

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

CRISTIANO PARRA DUARTE

ENTRE RENOVÁVEIS E NÃO RENOVÁVEIS: O SETOR DE ENERGIA NA AGENDA
GOVERNAMENTAL BRASILEIRA ENTRE 1995 E 2014

SÃO CARLOS – SP

2021

CRISTIANO PARRA DUARTE

ENTRE RENOVÁVEIS E NÃO RENOVÁVEIS: O SETOR DE ENERGIA NA AGENDA
GOVERNAMENTAL BRASILEIRA ENTRE 1995 E 2014

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Ana Cláudia Niedhardt Capella

SÃO CARLOS – SP

2021



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Folha de Aprovação

Defesa de Dissertação de Mestrado do candidato Cristiano Parra Duarte, realizada em 08/12/2021.

Comissão Julgadora:

Profa. Dra. Ana Cláudia Niedhardt Capella (UFSCar)

Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade (UFSCar)

Prof. Dr. Márcio Barcelos (UFPel)

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

Dedico esta dissertação às mais de 600 mil vidas perdidas pela má gerência das políticas públicas, sobretudo em virtude do (des)governo Bolsonaro.

A todos os pesquisadores que se mantêm atuantes mesmo em um cenário obscuro, de desmonte da ciência no Brasil e apesar da Covid-19.

Ao Campo de Públicas que se esforça por resistir e consolidar os estudos de políticas públicas no Brasil.

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação é fruto de um trabalho árduo e cansativo, mas prazeroso, que foi desenvolvido apesar da pandemia de Covid-19. Cursar o mestrado sempre foi um sonho e é, nesse momento, um objetivo alcançado. Apesar dos desafios, das ansiedades e das limitações impostas pela pandemia, em especial à impossibilidade de aproveitar de oportunidades no exterior, devo celebrar os resultados e ser grato por ter conseguido finalizá-lo com conquistas profissionais, aprendizados, amizades e parcerias. Ao longo desta trajetória, que representa uma superação pessoal, existem muitos agradecimentos, que elenco a seguir.

Agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) que, por meio da bolsa de mestrado (Processo FAPESP n.º 2018/11434-5), tornou possível a realização desta pesquisa e a participação em eventos nacionais e internacionais.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES (Código de Financiamento 001) pelo suporte aos programas de pós-graduação no Brasil, em especial ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos.

Agradeço à Universidade Federal de São Carlos - UFSCar, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPol/UFSCar) e aos colegas e docentes, em especial à Prof.^a Dr.^a Nayara Albrecht, pelos aprendizados e pelas oportunidades de enriquecimento da minha formação ao longo desta caminhada.

Agradeço à Prof.^a Dr.^a Ana Cláudia Niedhardt Capella, orientadora desta dissertação, pela confiança e suporte ao longo desses anos.

Agradeço ao Prof. Dr. Felipe Brasil pelo auxílio na construção das bases desta dissertação e pelos aprendizados.

Agradeço aos colegas do Brazilian Project Agendas Project pela parceria e pela seriedade no trabalho realizado.

Agradeço ao Prof. Dr. Thales Thales Haddad Novaes de Andrade e ao Prof. Dr. Márcio Barcelos pela leitura atenta, pelas recomendações desde à qualificação e pelo aceite para participar da defesa.

Agradeço aos companheiros da Revista Agenda Política pela confiança e pela parceria nesse desafiante trabalho editorial, em especial a Daniel, Thaís, Mércia, Marcelo e Thailon.

Agradeço à Thaís Cavalcante Martins pelas várias ajudas no uso do R nos momentos de dúvidas.

Agradeço à Lillian pela parceria nos trabalhos e nas publicações, como também nos momentos de desabafo.

Agradeço a Carolina, Jessica, Juliane e Thamiris por acreditarem em mim e ficarem ao meu lado mesmo à distância.

Agradeço à Gabrielle pelo companheirismo, pelo incansável apoio, pela compreensão e, sobretudo, pela paciência afetuosa ao longo desses anos.

Agradeço aos meus pais Carlos e Lucia e a meu irmão Gabriel por estarem ao meu lado me incentivando e acreditando em mim, mesmo quando não estavam cientes das adversidades e dos desafios.

RESUMO

Esta dissertação analisa as características da agenda governamental brasileira relacionada ao setor de energia a fim de verificar as prioridades governamentais (longitudinal e transversalmente), em nível federal, entre os anos de 1995 a 2014, período que congrega ambos os governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva e o primeiro mandato de Dilma Rousseff. Para isso, o foco da análise recai sobre a atenção do Executivo (Presidência, Ministério de Minas e Energia e Conselho Nacional de Política Energética), do Legislativo e da Administração Indireta (Agência Nacional de Energia Elétrica, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e Empresa de Pesquisa Energética). A atenção dessas arenas e instituições é analisada a partir de discursos de posse, mensagens ao Congresso Nacional, medidas provisórias, decretos do Executivo, portarias ministeriais, resoluções das agências reguladoras e do conselho setorial, notas técnicas da Empresa de Pesquisa Energética, emendas constitucionais, leis ordinárias e decretos legislativos. Tendo como base a Teoria do Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Theory*), criada por Baumgartner e Jones, e metodologia que une análise de conteúdo, processos de codificação, construção de banco de dados e tratamento estatístico, utilizada e reconhecida internacionalmente pelo Comparative Agendas Project, esta dissertação empreende análises qualitativas sobre o conteúdo substantivo dos dados, como também quantitativas a partir de análises de frequência e correlação. Em termos de resultados, aponta-se que a agenda governamental relativa ao setor de energia é bastante diversificada e que as prioridades oscilam consideravelmente ao longo dos anos, demarcando períodos de ajustes incrementais, como também de mudanças expressivas. Identifica-se ainda que as energias renováveis ganham maior focalização nos governos petistas (ainda que energias não renováveis estejam entre as prioridades), enquanto que nos governos Cardoso as prioridades estão voltadas para os setores de eletricidade e petróleo e gás natural. Além disso, argumenta-se que entre 1995 e 2014 o setor de energia teve duas *policy images* distintas, uma durante os governos Cardoso e outra durante os governos petistas. Nessa perspectiva, o conjunto de elementos em torno de dois fatores, a crise energética de 2001-2002 e a eleição de Lula, faz a imagem do setor mudar, bem como possibilitar o processo de diversificação da matriz energética brasileira e a entrada das questões relativas às energias renováveis na agenda governamental. Por fim, demarca-se que existem diferenças importantes nas agendas do Executivo, do Legislativo e da Administração Indireta e que são notadas associações relevantes entre as prioridades da Administração Indireta e do Executivo. Ademais, demonstra-se uma tendência de o Executivo usualmente direcionar a atenção do Congresso Nacional sobre o setor de energia. Esses achados reforçam o argumento de que o setor de energia é mais insulado no Executivo e tem predominância da atenção em instituições técnicas e burocráticas.

Palavras-chave: Agenda Governamental; Política de Energia; Dinâmica de Políticas; Equilíbrio Pontuado; Políticas Públicas.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the characteristics of the Brazilian policy agenda related to the energy sector to verify the governmental priorities (longitudinally and transversally), at the federal level, between 1995 and 2014, a period that compounds both governments Fernando Henrique Cardoso and Luiz Inácio Lula da Silva, and the Dilma Rousseff's first term. To do so, the analysis focus on the attention of the Executive (Presidency, Ministry of Mines and Energy and National Council for Energy Policy), the Legislative, and the Indirect Administration (National Electric Energy Agency, National Agency of Petroleum, Natural Gas and Biofuels and Energy Research Company). The attention of these arenas and institutions is analyzed based on presidential investiture speeches, messages to the National Congress, executive decrees, provisional measures, ministerial decrees, resolutions from the regulatory agencies and the sectorial council, technical notes from the Energy Research Company, constitutional amendments, ordinary laws, and legislative decrees. Based on the Punctuated Equilibrium Theory, created by Baumgartner and Jones, and a methodology that combines content analysis, coding processes, database construction, and statistical treatment, used and recognized internationally by the Comparative Agendas Project, this dissertation undertakes qualitative analyzes based on data content, as well as quantitative analyzes based on frequency and correlation analyses. As result, it is pointed out that the policy agenda related to the energy sector is quite diversified and that priorities fluctuate considerably over the years, delimiting periods of incremental adjustments, as well as expressive changes. It is also identified that renewable energies had attention increased in PT governments (even though non-renewable energies are among the priorities), while in Cardoso governments the priorities are turned to the electricity and oil and natural gas sectors. Furthermore, it is argued that between 1995 and 2014 the energy sector had two distinct policy images, one during the Cardoso's governments and the other during the PT's governments. In this perspective, the set of elements around two factors, the energy crisis during 2001-2002s and the election of Lula, changes the policy image, as well as enabling the process of diversification of the Brazilian energy matrix and the entry of renewable energies issues on the policy agenda. Finally, it is highlighted that there are important differences in the Executive, Legislative and Indirect Administration agendas and that relevant associations are noted between the priorities of Indirect Administration and the Executive. Furthermore, there is a tendency for the Executive to usually direct the National Congress's attention on the energy sector. These findings reinforce the argument that the energy sector is more insulated in the Executive and has a predominance of attention in technical and bureaucratic institutions.

Keywords: Policy Agenda; Energy Policy; Policy Dynamics; Punctuated Equilibrium; Public Policy.

LISTA DE SIGLAS

ABCE	Associação Brasileira de Concessionárias de Energia
ACL	Ambiente de Contratação Livre
ACL	Ambiente de Contratação Livre
ACR	Ambiente de Contratação Regulada
ACR	Ambiente de Contratação Regulada
AEAC	Álcool Etílico Anidro Combustível
AEHC	Álcool Etílico Hidratado Combustível
AFC	Analistas de Finanças e Controle
AIE	Analista de Políticas de Infraestrutura
Amforp	American Foreign and Power Co.
ANA	Agência Nacional de Águas
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
APO	Analistas de Planejamento e Orçamento
AR	Agências Reguladoras
ATPS	Analista Técnico de Políticas Sociais
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAP	Comparative Agendas Project
CCC	Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis
CCEE	Câmara de Comercialização de Energia Elétrica
CDE	Conta de Desenvolvimento Energético
CDFGEE	Conselho Diretor do Fundo de Garantia a Empreendimentos de Energia Elétrica
CEIB	Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel
CGH	Central Geradora Hidrelétrica
CGPAC	Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento
CIM	Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima

CMBEU	Comissão Mista Brasil-EUA
CNAEE	Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica
CNEN	Comissão Nacional de Energia Nuclear
CNP	Conselho Nacional do Petróleo
CNPE	Conselho Nacional da Política Energética
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
COFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
COP	Conferência das Partes
CPFL	Companhia Paulista de Força e Luz
DE	Decretos do Executivo
DEM	Democratas
DL	Decretos do Legislativo
DNAEE	Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
DNPM	Departamento Nacional da Produção Mineral
DP	Discursos de Posse
EC	Emendas à Constituição
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
Eletrobrás	Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
EPPGG	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
FFE	Fundo Federal de Eletrificação
FGEE	Fundo de Garantia a Empreendimentos de Energia Elétrica
FGP	Fundo Garantidor de Parcerias Público- Privadas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FS	Fundo Social
GEPAC	Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento
GLP	Gás Liquefeito de Petróleo
GNC	Gás Natural Comprimido

