www.espacoacademico.com.br/064/64zimmermann.htm>, acessado em 23/07/2013.

ANEXO 1

Roteiro Entrevista

8. Ao se tornar diretor, o que você observou que precisava ser feito?
9. O que há de novo em relação a quando a ANP foi criada?
10. Quais são, na sua opinião, os desafios que a ANP precisa enfrentar?
11. Como tem sido a participação dos diferentes grupos de interesse na ANP?
Há regularidade ou eles só aparecem quando há um assunto específico?
12. A atuação desses grupos, pelo que você tem observado, tem sido profícua ou é necessário que haja um maior conhecimento técnico por parte deles?
(Se Sim) A ANP oferece algum tipo de curso de formação?
13. Sei que as reuniões da ANP são abertas. No caso de um cidadão qualquer, digamos alguém que trabalha na indústria do petróleo, querer acompanhar regularmente a atuação da agência, quais os canais disponíveis que ele deveria procurar?
14. Uma questão que tem aparecido desde a reforma do Estado dos anos 1990 é a questão do controle social. Qual a sua opinião sobre o controle social como um procedimento positivo para a administração pública?
15. Você considera adequado à ANP a adoção do controle social e em caso positivo como imagina que isto pode ser feito?