GNV	Gás Natural Veicular
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IPCC	Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas
IUEE	Imposto Único sobre a Energia Elétrica
JK	Juscelino Kubitschek
LC	Leis Complementares
LEN	Leilões de Energia Nova
LER	Leilão de Energia de Reserva
LFA	Leilão de Fontes Alternativas
LO	Leis Ordinárias
MC	Mensagens ao Congresso
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDL	Mecanismos de Desenvolvimento Limpo
MF	Ministério da Fazenda
MIGDI	Microsistema Isolado de Geração e Distribuição de Energia Elétrica
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério de Minas e Energia
MMEI	Portaria Interministerial com o Ministério de Minas e Energia
MMEP	Portaria do Ministério de Minas e Energia
MP	Medidas Provisórias
MW	Megawatts
ONS	Operador Nacional do Sistema Elétrico
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAP	Policy Agendas Project
PCH	Pequena Central Hidrelétrica
PET	Punctuated Equilibrium Theory
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PND	Plano Nacional de Desestatização
PNMC	Plano Nacional sobre Mudança do Clima
PNPB	Programa Nacional de Produção e uso do Biodiesel
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPSA	Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural – Pré-Sal Petróleo S.A.
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PROALCOOL	Programa Nacional do Alcool
PRODEEM	Programa de Desenvolvimento Energético dos Estados e Municípios
PROINFA	Programa de Incentivos a Fontes Alternativas de Energia
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PT	Partido dos Trabalhadores
RAS	Relatório Ambiental Simplificado
REIDI	Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura
RGG	Reserva Global de Garantia
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SEPAC	Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento
SGMB	Serviço Geológico e Mineralógico Brasileiro
SIGFI	Sistema Individual de Geração de Energia Elétrica com Fonte Intermitente
SIN	Sistema Interligado Nacional
TPP	Técnicos de Planejamento e Pesquisa
TUSD	Tarifa de Uso dos Sistemas de Distribuição
TUSDg	Tarifas de Uso dos Sistemas de Distribuição para unidades geradoras
TUST	Tarifa de Uso dos Sistemas de Transmissão
UHE	Usina Hidrelétrica de Energia
USP	Universidade de São Paulo

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Componentes do processo de agenda-setting	29
Figura 2 – Níveis da agenda	49
Figura 3 – O Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon.....	53
Figura 4 – Teoria do Equilíbrio Pontuado.....	60
Figura 5 - Mudança na Policy Image do setor de energia.....	232

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Conjunto 1: leis e normativas.....	140
Quadro 2 – Conjunto 2: comunicações do Presidente da República	140
Quadro 3 – Lista de macrocódigos do codebook brasileiro	143
Quadro 4 – Subcódigos do Código 8 - Energia.....	144
Quadro 5 – Microcódigos sobre matrizes energéticas renováveis.....	145
Quadro 6 - Emenda Constitucional 9, de 09/11/1995.....	203
Quadro 7 - Emenda Constitucional 33, de 11/12/2001	204
Quadro 8 - Emenda Constitucional 49, de 08/02/2006.....	205

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Dados do Executivo.....	140
Tabela 2 – Dados do Legislativo	140
Tabela 3 – Dados da Administração Indireta	141
Tabela 4 - Matriz de Correlação: Subtópico 800.....	223
Tabela 5 - Matriz de Correlação: Subtópico 801	224
Tabela 6 - Matriz de Correlação: Subtópico 802.....	225
Tabela 7 - Matriz de Correlação: Subtópico 803.....	226
Tabela 8 - Matriz de Correlação: Subtópico 805.....	227
Tabela 9 - Matriz de Correlação: Subtópico 806.....	228

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Produção brasileira de energia primária entre 1995 e 2014 por fontes	114
Gráfico 2 – Produção brasileira de energia primária entre 1995 e 2014 por fontes renováveis	115
Gráfico 3 – Desenvolvimento da produção brasileira primária de energias renováveis e não renováveis entre 1995 e 2014	116
Gráfico 4 - Setor de Energia em Decretos do Executivo: frequência relativa e absoluta	151
Gráfico 5 – Percentual de atenção dos subtópicos de energia em Decretos do Executivo	152
Gráfico 6 - Setor de Energia em Medidas Provisórias: frequência relativa e absoluta.....	166
Gráfico 7 - Percentual de atenção dos subtópicos de energia em Medidas Provisórias	166
Gráfico 8 - Setor de Energia em Discursos de Posse: frequência relativa e absoluta.....	170
Gráfico 9 - Percentual de atenção dos subtópicos de energia em Discursos de Posse	170
Gráfico 10 - Setor de Energia em Mensagens ao Congresso: frequência relativa e absoluta	172
Gráfico 11 - Percentual de atenção dos subtópicos de energia em Mensagens ao Congresso	173
Gráfico 12 - Setor de Energia em Portarias do MME: frequência absoluta.....	179
Gráfico 13 - Percentual de atenção dos subtópicos de energia em Portarias do MME	180
Gráfico 14 - Setor de Energia em Portarias Interministeriais com o MME: frequência absoluta	186
Gráfico 15 - Percentual de atenção dos subtópicos de energia em Portarias Interministeriais com o MME.....	186
Gráfico 16 - Setor de Energia em Resoluções do CNPE: frequência absoluta	189
Gráfico 17 - Percentual de atenção dos subtópicos de energia em Resoluções do CNPE.....	190
Gráfico 18 - Setor de Energia em Leis Ordinárias: frequência relativa e absoluta	194
Gráfico 19 - Percentual de atenção dos subtópicos de energia em Leis Ordinárias	195
Gráfico 20 - Setor de Energia em Decretos do Legislativo: frequência relativa e absoluta ..	199
Gráfico 21 - Percentual de atenção dos subtópicos de energia em Decretos do Legislativo .	200
Gráfico 22 - Setor de Energia em Emendas Constitucionais: frequência relativa e absoluta	202
Gráfico 23 - Percentual de atenção dos subtópicos de energia em Emendas Constitucionais	202
Gráfico 24 - Setor de Energia em Resoluções da ANEEL: frequência absoluta.....	207
Gráfico 25 - Percentual de atenção dos subtópicos de energia em Resoluções da ANEEL ..	208
Gráfico 26 - Percentual de atenção dos microcódigos de energia em Resoluções da ANEEL	209

Gráfico 27 - Setor de Energia em Resoluções da ANP: frequência absoluta.....	211
Gráfico 28 - Percentual de atenção dos subtópicos de energia em Resoluções da ANP	212
Gráfico 29 - Setor de Energia em Notas Técnicas da EPE: frequência absoluta	219
Gráfico 30 - Percentual de atenção dos subtópicos de energia em Notas Técnicas da EPE..	220
Gráfico 31 - Alterações nas cúpulas das principais instituições do setor de energia: frequência absoluta	233

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Intervenções do PAC – eixo energético, principais ações concluídas em petróleo e gás natural, combustíveis renováveis e indústria naval – Brasil: balanço global até dezembro de 2014.....	100
---	-----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	19
CAPÍTULO 2 – AGENDA-SETTING: HISTÓRICO, CONCEITOS E MODELOS TEÓRICOS.....	25
2.1 Agenda-setting: entre a mídia, a opinião pública e as políticas públicas	26
2.2 Agenda-setting e democracia: poder, conflito e viés.....	30
2.3 Agenda governamental: as bases do campo de estudo	37
2.4 O Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon.....	45
2.5 A Teoria do Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones.....	54
2.6 Equilíbrio pontuado na agenda de pesquisa internacional	61
2.7 Considerações finais do capítulo.....	67
CAPÍTULO 3 – O SETOR DE ENERGIA NO BRASIL: TRAJETÓRIAS, INSTITUIÇÕES E CONDICIONANTES	69
3.1 O desenvolvimento do setor de energia no Brasil: do Império à Ditadura.....	70
3.1.1 A trajetória do setor do petróleo	70
3.1.2 A trajetória do setor de eletricidade	74
3.2 A redemocratização e a agenda neoliberal.....	80
3.3 A reforma do Estado e o modelo das agências reguladoras.....	84
3.4 A retomada da ação estatal no setor de energia	92
3.5 A descoberta do pré-sal e os programas de infraestrutura	95
3.6 As fontes renováveis na matriz energética brasileira	103
3.7 Energia, mudanças climáticas e agenda internacional.....	117
3.8 As políticas de energia e as setorialidades da agenda.....	121
3.9 Considerações finais do capítulo.....	131
CAPÍTULO 4 – PRINCÍPIOS METODOLÓGICOS E ANALÍTICOS	134
4.1 Questões e hipóteses de pesquisa	135
4.2 Os dados utilizados.....	137
4.3 Tratamento dos dados	141
4.4 O <i>codebook</i> e o método de codificação	142
4.5 Tipos de análises e obtenção de resultados.....	146
4.5.1 Análise longitudinal	147

4.5.2 Análise transversal	149
CAPÍTULO 5 – O SETOR DE ENERGIA NA AGENDA GOVERNAMENTAL BRASILEIRA.....	
5.1 Executivo	150
5.1.1 Ministério de Minas e Energia.....	178
5.1.2 Conselho Nacional de Política Energética.....	188
5.2 Legislativo.....	194
5.3 Administração Indireta	206
5.3.1 Agência Nacional de Energia Elétrica	206
5.3.2 Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	211
5.3.3 Empresa de Pesquisa Energética.....	218
5.4 Correlações entre as agendas	223
5.5 O setor de energia e a mudança na imagem da política.....	229
5.6 Considerações finais do capítulo.....	235
CONSIDERAÇÕES FINAIS	238
REFERÊNCIAS	242

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação está situada no campo multidisciplinar das políticas públicas, a chamada *Policy Science* (LASSWELL, 1951). Isso significa dizer que nos debruçaremos a aquilo que o governo decide ou não fazer (DYE, 1984). Mais especificamente, voltamos nossos esforços para entender o processo de formação da agenda governamental (*policy agenda-setting*), ou seja, o conjunto de questões sobre as quais o governo concentra sua atenção em um determinado momento (KINGDON, 2003) para explicar o processo de produção e mudança nas políticas públicas (KINGDON, 2003; BAUMGARTNER; JONES, 1993). A agenda a qual esta dissertação analisa é direcionada ao setor brasileiro de energia, mais especificamente ao complexo domínio das políticas nacionais de energia, produzidas no âmbito federal.

O campo das políticas públicas nasce na década de 1950 nos Estados Unidos já com uma grande inclinação à multidisciplinaridade. Lasswell (1951) é o autor que inaugura e nomeia a disciplina da *policy analysis* (análise de política pública) como uma subárea da ciência política. Nesse contexto, o campo nasce com a intenção de entender como e por que os governos optam por determinadas ações, em discussões desvinculadas dos debates sobre o Estado, mais comuns na tradição da ciência política europeia (SOUZA, 2006). Desde então, o campo das *public policy* é desenvolvido e fortalecido, constituindo-se como uma disciplina bastante consolidada na literatura internacional, objetivando explicar os fenômenos em políticas públicas destacando o papel dos atores, das instituições e das ideias (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

No Brasil, o campo tem um desenvolvimento mais tardio quando comparado ao contexto internacional: as políticas públicas passam a ser foco dos estudos na década de 1980-1990. As pesquisas desenvolvidas até meados da década de 2000 estavam direcionadas às possibilidades trazidas pela Constituição de 1988, sobretudo com relação às políticas sociais e à participação social (MELO, 1999). Porém, essas pesquisas são desenvolvidas de forma desordenada e sem uma agenda de pesquisa que dialogasse entre si de forma a fortalecer o campo e dar aprofundamentos teóricos; observam-se, na verdade, estudos de caso (ARRETCHE, 2003). A década de 2010, por outro lado, é caracterizada por uma institucionalização de teorias e métodos de análises de políticas públicas, refletindo um desenvolvimento enquanto campo multidisciplinar (MARQUES; FARIA, 2013), onde as produções e contribuições são fruto de vários campos de estudo, abrangendo áreas como Ciência Política, Administração Pública, Sociologia, Psicologia Social, Antropologia, Direito, Relações Internacionais, em diálogo com a literatura internacional. Em termos de análise,

predominam as vertentes institucionalistas e neoinstitucionalistas (MARQUES, 2013). Os modelos criados especificamente para explicar os fenômenos em políticas públicas, em maioria amparados por teóricos estrangeiros, passam a focar a agenda de pesquisa brasileira somente a partir de 2010. Nessa guinada, ganham destaque as abordagens sintéticas (*synthetic approaches*¹), estudos de implementação de políticas e análises de redes e comunidades de políticas (SUDANO; SOARES; VERGILI, 2015).

Já os estudos de agenda governamental têm sua origem nos anos 1970, também nos Estados Unidos, a partir dos trabalhos de Cobb e Elder (1971; 1972). Os autores desenvolveram importantes conceitos e deram direcionamentos sobre processos de priorização pela dinâmica de duas tipologias de agenda: a agenda sistêmica (referente às questões em que público e governo concentram atenção) e a agenda governamental (relacionadas aos problemas enfocados pelos *policymakers*). Tanto conceitos quanto fundamentos são atualizados pelos estudos de Kingdon (2003). O autor é responsável pela conceituação da agenda decisória (um subconjunto da agenda governamental que expressa a séria atenção dada a problemas e alternativas prontos para serem transformados em políticas públicas) como também por desenvolver um modelo teórico para explicar os processos de mudanças em políticas públicas a partir da agenda governamental (modelo dos múltiplos fluxos – *multiple streams model*). De forma inovadora, o autor vai demonstrar que as políticas podem mudar drasticamente, ao contrário do que autores mais conservadores da ciência política diziam: as políticas mudam muito pouco, e mudam através de ajustes incrementais (LINDBLUM, 1979).

A Teoria do Equilíbrio Pontuado é desenvolvida por Baumgartner e Jones (1993) após os autores postularem que os sistemas políticos podem ser caracterizados por longos períodos de estabilidade, onde predominam os ajustes incrementais, com pequenos momentos de mudanças disruptivas. Dessa forma, os autores desenvolvem um modelo teórico para conseguir explicar, numa mesma teoria, os chamados momentos de equilíbrio e pontuação. Para os autores, é o deslocamento da atenção de atores e instituições sobre temas específicos que, num determinado momento, pode produzir mudanças nas políticas públicas. A chave do modelo está na dinâmica de monopólio estabelecida por subsistemas sobre a imagem de política. O modelo desenvolve, nesse sentido, aspectos institucionais e simbólicos que moldam o processamento de informações para impactar na dinâmica das políticas públicas. Estudar a *policy agenda*, nessa perspectiva, consiste em mapear, acompanhar e analisar a atenção dos tomadores de decisão

¹ O estado da arte das abordagens sintéticas (*synthetic approaches*) compreende o modelo dos múltiplos fluxos, a teoria do equilíbrio pontuado e modelo das coalizões de defesa (JOHN, 2013).

para explicar o processo de entrada e saída dos temas na agenda governamental ao longo do tempo.

O objeto desta dissertação, a política de energia, compreende o domínio das políticas de infraestrutura, tendo importantes diálogos e uma profunda relação com as políticas ambientais e de desenvolvimento (GOLDEMBERG; LUCON, 2007). A literatura nacional aponta que a produção das políticas brasileiras de energia é marcada por sérios problemas em processos decisórios (GOMIDE; PEREIRA, 2018), e por ambientes de formulação insulares, descolados da lógica encontrada nas políticas sociais. Em termos de recorte temporal, esta pesquisa analisa os anos de 1995 a 2014, período caracterizado por uma série de criações institucionais e ambiguidades de objetivos, uma vez que observamos a condução de programas voltados tanto para a expansão das fontes renováveis quanto para as não renováveis (EPE, 2017). Dessa forma, as principais perguntas que esta dissertação objetiva responder são: como se caracteriza a atenção federal com relação às políticas de energia brasileiras de 1995 a 2014? Há predominância da atenção sobre as energias não renováveis ou observa-se um deslocamento crescente da atenção sobre as fontes renováveis tais como a solar, eólica, de pequenas hidrelétricas, de marés e biomassas? De forma mais específica, temos a intenção de observar as características, as semelhanças e as diferenças da atenção sobre as políticas de energia pelos diferentes governos. Assim, podemos estabelecer parâmetros de comparação a fim de demarcar como se caracterizam as políticas em trajetória.

Além disso, objetivamos analisar as arenas de produção das políticas de energia. Esta dissertação selecionou para análise o Executivo (dividido entre a presidência, o Ministério de Minas e Energia e o Conselho Nacional de Pesquisa Energética), o Legislativo, e uma arena técnica denominada de administração indireta (composta pela Agência Nacional de Energia, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e Empresa de Pesquisa Energética). Essas três esferas abrangem as principais arenas de produção de políticas setoriais da área de energia. Dessa forma, objetivamos estabelecer as diferenças e similaridades na atenção de todos esses atores e instituições a fim de entender de qual ou de quais arenas a atenção sob as energias renováveis advém e em qual é mais priorizada. Também buscamos mapear o grau de associação entre as três arenas a fim de entender como uma agenda pode resvalar nas prioridades de outros agentes governamentais, levando em consideração, fundamentalmente, que as instituições analisadas são criadas em períodos diferentes, por governos distintos e sob a égide de intenções e valores divergentes.

Em termos de metodologia, esta pesquisa empreende um estudo de tipo transversal, para explicar a concentração de atenção através da análise de múltiplas temáticas na agenda das

políticas de energia, possibilitando generalizações e comparações; assim como também emprega uma perspectiva longitudinal para observar a entrada e saída das energias renováveis na agenda da política de energia ao longo do tempo (1995-2014). Dessa forma, o estudo consegue analisar tanto as mudanças das políticas de energia federais, como a dinâmica de priorização governamental entre energias renováveis e não renováveis no período do estudo. Para isso, utilizamos como base a coleta e a análise de documentos e dados governamentais capazes de sinalizar a priorização de questões: os chamados indicadores de atenção. Nesta dissertação, selecionamos os seguintes indicadores: Executivo – (1) Mensagens ao Congresso Nacional; (2) Discursos de posse proferidos pelos Presidentes; (3) Medidas Provisórias; (4) Decretos do Executivo; (5) Portarias do Ministério de Minas e Energia; (6) Portarias Interministeriais com o Ministério de Minas e Energia; (7) Resoluções do Conselho Nacional de Política Energética; Legislativo – (8) Emendas à Constituição; (9) Leis Ordinárias; (10) Decretos Legislativos; Administração Indireta – (11) ANEEL (Portarias e Resoluções); (12) ANP (Resoluções e Portarias); (13) EPE (Notas Técnicas). Todas essas normativas foram sujeitas à análise de conteúdo para que cada documento tenha atribuído códigos de agregação relacionados a uma política substantiva (energia, por exemplo) e uma política setorial (energias renováveis, por exemplo). Esse processo de codificação utiliza um livro-código (codebook), adaptado do Comparative Agendas Project, grupo de pesquisa internacional ao qual esta dissertação se ampara. Após a codificação de todo o corpo documental, os dados foram tratados para empreender as comparações e as análises. Os resultados são apresentados a partir de testes de frequência e correlação (quantitativo), amparados por uma análise qualitativa.

Após essa introdução, o segundo capítulo é dedicado ao campo da agenda-setting, onde de início apresentamos conceitos gerais e as três principais tradições de estudo sobre agenda (*media agenda-setting*; *public agenda-setting*; e *policy agenda-setting*). Em seguida, debatemos o processo de agendamento dentro da lógica dos sistemas democráticos, evidenciando questões relativas a poder, conflito e viés. Depois das bases teóricas de democracia e agendamento, passamos a apresentar os principais fundamentos, conceitos e elementos para entender e explicar especificamente a agenda governamental, ressaltando o papel do momento pré-decisório e de definição de problemas para a formulação de políticas públicas. A quarta seção é dedicada a Kingdon, com seus conceitos e modelo teórico de análise de mudança sobre a agenda governamental, o modelo de múltiplos fluxos. Em seguida, dedicamos duas seções à teoria do equilíbrio pontuado, uma delas apresentando o modelo teórico e os principais conceitos, e a segunda, dedicada a alguns desdobramentos sobre a agenda de pesquisa da agenda governamental por meio do arcabouço teórico-metodológico desenvolvido pelo Policy Agendas

Project e pelo Comparative Agendas Project. Ao final, ficam as considerações finais do capítulo.

O terceiro capítulo é dedicado ao objeto desta pesquisa: a política nacional de energia. Nele, apresentamos brevemente o nascimento do setor, como também o desenvolvimento das políticas de energia no Brasil, destacando trajetórias, instituições e condicionantes. O capítulo, dividido em nove seções, faz uma divisão não por governos, mas por fatores importantes que nos ajudam a entender tanto a trajetória e a dinâmica do setor de energia quanto os fatores e a lógica de desenvolvimento setorial. Após uma sintetizada seção que apresenta o setor até fim da ditadura, debatemos o papel da redemocratização, da Constituição de 1988 e da ascensão de uma agenda neoliberal no Brasil (seção 4.2), a reforma do Estado e a implantação do modelo de agências reguladoras (seção 4.3), como também a mudança da lógica de ação estatal no setor (seção 4.4), os programas postos em marcha (seção 4.5), a trajetória das fontes renováveis (seção 4.6), os impactos da agenda internacional sobre mudanças climáticas no processo de produção das políticas de energia no plano doméstico (seção 4.7) e, por fim, uma seção que faz a aproximação do referencial teórico apresentado no Capítulo 2 com a trajetória setorial (seção 4.8). Ao final, ficam as considerações finais do capítulo.

O quarto capítulo objetiva apresentar o desenho de pesquisa e os princípios metodológicos e analíticos que sustentam esta dissertação. Para isso, definimos as questões e as hipóteses de pesquisa, os dados e as formas de tratamento, apresentamos o *codebook* e o método de codificação dos dados e, por fim, as diferentes análises empreendidas: a longitudinal, realizada a partir de testes de frequência e correlação e a transversal, ambas amparadas por uma análise qualitativa.

O quinto capítulo é dedicado à apresentação dos dados e à realização das análises, a fim de responder às questões e hipóteses de pesquisa elencadas no capítulo anterior. Para isso, o capítulo se divide em uma exaustiva análise qualitativa e quantitativa de todos os dados. A seção 5.1 apresenta e analisa os dados relativos ao Executivo, dividindo-o entre Presidência, Ministério de Minas e Energia e Conselho Nacional de Política Energética. A seção 2 é dedicada à agenda do Legislativo Federal. A seção 5.3, por sua vez, debate os dados relativos à Administração Indireta, separando-a entre a Agência Nacional de Energia, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e a Empresa de Pesquisa Energética. Em seguida, apresentam-se os testes de correlação (seção 5.4) e analisa-se o caso do setor de energia à luz da teoria do equilíbrio pontual (seção 5.5). Ao final, ficam as considerações finais do capítulo onde as questões e hipóteses de pesquisa são respondidas.

Por fim, nas Considerações Finais, apresentam-se os principais achados e resultados da presente dissertação, as limitações da pesquisa, bem como desenvolvem-se questões e possibilidades de pesquisas futuras.

CAPÍTULO 2 – AGENDA-SETTING: HISTÓRICO, CONCEITOS E MODELOS TEÓRICOS

Este capítulo tem por objetivo apresentar o histórico de desenvolvimento do campo de estudo da agenda governamental ou agenda das políticas públicas (*policy agenda*) – entendido como o conjunto de questões sobre as quais o governo, e pessoas ligadas a ele, concentram sua atenção em um determinado momento (KINGDON, 2003) –, como também seus principais conceitos e modelos teóricos para empreender análises. Para isso, mobilizamos autores e elementos explicativos para entender as raízes e tradições das pesquisas que se dedicam a explicar o processo de agendamento, entendido, em seu aspecto mais amplo, como o processo em que um conjunto de temas, assuntos e questões são priorizados e concentram atenção de indivíduos durante um período de tempo específico (TRAQUINA, 1995).

O ponto de partida para estudar agenda consiste em entender que a atenção é um recurso escasso que impede que indivíduos concentrem atenção sobre todos os assuntos ao mesmo tempo. Isso significa dizer que todos os indivíduos – e podemos expandir esse entendimento para organizações e instituições também – desenvolvem um processo de priorização de forma a colocar determinados assuntos e questões como mais importantes e urgentes que outros. Esses assuntos prioritários, por conseguinte, compõem a agenda.

Para entender em que direções a atenção é despendida, iniciamos esse capítulo com uma primeira seção que destaca as três principais tradições de estudo sobre a agenda. A agenda da mídia (*media agenda-setting*), a agenda da opinião pública (*public agenda-setting*) e a agenda governamental ou agenda das políticas públicas (*policy agenda-setting*). A seção demonstra que o processo de agendamento é diferente em cada esfera e por cada agente que constrói uma agenda. Os estudos de *media agenda-setting* vão se concentrar na cobertura midiática, a *public agenda-setting* se dedica a entender os assuntos considerados como mais importantes pelo público em geral, e a *policy agenda-setting* vai se ater a como o governo seleciona problemas e soluções para produzir políticas públicas.

A segunda seção vai debater o processo de agendamento em sistemas democráticos. Para isso, levantamos três principais elementos: poder, conflito e viés. Dessa forma, debatemos as relações de poder entre grupos e indivíduos, de que forma esses agentes competem e entram em conflito, e sob quais vieses e interesses os grupos mobilizam suas ações a fim de lograrem chamar atenção e materializarem suas demandas em políticas.

A terceira seção apresenta as principais bases conceituais e elementos explicativos para o entendimento da agenda governamental. Os pontos principais dessa seção estão direcionados

ao conflito e ao poder direcionados aos processos pré-decisórios (a montagem da agenda) a fim de evidenciar a importância da participação em momento anterior à tomada de decisão, bem como o papel da definição de problemas na montagem da agenda.

A quarta seção apresenta tanto o refinamento teórico desenvolvido por Kingdon, sobretudo com relação à distinção entre agenda governamental e agenda decisória, como também o modelo dos múltiplos fluxos (*multiple streams model*) desenvolvido pelo autor. O modelo, que explica o processo de mudança na agenda através da convergência de três fluxos independentes (problemas, soluções, política) através da ação de um empreendedor de políticas, apresenta-se como uma grande inovação conceitual e teórica, servindo de base para o campo de estudos da agenda governamental, como também no desenvolvimento de outros modelos, como a teoria do equilíbrio pontuado.

A quinta seção, por sua vez, é dedicada à apresentação e ao debate da Teoria do Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Theory – PET*), modelo teórico utilizado por esta dissertação para explicar o processo de agendamento da política nacional de energia. A seção evidencia o papel das ideias e das instituições para observar a dinâmica entre equilíbrio e pontuações nos sistemas políticos, destacando os processos de formulação de políticas a partir da ideia de subsistemas, imagem de políticas e arenas de políticas. O modelo toma por base todos os autores debatidos e apresentados nas outras seções e constitui-se como um dos mais promissores modelos de análise de políticas públicas e agenda governamental.

Debatidos os fundamentos teóricos da teoria do equilíbrio pontuado, a última seção se dedica a apresentar brevemente o desenvolvimento da agenda de pesquisa das investigações que utilizam a tese geral da pontuação – termo utilizado para se referir à nova fase dos estudos de *policy analysis* a partir da teoria do equilíbrio pontuado. A seção ainda apresenta o Policy Agendas Project, grupo de pesquisa que funda o modelo, e o Comparative Agendas Project, rede de pesquisa internacional dedicada a estudos comparados que utilizam do PET.

2.1 Agenda-setting: entre a mídia, a opinião pública e as políticas públicas

Esta seção tem por objetivo apresentar brevemente o desenvolvimento dos estudos de agenda-setting a partir de três tradições diferentes: a agenda da mídia (*media agenda-setting*), a agenda da opinião pública (*public agenda-setting*) e a agenda governamental ou agenda das políticas públicas (*policy agenda-setting*). Embora esses estudos se desenvolvam em contextos temporais bastante próximos, eles são oriundos de campos de estudo ou disciplinas diferentes, tendo objetivos e objetos específicos. A agenda da mídia tem raízes no campo da comunicação,

buscando entender o processo de filtragem de assuntos para serem cobertos pelos meios de comunicação; a agenda governamental é objeto da ciência política e tem por objetivo investigar o processo de priorização sobre as questões em que os *policy makers* concentram atenção para produzir políticas públicas; e a agenda da opinião pública tem vertentes tanto na comunicação como na ciência política, sobretudo no campo da comunicação política, e tem por finalidade entender a priorização de assuntos pelos indivíduos e quais são os desdobramentos da cobertura midiática sobre opinião pública.

De forma geral, o termo agenda pode ser entendido como um conjunto de temas que sofre um processo de priorização (TRAQUINA, 1995). O ponto de partida está no entendimento que a atenção é um recurso escasso que impede a consideração ou a focalização de todos os assuntos ao mesmo tempo. Logo, os indivíduos, dotados de capacidades limitadas de tempo e atenção, realizam um processo de filtragem de assuntos para se aterem durante períodos de tempo. Mas como os indivíduos estabelecem prioridades dentre os diversos temas disponíveis na sociedade?

Essa questão passa a ser objeto de estudo na década de 1920 quando Lippman (1922) questiona o papel dos meios de comunicação em massa (*mass media*) sobre a opinião pública no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, período em que os Estados Unidos têm um expressivo aumento no número de veículos de comunicação que detém maior alcance da população dada suas capacidades de alto processamento de informações. Esse aumento dos meios de comunicação fez surgir indagações sobre os efeitos das notícias veiculadas sobre a opinião pública (TRAQUINA, 1995). O estudo de Lipmann inaugura então o campo dos estudos de agenda, em especial sobre a agenda midiática (*media agenda-setting*) e agenda da opinião pública (*public agenda-setting*).

A partir daí, uma série de pesquisadores procuram estabelecer relação entre o que é noticiado pelos veículos de comunicação e aquilo que é considerado como prioritário pela opinião pública (*public agenda-setting*). Nessa perspectiva, Bernard Cohen (1963) vai apontar em *The Press and Foreign Policy* que os meios de comunicação são mais do que meros propagadores de informação e opinião. Na verdade, a imprensa, “na maior parte das vezes, pode não conseguir dizer às pessoas como pensar, mas ela tem uma capacidade espantosa para dizer aos seus leitores **sobre o que** pensar” (COHEN, 1963, p. 13)². Assim, estabelece-se uma trajetória de estudos que busca entender como o público recebe as notícias, que resultados elas provocam e em que essas informações veiculadas afetam o comportamento dos indivíduos.

² No original: “It may not be successful much of the time in telling people what to think, but it is stunningly successful in telling its readers what to think **about**.” (COHEN, 1963, p. 13, grifo do autor).

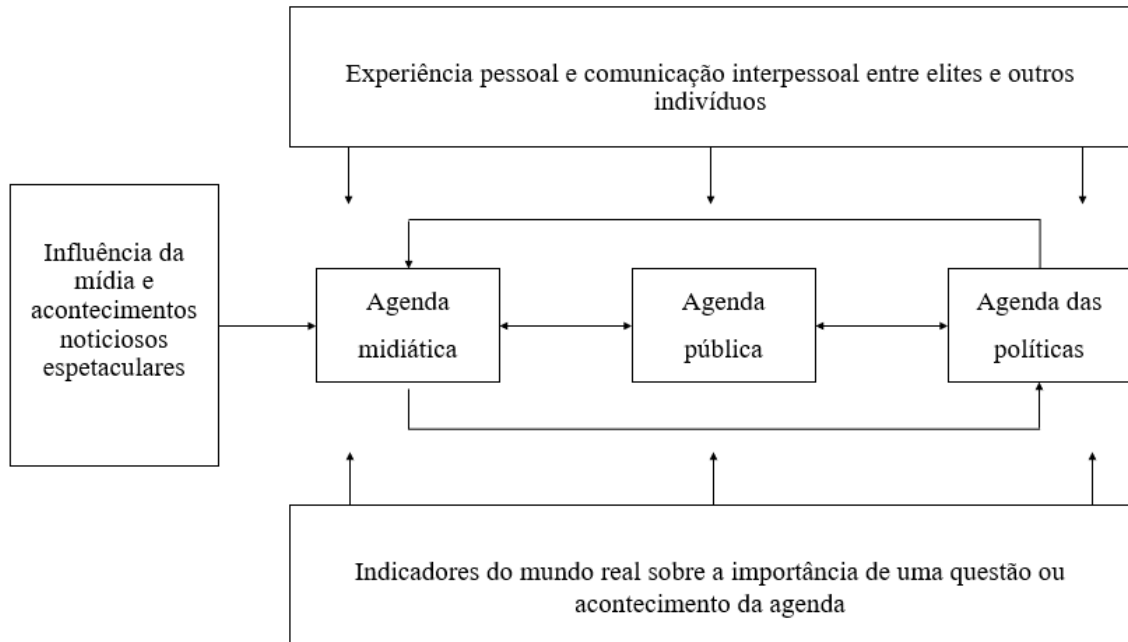
Há também estudos com objetivo de entender as influências da cobertura midiáticas sobre os processos eleitorais. Um exemplo emblemático é o estudo de McCombs e Shawn (1972) que, seguindo as postulações do estudo de Cohen (1963), testa a hipótese de que existem influências da mídia sobre as campanhas presidenciais estadunidenses tendo como escopo o pleito de 1968. Os autores, inclusive, empregam pela primeira vez o termo agenda-setting. A pesquisa, conhecida como o “Estudo de Chapel Hill”, é um marco do ponto de vista dos procedimentos metodológicos para testar as influências entre a agenda da mídia (*media agenda-setting*) e a agenda da opinião pública (*public agenda-setting*) para identificar os desdobramentos eleitorais. No estudo, os autores combinam dois recursos metodológicos: a análise de conteúdo e as pesquisas de opinião. Assim, os autores puderam contrastar as temáticas tratadas pelas reportagens veiculadas pela mídia com a percepção de assuntos prioritários pela opinião pública, coletados a partir da entrevista de 100 eleitores indecisos. Como resultado, os autores aferiram a correlação entre os temas noticiados pela mídia e os temas apontados como mais importantes pelos eleitores indecisos, concluindo que cobertura midiática dos meios de comunicação de massa afetam as preferências políticas e eleitorais do público (McCOMBS; SHAWN, 1972; AZEVEDO, 2004).

A terceira tradição de estudos de agenda tenta entender o processo de construção da agenda direcionada às ações dos governos, ou seja, as políticas públicas. Cobb e Elder (1972) são um dos principais autores que se dedicaram a essa perspectiva. Para os autores, existem dois tipos de agenda relacionadas aos processos de políticas públicas: a agenda sistêmica, definida como um conjunto geral de controvérsias políticas que merecem atenção política; e a agenda institucional, entendida como um conjunto concreto de itens programados (ou agendados) para receberem consideração ativa e séria em alguma esfera institucional de produção de políticas públicas. Essa tradição então é desenvolvida com o objetivo de entender como pautas transitam da agenda sistêmica para a agenda institucional ou como um assunto concebido na agenda institucional é movido para a agenda sistêmica. Como esta dissertação é direcionada especificamente à *policy agenda-setting*, os desdobramentos dessa terceira tradição serão abordados nas próximas seções.

Estabelecidos os três tipos de agenda e o que eles, separadamente, buscavam investigar, passaremos para uma nova fase dos estudos de agenda: as investigações que buscam estabelecer as influências entre os processos de agendamento da mídia, da opinião pública e das políticas públicas entre si (ROGERS; DEARING; BREGMAN, 1993). Para esses autores, as discussões anteriores que estudam as agendas separadamente apresentam uma visão limitada sobre os processos de influência entre as três esferas de atenção (mídia, público e governo): existem

influências que são subestimadas ou simplesmente desconsideradas. O esquema desenvolvido por Traquina (1995), apresentado a seguir, ajuda a ilustrar esse entendimento:

Figura 1 – Componentes do processo de agenda-setting



Fonte: Traquina, 1995, p. 193.

Como pode ser observado, a agenda midiática recebe influência tanto das percepções da opinião pública quanto da ação dos governos, rompendo com a visão de que somente os meios de comunicação de massa exercem influência sobre o público e os governos. Pelo esquema também podemos perceber que a opinião pública, para além de ser construída pelo que é comunicado pela mídia, também é produto da percepção do que o governo faz. E a agenda das políticas pública, por sua vez, também pode sofrer influência a partir dos entendimentos públicos sobre questões e problemas. Porém, é preciso notar que o processo de agendamento de ambos os tipos de agendas pode ocorrer a partir de fatores externos que extrapolam as fronteiras das três esferas de atenção. Acontecimentos podem ser percebidos de diferentes formas e intensidades pelos diferentes atores que possuem valores, crenças e visões de mundo diferentes e que se comunicam e se relacionam em meios sociais também distintos, fazendo com que os mesmos assuntos recebam diferentes atenções e gerem graus desuniformes de priorização nas três agendas.

Essa perspectiva integradora das três agendas ganha força sobretudo na virada da década de 1970 para 1980. Nesse momento, os estudos seguem em duas direções. Uma vertente tenta

entender como a agenda midiática influencia a agenda da opinião pública e como essa relação pode influenciar o processo de agendamento governamental. E, por outro lado, a segunda vertente tenta explicar como as questões que nascem na agenda das políticas públicas repercutem na agenda midiática e em que implicam na opinião pública.

Orientado por essa perspectiva integradora, Cook (1998) aponta que a mídia deve ser estudada como uma instituição política e não como um ator político, tendo em vista que a imprensa exerce influência sobre a opinião pública a partir de seus enquadramentos sobre o governo. Por outro lado, o que o autor também mostra é que existem forças política que influenciam os meios de comunicação a realizarem coberturas e produzirem notícias. Conforme aponta Azevedo (2004), a mídia, ao selecionar determinados assuntos e ignorar outros define quais são os temas, acontecimentos e atores relevantes para a notícia e quais são menos importantes; e ao adotar enquadramentos positivos e negativos sobre temas, acontecimentos e atores, também constrói atributos (positivos e negativos) sobre esses objetos. Esse processo, portanto, vai gerar impactos tanto na percepção do público quanto do governo. E o comportamento da opinião pública e da ação governamental acabam também por retroalimentar a cobertura midiática.

Essa seção buscou mostrar que existem três tradições de estudos sobre a agenda-setting: *media agenda-setting*, *public agenda-setting* e *policy agenda-setting*. Apesar de seguirem caminhos diferentes e terem objetivos distintos, é possível analisar o processo de agendamento levando em consideração os três aspectos dando as devidas ênfases sobre a influência em que cada esfera de atenção exerce sobre as demais a fim de acompanhar assuntos e temáticas ao longo do tempo. Realizando estudos direcionados a só uma delas ou numa perspectiva agregadora, o elemento comum em todas é a atenção enquanto recurso escasso a ser disputado (ou pela mídia, ou pela opinião pública ou pelo governo). Como será visto mais a diante, a perspectiva integradora vai influenciar em muito a construção das abordagens sintéticas, em especial o modelo dos Múltiplos Fluxos e o modelo do Equilíbrio Pontuado, base teórico-metodológica que estrutura este trabalho.

2.2 Agenda-setting e democracia: poder, conflito e viés

A discussão que dá o tom a esta seção diz respeito ao contexto em que o processo de agendamento está inserido: a democracia, com seus elementos estruturais e estruturantes. Conforme apontado na última seção, qualquer que seja o tipo de agenda, o ponto-central reside na atenção enquanto recurso escasso a ser disputado. O processo de focalização de atenção, por

consequente, é realizado para que processos e decisões sejam postos em marcha. Ou seja, de nada adianta a mídia focar atenção sobre um assunto, ou a opinião pública estabelecer algum tema como prioritário, ou os *policy makers* considerarem produzir alguma política pública específica, se não houver um sistema político que permita ação e liberdade para imprimir movimento através da ação política pelos cidadãos. Essas questões, portanto, são alvo de apreciação pelos estudos sobre os sistemas democráticos. Agora, indagar se alguns têm mais poder que outros e de que forma se dão as disputas por atenção no processo de agenda-setting são outras questões que, subjacentes aos debates das teorias da democracia, merecem discussão. Como este trabalho é direcionado à *policy agenda-setting*, é a partir dela que as discussões concernentes à democracia são apresentadas.

Outro ponto relativo ao debate das democracias e de agendamento governamental que deve ficar claro desde já é que o processo de concentração de atenção só é realizado em sociedades que têm um grande número de indivíduos dotados de escolha para selecionar a ou as alternativas que lhes melhor cai bem. E conforme foi apontado na seção anterior, o maior acesso à informação nas sociedades de massa complexifica o processo de tomada de decisão pelos indivíduos uma vez que torna necessário um processo anterior, onde e para que assuntos sejam considerados, ponderados e priorizados. Logo, o processo de agendamento (agenda-setting) deve ser entendido como um processo pré-decisório.

Como não é objetivo desta dissertação revisar o campo das teorias da democracia, o que exigiria remontar a fundação clássica grega e seus desdobramentos pelos autores modernos, sobretudo sobre as discussões sobre as democracias liberais representativas, daremos início aos debates a partir das contribuições de Robert Dahl, sobretudo com relação a dois pontos específicos. O cientista político é responsável pela construção de uma abordagem pluralista de democracia que influenciou tanto a ciência política atual quanto o desenvolvimento dos campos das políticas públicas (*policy science*) e de agenda governamental ao apontar que o poder é difuso. Essa vertente é fruto de uma crítica ao modelo elitista de democracia, que defende a existência de uma divisão social, política e econômica entre um grupo que detém o poder para decidir (ou seja, uma elite³ que governa) e uma massa de pessoas que assiste ao processo (que é governada) de forma mais ou menos legal, mais ou menos arbitrária e mais ou menos violenta (GRYNSZPAN, 1999; MOSCA, 1966).

³ O termo elite pode aparecer como ‘classe dirigente’ em Mosca (1966), como ‘elites’ em Pareto (1966) e em Schumpeter (1961), como ‘oligarquia’ ou ‘elite oligárquica’ em Michels (1966a; 1966b) e como ‘elite do poder’ em Mills (1991).

Uma das principais críticas que Dahl faz à teoria das elites é relativa à construção teórica de *A elite do poder* desenvolvida por Wright Mills (1991). Nesse trabalho, Mills vai defender que nos Estados Unidos existe um grupo, denominado pelo autor como ‘elite do poder’, responsável por todas as grandes decisões que envolvem o que podemos chamar hoje de macro decisões, ou seja, o conjunto de decisões que afetam o nível nacional como também as relações exteriores. Esse grupo é composto pelos homens que ocupam o topo das principais hierarquias organizacionais das sociedades modernas, o Estado, as companhias capitalistas e as forças armadas, dominando assim as instituições centrais⁴, a política, a economia e o poderio militar. Além disso, a elite do poder partilha valores, identidade e reconhecimento mútuos uma vez que possui origens, formação e estilos de vida semelhantes, fazendo com que possam transitar (ou circular) entre as instituições com a aceitação: nas palavras, do autor, as altas rodas. Em síntese, esse grupo pode ser definido como um círculo de sujeitos que ocupam as hierarquias das instituições política, economia e forças armadas tendo origens e valores compartilhados e reconhecidos entre si, permitindo que eles circulem pelas altas rodas para, em ambientes não visíveis, construir agendas e partilhar decisões pelo menos nacionais⁵.

O que Dahl vai apontar é que essa linha de pensamento não possui base empírica para ser comprovada. Para ele, uma elite dirigente não é somente um simples arranjo de regras democráticas, mas uma minoria de indivíduos cujas preferências regularmente prevalecem em casos de diferenças acerca da escolha de objetivos políticos fundamentais (DAHL, 1970). O autor então estabelece uma forma de testar a hipótese de existência de uma elite: (a) a elite dirigente hipotética é um grupo bem definido; (b) há uma quantidade razoável de casos envolvendo decisões políticas fundamentais nos quais as preferências da elite dirigente hipotética se chocam com as preferências de qualquer outro grupo provável que possa ser sugerido; e (c) no embate entre preferências, os interesses da elite dirigente hipotética regularmente prevalecem. Sem que essas condições sejam satisfeitas, a ideia de elite não passaria de uma falácia, pertencente ao imaginário.

⁴ Ao fixar a economia, a política e as forças armadas como as principais instituições das sociedades modernas, o autor toma como referência seu caráter durável e expansível no tempo. Dessa forma, é possível observar em trajetória critérios como constância, desenvolvimento e crescimento: firmas crescem, compram suas concorrentes e transformam-se em empresas milionárias; pequenos povoados se juntam e formam Estados-nacionais; forças locais são alocadas de forma estratégica e burocrática para constituírem grandes exércitos. Nesse sentido, outras instituições como a religião, a escola e a família são postas pelo autor como secundárias, tornando-se responsáveis por estabelecer os relacionamentos, as identidades e os valores comuns.

⁵ Mills subjugua aos níveis intermediários os políticos profissionais dos níveis médios de poder, do Congresso, os componentes dos grupos de pressão, os indivíduos influentes em alguma região (em cidades, regiões metropolitanas, estados). Esses agentes, não pertencentes às altas rodas, tentam galgar novas posições de poder e ascender aos círculos da elite.

Para Dahl (1970), o que existe nas democracias são grupos que dominam determinados campos, mas não todos: os influentes sobre questões de urbanismo não têm influência na área da educação, ao mesmo tempo que esses influentes da educação muito pouco podem influenciar no urbanismo (exemplo do autor). Esses grupos que dominam determinados campos com frequência operam dentro de limites vagos e amplos e somente às vezes atuam em arenas bem definidas. Porém, como esses grupos agem vai depender da expectativa sobre o comportamento tanto dos grupos concorrentes quanto dos cidadãos politicamente ativos e de que informações esses agentes têm acesso (DAHL, 1989). Essas postulações estão ancoradas ao conceito de poliarquia – cunhada pelo autor – que, ao olhar a democracia clássica (sistema utópico), caracteriza os sistemas políticos atuais ditos democratizados como poliarquias. Para Dahl, as poliarquias são sistemas políticos que permitem participação e contestação pelo maior número possível de cidadãos, dando espaço de forma plural para que grupos de minorias diversas influenciem as decisões governamentais (DAHL, 1989). O primeiro ponto então foi entender que a democracia (ou a poliarquia, nos termos de Dahl) é caracterizada como um sistema político plural em que as decisões governamentais são fruto da participação e da contestação de muitas minorias influentes em áreas específicas.

O segundo ponto, por conseguinte, relaciona-se a como as decisões são tomadas. Seria muito simples estabelecer as decisões governamentais como frutos dos processos eleitorais, inerentes às democracias liberais. No entanto, o que Dahl vai apontar é que existe uma gama de questões das quais os cidadãos não têm oportunidade de escolher por meio do voto e que ultrapassam as dinâmicas das eleições. O autor vai apontar que nos pleitos estão em processo competitivo de votação candidatos, mas não todos as pautas e alternativas políticas. Nessa lógica, a eleição de um candidato pode não significar a escolha sobre um combo de propostas sobre todas as áreas, mas a simples escolha de um candidato em detrimento de outro. Como visto na seção anterior, existem um processo de priorização onde questões são postas em escala de importância pelos indivíduos. Dessa forma, existem questões mais sensíveis que outras em determinados momentos. Logo, os candidatos que se referem a essas questões mais sensíveis (prioritárias) se sobressaem aos candidatos que abordam questões secundárias. Assim, Dahl postula que em nenhuma grande nação-Estado as eleições expressam as preferências das majorias (composta por várias minorias), mas que majoritariamente, entre os que foram às urnas, houve a seleção de algum candidato ou grupo de candidatos (DALH, 1989).

Mas então por quem são tomadas as decisões sobre as questões que não entram na pauta das eleições em sistemas democráticos? Dahl (1989) assinala que as decisões em áreas específicas vão expressar as posições e as alternativas daquelas várias minorias que dominam

temáticas específicas. Dessa forma, as decisões que estiveram fora do debate eleitoral tendem a ser produto dos governos das minorias, que levam também em consideração os limites do que é aceitável pelos cidadãos ativos. Portanto, o ponto-chave dos sistemas democráticos (poliárquicos) não está na relação entre maioria e minoria, conforme apontavam os elitistas, mas em como determinada minoria conseguem impor-se sobre outras minorias.

Apesar de dar encaminhamentos basilares sobre o funcionamento das democracias pelos governos das minorias, Dahl não avançou com relação ao processo pré-decisório referente às políticas públicas (*policy agenda-setting*). É Schattschneider (1960) que dá início às discussões sobre como pautas ascendem ou não à agenda governamental. Para o autor, o ponto-chave da política (*politics*) é o conflito. Nesse sentido, só há disputa e negociação política quando um conflito emerge à esfera pública. Porém, o autor vai dizer que é a organização do conflito que determina os termos de referência para o desenvolvimento e o processamento de ideias e demandas políticas, justamente porque a organização do conflito está sujeita à estrutura que disciplina o processo de competição política. Isso porque essa estrutura não apenas reflete os alinhamentos e distinções sociais pré-existentes, como também ajuda a atribuir relevância aos conflitos. Assim, a política desenvolve seu próprio momento (*timing*) podendo restringir ou possibilitar novas opções ao debate político. Devemos notar que para Dahl o que mobilizava a política eram as minorias e para Schattschneider, que se afasta do modelo pluralista, é o conflito. No entanto, o ponto notável do pensamento de Schattschneider reside no entendimento de que existem estruturas pré-definidas que moldam o surgimento dos conflitos. Dessa forma, para que um conflito passe a chamar a atenção da esfera pública, é necessário que ele traduza de certa forma a nova questão a uma linguagem já estabelecida na política anteriormente. Esse alinhamento de cunho estratégico é o que separa um conflito que consegue desenvolver seu *timing* e logra ascender à agenda governamental e um conflito que se coloca em inércia por irrelevância pública.

Mas em que consiste um conflito? Schattschneider (1960) vai definir duas dimensões: o escopo do conflito (*scope of conflict*) e a mobilização do viés (*mobilization of bias*). O escopo diz respeito ao grau de expansão de um conflito, ou seja, quantas pessoas e arenas uma pauta mobilizou. É preciso lembrar que o autor divide os participantes de um conflito em duas categorias: os engajados, que mobilizam os conflitos; e os alheios, que estão descolados e à margem das pautas, mas são atraídos para o conflito conforme o escopo é ampliado. Já a mobilização do viés é relativa à visão sobre uma pauta, isto é, se o conflito é entendido como negativo ou positivo e de que forma ele é apresentado para ampliar o conflito e fazer com que o público seja cativado. O autor ainda vai dizer que o escopo geralmente determina os resultados

políticos (*outcomes*). Isso porque quem consegue expandir um conflito geralmente consegue mobilizar o viés e ganhar apoio do público, recebendo assim consideração governamental.

E como se controla um conflito? Schattschneider (1960) postula duas alternativas ou estratégias: A primeira, é manter o conflito na esfera privada na tentativa de restringir seu escopo. O argumento, dessa forma, implicaria em estabelecer uma narrativa que ligue a pauta desse conflito a uma questão que não tem caráter público, isto é, ela deriva de problemas individuais e privados que devem, portanto, ser tratados e solucionados privativamente. Assim, a pauta é afastada da esfera pública, não se mobiliza politicamente uma grande quantidade de cidadãos à margem da questão e não se demanda consideração por nenhuma autoridade pública. A segunda alternativa é socializar o conflito utilizando de estratégias que mobilizem o público através de algum viés sensível e caro a um grande número de cidadãos, expandido assim o escopo do conflito para que uma autoridade pública seja mobilizada e entre na disputa.

Dessa forma, Schattschneider vai postular que a política é a socialização do conflito (SCHATTSCHEIDER, 1960, p. 38) e a definição de alternativas é o supremo instrumento de poder (SCHATTSCHEIDER, 1960, p.66). Dessas duas afirmações, podemos perceber que, apesar de Dahl apontar que a política se faz pelos governos das minorias, Schattschneider vai demonstrar que é possível que questões políticas também nasçam fora da estrutura governamental. Logo, a agenda governamental pode ser construída tanto a partir de questões produzidas dentro da própria estrutura do governo quanto de conflitos externos que mobilizem o público. E mais, os governos não conseguem sozinhos definir problemas, construir alternativas e ao mesmo tempo conduzir o processo de tomada de decisão. Os agentes externos que também conseguem propor alternativas provavelmente também conseguem definir o problema ao mobilizar público e vieses, chamando assim a atenção do governo. Portanto, apesar de ser o governo o detentor do poder de decidir, os agentes externos que têm capacidade para delimitar problemas e propor alternativas tendo uma grande quantidade de cidadãos apoiando esse movimento (pela ampliação do escopo e pela mobilização do viés) gozam de grande poder porque conseguem mobilizar a ação política do governo.

Esse trabalho de Schattschneider abre uma série de possibilidades para criticar alguns pontos teóricos de Dahl, sobretudo com relação ao poder na democracia. Bachrach e Baratz (1962; 2011) são os autores que levam a diante a consecução das críticas ao modelo pluralista. Para os autores, existe duas faces do poder, em que somente uma delas é vista pelos teóricos pluralistas e nenhuma, pelos elitistas – por isso não trataremos delas aqui. Isso porque os elitistas, sobretudo sociólogos, se preocupam com o poder concentrado da reputação, ao passo que os cientistas políticos pluralistas buscam encontrar evidências sobre o exercício do poder

em situações concretas, conforme visto anteriormente sobre o modelo para testar a existência de elites dirigentes (DAHL, 1989). Para Bachrach e Baratz (1962; 2011), o problema das conclusões sobre o exercício do poder de Dahl reside na desconsideração de uma das faces do poder. Conforme visto anteriormente, Dahl assinala que o poder está no processo de tomada de decisões no governo das minorias. E o autor analisa esse processo de decisão sobre as questões concretas em que são notadas disputas. Essas questões onde há conflitos visíveis e mensuráveis são reconhecidas pelos pluralistas como áreas-chave ou decisões políticas-chave. As questões que não têm ao seu entorno conflitos (visíveis), por oposição, são consideradas como questões rotineiras ou sem importância. Bachrach e Baratz (1962; 2011) então vão questionar se realmente não há importância nessas áreas ou políticas. Para os autores, a não existência ou a dificuldade de encontrar aspectos mensuráveis sobre o exercício do poder nessas questões em que não há conflitos aparentes são insuficientes para concluir que não existe ali processos de poder importantes.

Esse argumento de Bachrach e Baratz é construído sob as bases da mobilização do viés de Schattschneider. Conforme apontado anteriormente, um conflito pode ter seu escopo ampliado a fim de mobilizar uma grande quantidade de pessoas, como pode ter seu escopo restringido. E isso vai depender de que vieses são mobilizados. Esse processo restritivo é, nesse sentido, a segunda face do poder desconsiderada pelos pluralistas. Até então, Dahl (1989) assinala que o processo de exercício do poder ocorre quando A decide sobre questões que afetam B. E a influência pode ser descrita como quando A age para influenciar B a tomar uma decisão que sozinho ele não tomaria sem a ação de A. Esse processo, para Bachrach e Baratz, é a primeira face do poder porque é possível expandir o escopo e, através da mobilização do viés, capturar a atenção de uma grande quantidade de pessoas, a dar suporte ao conflito, como também trazer uma autoridade pública para a disputa. Mas e quando isso não é possível? Bachrach e Baratz (1962; 2011) vão chamar isso de não-tomada de decisão (*nondecision-making*): quando existe um viés dominante que impede a ascensão de conflitos por agentes políticos em desacordo com o status-quo. Dessa forma, o poder pode ser exercido quando A decide sobre questões que afetam B, como também quando A emprega sua energia para estabelecer bases (valores sociopolíticos e práticas institucionais) que limitam e restringem a possibilidade de expansão do escopo por B. Conforme apontam os autores, “na medida em que A obtém sucesso em fazer isso, impede-se que B, para todos os propósitos práticos, leve a público quaisquer temas que possam em sua decisão ser seriamente prejudiciais para o conjunto de preferências de A” (BACHRACH; BARATZ, 2011, p. 151).

Essa seção teve por objetivo apresentar as bases democráticas que estruturam o processo de agendamento das políticas públicas. Conforme visto na perspectiva pluralista, o poder é encontrado nas poliarquias de forma difusa e exercido pelas várias minorias. Porém, conforme mostraram Schattschneider e Bachrach e Baratz, essa conclusão por si só não é tão simples e nem tão assertiva. Existe um conjunto de valores construídos em torno de pautas que podem simplesmente barrar a ação política de agentes concorrentes. Dessa forma, não é possível analisar uma política somente com relação às decisões tomadas, conforme aponta Dahl. Mas também são necessárias análises sobre as decisões não tomadas em decorrência dessas barreiras. Essa são, conforme postularam Bachrach e Baratz (1962; 2011), as duas faces do poder.

2.3 Agenda governamental: as bases do campo de estudo

O contexto para o desenvolvimento do campo da agenda governamental são, conforme visto anteriormente, as formulações da vertente pluralista como também suas críticas e novas perspectivas desenvolvidas por Schattschneider e Bachrach e Baratz. Já está claro, dessa forma, que a desigualdade que impera na democracia atual não significa dizer que exista uma elite dirigente que toma a grande maioria das decisões políticas. Tampouco implica dizer que o poder é tão difuso e plural entre as diversas minorias. Mas que os processos de participação estão condicionados à mobilização de conflitos, onde os cidadãos politicamente engajados buscam apoio de uma massa política marginal para vencer um viés político pré-existente e dessa forma conseguir acessar os reais tomadores de decisão, os *policy makers* do governo, que são incapazes por si só de conduzir a atividade política convertendo problemas em soluções. Dito isso, os estudos sobre o processo de agendamento das políticas públicas vão dar seguimento às questões relativas à influência e ao poder, mas como novos objetivos e uma nova questão: como um sistema político levanta as questões importantes para resolver? (COBB; ELDER, 1971, p. 897). A questão, portanto, não está na influência contida no processo de tomada de decisão, mas na influência sobre os tipos de alternativas consideradas no processo pré-decisório.

Segundo Cobb e Eler (1971), esse entendimento, por conseguinte, pressupõem alguns elementos. Primeiro, o sistema político beneficia uns e desfavorece outros uma vez que a estrutura política e as regras do jogo são compostas de vieses inerentes que possibilitam ou barram o acesso e a participação. Segundo, o número de questões e alternativas considerados pelos tomadores de decisão é restrito porque tanto as capacidades de processamento e atenção de qualquer organização humana são necessariamente limitadas, quanto todas as formas de

organização política têm um viés que ou favorece ou barra a exploração de alguns tipos de conflito porque a organização é a mobilização do viés (SCHATTSCHEIDER, 1960). Terceiro, algumas questões são organizadas na estrutura política, enquanto outras são organizadas fora dela. Quarto, a inércia do sistema representa a estabilidade do viés, logo é difícil alterá-la sem conflito. Quinto, os processos pré-decisórios são frequentemente críticos na determinação de quais questões e alternativas devem ser consideradas pela política e que escolhas provavelmente serão feitas. Sexto, uma pauta sem acesso à agenda é uma questão sem legitimidade porque não contempla o viés ou os vieses dominantes.

Desses fundamentos, portanto, subtrai-se a resposta à pergunta “como um sistema político levanta as questões importantes para resolver?”: através de uma agenda política que contempla as forças sociais e os seus vieses. Então, as perguntas que vêm em seguida são: como é construída uma agenda? Como uma questão é colocada na agenda? Quem participa do processo de construção⁶ da agenda? (COBB; ELDER, 1971, p. 905). Para responder a essas perguntas, os autores vão delimitar conceitualmente o que deve ser entendido por agenda: um conjunto geral de controvérsias políticas que serão vistas como abrangidas por uma gama de preocupações legítimas que merecem a atenção da sociedade (COBB; ELDER, 1971, p. 905)⁷. E devido a esse grau de controvérsia na sociedade, essa definição vai designar o que os autores chamaram de agenda sistêmica⁸ (*systemic agenda*), sendo mais abstrata, geral e ampla em escopo. Por outro lado, Cobb e Elder (1971) vão também desenvolver o conceito de agenda institucional⁹ (*institutional agenda*): um conjunto de itens concretos programados para consideração ativa e séria por um órgão institucional decisório específico (COBB; ELDER, 1971, p. 906)¹⁰. Dessa forma, através do estabelecimento desses dois conceitos, os estudos de agenda governamental vão se ater a essas duas agendas e a suas relações, sobretudo por entender que o conteúdo de uma não é essencialmente correspondente ao da outra.

O conflito também é um tópico importante nas questões relativas aos processos pré-decisórios para Cobb e Elder (1971). Para os autores, sempre haverá um *delay* entre a agenda sistêmica e a agenda institucional, e isso implica em algum grau de conflito, por menor que

⁶ É importante notar que estamos utilizando aqui o termo construção da agenda, em tradução literal à *agenda-building*. O termo *agenda-setting*, como mencionado na primeira seção, é empregado pela primeira vez por McCombs e Shaw (1972) e só anos depois é adotado como termo padrão na literatura.

⁷ No original: *a general set of political controversies that will be viewed as falling within the range of legitimate concerns meriting the attention of the polity* (COBB; ELDER, 1971, p. 905).

⁸ A agenda sistêmica também poderá aparecer como agenda pública (*public agenda*) (COBB; ROSS; ROSS, 1976, p. 126).

⁹ A agenda institucional também poderá aparecer como agenda formal (*formal agenda*) ou agenda governamental (COBB; ROSS; ROSS, 1976, p. 126).

¹⁰ No original: *a set of concrete items scheduled for active and serious consideration by a particular institutional decision-making body* (COBB; ELDER, 1971, p. 906).

seja. Esse *delay* tende a aumentar em momentos de crise, como uma guerra ou uma emergência sanitária como uma pandemia, por exemplo; e tem, em maior ou menor medida, um senso comum de tolerância. Ou seja, um certo grau de descolamento entre as agendas é tolerado pela sociedade, mas essa tolerância tem um limite. Dessa forma, o ponto-chave para a continuidade ou a sustentabilidade do sistema está na capacidade que uma sociedade tem de lidar com os *delays* entre as agendas. Trata-se, portanto, de uma legitimidade condicionada.

Em paralelo, os autores ainda destacam que os tomadores de decisão, detentores da agenda institucional, assim como o sistema político, também possuem vieses. Esses vieses geralmente correspondem aos valores vigentes durante determinado tempo bem como as inclinações políticas que conseguiram acessar a agenda institucional. Logo, a atenção dos *policy makers* não é arbitrária ou aleatória. Na verdade, ela segue uma orientação estabelecida pelas relações empreendidas por atores políticos. Isso significa dizer que é mais fácil acessar a agenda institucional quando os atores políticos ou as lideranças políticas já possuem alguma relação anterior por ter colocado uma questão na agenda de forma a moldar o viés desses tomadores de decisão. Essas lideranças políticas, por conseguinte, gozam de uma excelente posição para negociar com os *policy makers* e, assim, conseguir subir uma questão à agenda institucional. O que, em oposição, dificulta o acesso para outros atores. Porém, esses valores e vieses não são uniformes em todas as unidades governamentais. Determinadas questões são melhor aceitas por algumas esferas governamentais do que em outras. Dessa forma, os atores políticos, para tentar colocar uma questão na agenda institucional, tem que acertar a unidade de governo e os vieses que convergem com a pauta empreendida.

Reforçadas as visões sobre os vieses e apresentados os tipos de agenda, faz-se necessário debater em que implicam as abordagens sobre os processos pré-decisórios para os estudos da democracia. Para Cobb e Elder (1971) os estudos de agenda governamental possuem três implicações principais para os estudos da democracia. O primeiro diz respeito aos requisitos sociais do governo democrático. Segundo os autores, a teoria moderna de democracia vai apontar para quesitos fundamentais para a manutenção da estabilidade do sistema político. Nesse ponto, os autores estão se atentando principalmente para o pluralismo que por um lado impede que somente um grupo prevaleça sobre os demais e por outro lado, mitiga a intensidade dos conflitos existentes. O que Cobb e Elder estão tentando mostrar é que a estabilidade preconizada no pluralismo pelos teóricos da democracia não está apenas posta como condição, mas também que ela deve ser observada enquanto um processo social que afeta e muitas vezes determina o processo de tomada de decisão pelos *policy makers* uma vez que geralmente ela é o elemento-chave para entender sobre o que esses tomadores de decisão concentram atenção e

se preocupam suficientemente para produzir uma política pública. Essa perspectiva de Cobb e Elder evidencia que o contexto social não é dado, mas sim o resultado de uma série de processos sociais que afetam os processos políticos, alvos das teorias da democracia. Assim, a perspectiva da agenda apresentada pelos autores vai direcionar o ambiente, composto de vieses e questões distintas, como fundamental para entender os resultados políticos.

O segundo ponto diz respeito à natureza da participação popular. Na teoria moderna de democracia, a participação reconhecidamente limitada é subvertida às eleições e à escolha de líderes governamentais, fazendo com que o amplo envolvimento das massas no processo decisório tenha efeito somente em intervalos de tempo periódicos com a finalidade da atribuição de responsividade aos atores políticos eleitos. Porém, na abordagem da agenda a participação tem um papel que vai além das eleições: a participação das massas “ênfatiza o papel crucial que vários públicos podem desempenhar na definição da substância das decisões governamentais” (COBB; ELDER, 1971, p. 911). Ao contrário da participação explorada até então, o envolvimento das massas na construção da agenda tem natureza ampla, acessível e generalizada. Esse envolvimento das massas é o que assegura à democracia a estabilidade à longo prazo. As eleições, por outro lado, asseguram a estabilidade somente no curto prazo porque, conforme apontado anteriormente, é o grau de *delay* tolerado ou o grau de aceitabilidade de descolamento das pautas entre a agenda sistêmica e a agenda institucional que assegura a satisfação das massas e garante a estabilidade do sistema político. E isso significa dizer que a participação das massas é contínua. Ela não ocorre somente no processo de tomada de decisão como era objetivamente observada pelos estudiosos da democracia, mas também no processo de agendamento. Por conseguinte, a aceitação ou a crítica aos vieses predominantes é o que possibilita ou limita o desenvolvimento e a formulação de questões de políticas públicas, impactando diretamente o processo de produção de políticas públicas (COBB; ELDER, 1971, p. 912).

Por fim, a terceira implicação diz respeito às perspectivas de mudança social. Conforme deve ter ficado claro, a teoria de democracia moderna tende a retratar o sistema democrático visando a estabilidade, onde as mudanças ocorrem de forma incremental e as novas demandas sociais são incorporadas de forma lenta e ordenada nos processos eleitorais, onde o conteúdo substantivo das mudanças pouco se afasta do quadro pré-existente. Dessa forma, Cobb e Elder vão chamar a atenção para o pouco espaço dessa teoria para explicar os processos de grandes inovações sociais. E apesar da teoria pluralista focar os grupos de interesse e também em certa medida os movimentos sociais, esses agentes pouco importam para explicar as grandes mudanças sociais. Os autores então vão apontar que na perspectiva da agenda, as condições

pré-existentes não necessariamente são o ponto de partida para uma grande mudança social, mas sim que elas dependem de ampla mobilização. Em outras palavras, o acesso à agenda sistêmica e a agenda institucional são limitados pelos vieses e valores pré-estabelecidos e conduzidos por um conjunto de atores que já os conquistaram anteriormente. Isso implica em entender que o acesso aos tomadores de decisão e a um processo de séria consideração de um problema na agenda institucional pode não vir dos canais rotineiros, mas ser fruto de uma extensiva mobilização social que à força e com barulho conseguirá ascender uma pauta para consideração pelo menos de ordem pública. A mobilização, na mesma linha de Schattschneider, é uma alternativa fundamental a ser considerada também nos processos de mudanças sociais que rompe com o processo de construção da agenda acomodada por velhos atores políticos. A fim de exemplificar e tornar essa ideia mais palatável, emprestamos o exemplo de Cobb e Elder sobre as pautas dos movimentos negros. O acesso às agendas (sistêmica e institucional) tende a ser orientada por um viés construído por pessoas brancas. Ascender, por conseguinte, reivindicações e pautas dos negros é um esforço que, sem a mobilização das massas e sem conflitos, não seria possível trazer essa pauta ao cerne da agenda já que os atores detentores dos mecanismos limitadores de acesso barrariam a entrada de questões oriundas de outros setores com vieses distintos. Porém, é preciso lembrar que quando um grupo levanta uma pauta para a sociedade, pode ser que esse primeiro proponente perca o controle da questão, podendo esta ser capturada por um grupo concorrente que pode inclusive aproveitar-se do momento de focalização de atenção para ressignificá-la (COBB; ROSS; ROSS, 1976).

Até aqui trabalhamos muito com os aspectos da participação nos processos de agendamento que vão explicar por um lado sobre o que os tomadores de decisão vão se ater para produzir políticas públicas e por outro lado, como os sistemas políticos se mantêm mais ou menos estáveis em decorrência dessa dinâmica pré-decisória de priorização e focalização de atenção. No entanto, Cobb e Elder (1971, 1972) também vão explorar uma outra variável fundamental que dá sentido inclusive aos processos de participação abordados nessa primeira parte da seção: a definição de problemas. Para Cobb e Elder (1972) os problemas não são dados simplesmente, como uma observação objetiva como nos estudos empreendidos por Dahl ou como uma delimitação técnica a ser objeto de apreciação para ser resolvida de forma tecnicista por especialistas em políticas públicas como nas considerações de Lasswell (1951), mas sim a compreensão fruto de uma realidade social, devendo ser entendido como construções sociais. Nessa lógica, se uma sociedade muda, suas percepções da realidade também se alteram. Logo, o reconhecimento de um problema vai variar com o conjunto sociocultural mutável que determinada sociedade dispõe em determinado momento histórico. Isso significa dizer que os

problemas congregam valores, símbolos, culturas, visões de mundo e realidade, percepções de causa e efeito. Todos esses elementos possuem graus de variabilidade distintas em sociedades diferentes e em momentos históricos específicos. Dessa forma, o que pode num mesmo contexto histórico ser entendido como problema por uma comunidade, pode não ter essa mesma conotação em outra sociedade.

Se entendemos na visão pluralista que a sociedade é composta de várias minorias dotadas de saberes distintos, e com Schattschneider (1960) que as várias questões têm vieses diferentes, isso significa dizer que uma mesma sociedade no mesmo contexto histórico não tem de forma consensual entendido o que é ou não um problema. É desse conjunto de problemas diversos e distintos, compostos por valores, símbolos, visões de mundo e percepções de causalidade, que disputam a atenção tanto do público, na agenda sistêmica, como dos governos, na agenda institucional. Dessa forma, os estudos de agenda se importam em grande medida com o processo de definição de problemas pelos diversos grupos concorrentes que disputam a atenção limitada de uma sociedade e de suas instituições dotadas do poder de decidir.

É a partir desse entendimento sobre a importância da definição de problema que passamos a debater essas questões nos processos de disputa de atenção e participação. Nesse momento, estamos falando do uso do problema para a mobilização do escopo. O que Cobb e Elder (1972) vão dizer é que um problema, para ter mais chances de acessar a agenda, precisa mobilizar o maior número possível de pessoas. Mais uma vez a ideia desenvolvida por Schattschneider mostra-se fundamental no processo de focalização de atenção por uma audiência. Porém, os autores vão mostrar que não é qualquer problema que consegue lograr esse feito. Precisamos então entender os diferentes tipos de problema e que estratégias de mobilização e expansão do escopo são utilizadas. Desde já, é preciso deixar claro que aqui nos referimos a problemas públicos, ou seja, um conjunto de questões que um grande número de indivíduos em uma sociedade considera como crítico e merecedor de consideração pelo governo para ser resolvido. Esses problemas vão variar com relação ao grau de sensibilidade entre tópicos ambíguos ou específicos. Podemos então observar problemas que congregam grandes questões gerais de uma sociedade, mobilizando valores e símbolos mais amplos, como também problemas com delimitações simbólicas e percepções de causa e efeito sobre questões mais restritas. Conforme o problema é delimitado, se mobilizam símbolos e valores mais ou menos gerais, e isso vai ter efeito na possibilidade de sucesso de subir uma questão à agenda sistêmica e à agenda institucional. Conforme apontam os autores, problemas que estrategicamente utilizam de valores amplos e símbolos sensíveis à sociedade como um todo têm maiores chances de mobilizar um maior número de indivíduos, logo tem maiores chances de ganhar status de

agenda. Em oposição, problemas mais específicos, que mobilizam valores e símbolos mais delimitados e de ordem mais técnica tem menos chance de expandir o conflito.

Sinteticamente, a participação nos processos pré-decisórios está condicionada a dois fatores: ao grau de acessibilidade que determinadas pautas e grupos têm à agenda e o conjunto de estratégias de delimitação de problemas para mobilizar uma grande quantidade de indivíduos. Esses dois fatores nos ajudam a entender a saída de uma questão do nível privado para o nível público, ou seja, a condução de um problema para a agenda sistêmica, onde o público já está enfocando atenção. Porém, isso não acontece devagar ou isoladamente. Vários problemas percorrem esse caminho e tornam-se alvo de consideração do público simultaneamente em determinados momentos. Em número, o público por si só já compreende uma maior capacidade desagregada e de orientações múltiplas para prestar atenção a um conjunto de problemas que acessam a agenda pública ou sistêmica. Como então as questões presentes na agenda sistêmica são conduzidas para a agenda governamental? Por outro lado, conforme já apontado por Dahl, as políticas também se fazem dentro do governo. Logo, problemas podem atingir a agenda governamental sem que tenham sido objeto de atenção na agenda sistêmica. Como se dá então esse processo?

Essa movimentação de uma agenda para a outra vai ser objeto de consideração no estudo de Cobb, Ross e Ross (1976). Nele, os autores reafirmam que o processo de expansão dos conflitos não ocorre de forma automática, mas enfrentam barreiras sociais com relação aos vieses e valores predominantes, quanto com relação aos grupos privilegiados que gozam de facilidade de acesso às agendas e aos tomadores de decisão. Logo, o caminho em que um problema percorre pode variar de um para outro: ele pode ascender na agenda como resultado da mobilização e expansão do conflito, como de dentro da estrutura do governo. Como já apontado, a questão depende da arena e do viés. Esse estudo, então, vai tentar responder àquelas perguntas postas anteriormente.

Para isso, os autores vão formular três modelos para a construção da agenda: o modelo da iniciativa externa (*outside initiative model*); o modelo da mobilização (*mobilization model*); e o modelo da iniciativa interna (*inside initiative model*). Esses modelos diferem pela movimentação dos problemas que, segundo os autores, pode ser observado em um esquema de estágios ou etapas: introdução (*initiation*); delimitação (*specification*); expansão (*expansion*); e por fim, o ingresso (*entrance*).

O modelo da mobilização externa é caracterizado por um processo em que um problema ou uma questão originária de grupos não governamentais tem sua expansão de escopo para a agenda sistêmica, e dela, para a agenda governamental. Esse modelo, segundo os autores, é

predominante em sociedades mais igualitárias, com menores barreiras de acesso. Nesse modelo, o problema é introduzido como uma reclamação à estrutura governamental. Essa demanda genérica passa pelo processo de delimitação que transforma uma reclamação em demandas específicas de forma minimamente estruturadas. O ponto sensível está na fase da expansão, quando ocorre o empenho para conduzir a questão da agenda sistêmica para a agenda institucional, onde empreende-se um esforço para gerar conflitos a fim de exercer pressão suficiente aos tomadores de decisão. De forma estratégica, esse modelo vai agir em dois sentidos: um para expandir o conflito para outros grupos concorrentes ou concomitantes, bem como atrair a atenção da população para conseguir apoio e mobilização por meio do uso de símbolos que despertem emoção na população; e outro para acessar a agenda formal. Se o problema lograr passar por esse processo, ele ascende à agenda institucional.

O modelo da mobilização, típico de sociedades mais hierarquizadas, é caracterizado por um processo em que um problema ascende de dentro da estrutura governamental e tem acesso direto à agenda institucional e aos recursos necessários, mas não tem apoio suficiente da população para que se consiga implementar um programa dados os altos custos coercitivos. Nesse modelo, uma questão é introduzida pelo anúncio de um programa ou nova política por um líder político. A delimitação ocorre com a especificação e o detalhamento dos recursos necessário e dos objetivos a serem alcançados. Na fase da expansão, empreende-se um esforço para conquistar grupos de interesse com fácil acesso à população, como também com relação às burocracias locais. Esse processo também tenta lançar de apelos emocionais e de símbolos pré-aceitos tanto pela população quanto pelas burocracias a fim de conseguir o suporte necessário. Aqui, o ingresso ocorre quando o problema entra na agenda pública e consegue convencer a população, ainda que a alternativa (o programa ou a política proposta) não seja de todo agrado.

Por último, o modelo da mobilização interna diz respeito ao processo em que uma questão ascende à esfera governamental oriunda de uma agência ou de um grupo com fácil acesso aos tomadores de decisão, mas sem que haja a intenção de que essa questão atinja a agenda pública, na expectativa que a própria habilidade do proponente seja suficiente para pressionar a agenda formal a incorporá-la e a implementá-la com sucesso. Nessa vertente, a introdução e a delimitação ocorrem simultaneamente direcionada à esfera e à arena pretendida. A expansão aqui vai ocorrer no sentido de imprimir uma sensação de urgência e necessidade aos quais os tomadores de decisão têm que agir. Ao contrário dos modelos anteriores que utilizavam de recursos emotivos e simbólicos, aqui a estratégia é a barganha de recompensas a

partir de uma linguagem técnica e administrativa. O ingresso, portanto, se faz quando a pauta adentra a agenda institucional sem que atinja a agenda sistêmica.

É preciso ter em mente que os modelos apresentados anteriormente não são sozinhos suficientes para explicar a construção da agenda. Os sistemas políticos apresentam processos inclusive que mesclam essas perspectivas a depender da natureza do tema e dos problemas objetivados pelos grupos e também dos pré-entendimentos tido por uma sociedade. Com isso, a intenção principal foi atentar para como os problemas são construídos, que tipo de estratégias são empregadas pelos atores e grupos envolvidos, e de que forma (e se) as pautas se movimentam entre as agendas sistêmica e institucional. Além disso, também precisamos considerar o papel que os meios de comunicação têm no processo de agendamento governamental. Conforme visto anteriormente, a ascensão à agenda ocorre através de um chamamento de atenção por meio da definição de problemas constituídos a partir de valores e símbolos. O processo de comunicação e linguagem desempenhado pelos meios de comunicações auxiliam em muito na tarefa de focar atenção da população para essa dinâmica de movimento entre as agendas.

Esta seção teve por objetivo apresentar os conceitos e as bases que estruturaram o desenvolvimento do campo de estudo da agenda governamental. Em constante diálogo com as teorias da democracia, mas indo além delas, os processos pré-decisórios e de construção ou montagem da agenda governamental apresentam uma dinâmica bastante relevante com relação às formas de participação que vão além das eleições, aos processos de mudanças sociais, sejam eles de pequeno porte ou grandes inovações, e, sobretudo, com relação ao processo de agendamento e formulação de políticas públicas, direcionamento que mais interessa a esta dissertação. Essas bases apresentadas até aqui são imprescindíveis para o conteúdo que vem a diante: os principais modelos teóricos de agenda governamental desenvolvidos a partir das pesquisas empreendidas sobretudo por Cobb, Elder, Ross e Ross (1971; 1972; 1976).

2.4 O Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon

Conforme visto na seção anterior, os estudos de agenda governamental passam a estudar as variáveis a fim de explicar o processo de construção da agenda governamental. Dentre os vários elementos explicativos postulados por Cobb e Elder (1971; 1972) e por Cobb, Ross e Ross (1976), destacamos o papel das ideias em todos os processos estratégicos do momento pré-decisório, seja para definir um problema, seja para atrair a atenção do público e dos *policy makers*. Os conceitos cunhados anteriormente e as variáveis postuladas pelos autores

apresentados anteriormente servem de base para o desenvolvimento do campo de estudo e são fundamentais para entender o modelo explicativo de Kingdon (2003), que será apresentado nesta seção. O autor constitui-se como uma das principais bibliografias para os estudos da agenda governamental seja pelo refinamento conceitual desenvolvido, seja pelo modelo inovador proposto para explicar os processos de mudança na agenda. O modelo serve inclusive de base para o desenvolvimento da teoria do equilíbrio pontuado, a qual o presente estudo utiliza.

Antes de adentrar o modelo dos múltiplos fluxos (*Multiple Streams Model*), é preciso apresentar outras bases teóricas as quais Kingdon dialoga por congruência ou divergência para construir o modelo, para além dos autores que objetivavam o processo pré-decisório. Esses teóricos são pertencentes ao campo da tomada de decisão. O primeiro deles é o modelo racional de tomada de decisão. Essa vertente considera o tomador de decisão como um indivíduo dotado de todas as capacidades para transformar objetivamente as necessidades políticas em ações bem estruturadas. Dessa forma, o tomador de decisão consegue observar todas as alternativas disponíveis para traçar objetivos e reunir os recursos necessários a fim de tomar uma decisão racional e perfeita, de forma a maximizar a atuação política.

Simon (1997) é o teórico que rompe com essa ideia de racionalidade perfeita. O autor cria o conceito de racionalidade limitada (*bounded rationality*) para dizer que a capacidade dos tomadores de decisão na verdade é repleta de incertezas. Dessa forma, Simon aponta que a capacidade humana tem limites, sejam eles da ordem cognitiva, sejam eles relacionados às limitações de acesso à informação ou tempo para se debruçar sobre um amplo conjunto de possibilidades ou de recursos para viabilizar a melhor alternativa. Essas limitações, em ambientes que pedem urgência ao passo que dispõe de recursos escassos, obriga os tomadores de decisão a escolher muitas vezes alternativas insatisfatórias. Essas decisões, portanto, representam as possibilidades limitadas de cognição, recursos, tempo, informações e valores dispersos.

Ambas perspectivas de tomada de decisão apresentadas anteriormente se configuram no campo das ciências econômicas e focam o processo de escolha individual em ambientes de mercado competitivo. Essas perspectivas não são suficientes para analisar o processo de tomada de decisão pelos governos, onde a lógica de tomada de decisão é coletiva. Nesse aspecto, Kingdon então, opondo-se às vertentes racionais, vai utilizar do modelo da lata de lixo (*garbage can model*) desenvolvido por March, Olsen e Cohen (1972). O modelo vai analisar organizações onde a tomada de decisão é feita de forma colegiada, como as universidades e os governos. Para isso, os autores desenvolvem o conceito de anarquias organizadas (*organized anarchies*):

organizações que experimentam alto nível de incerteza e ambiguidade dado que as preferências são pouco claras, a tecnologia é mal compreendida e existe uma alta rotatividade de posições organizacionais. Ao introduzir as ideias de ambiguidade e incerteza ao processo de tomada de decisão nessas anarquias organizadas, o modelo da lata de lixo coloca em xeque aquela sequência padronizada dos modelos racionais e de racionalidade limitada, onde as decisões são tomadas por etapas (identificação do problema, análise das alternativas e decisão). A somatória de ambiguidade e incerteza vai ser responsável pela ideia de fluxos difusos onde as etapas fixadas nos modelos anteriores não ocorrerem de forma sequencial ou por etapas lógicas, mas sim de forma desordenada. Segundo os autores, um problema pode surgir sem que uma alternativa ou solução esteja disponível. Ou uma alternativa pode ser proposta sem que um problema tenha sido identificado. Rompe-se, portanto, com a lógica sistêmica da racionalidade.

Baseado nessa ideia de March, Olsen e Cohen (1972) dos fluxos para a tomada de decisão em anarquias organizadas, onde um problema precisa encontrar uma solução enquanto os tomadores de decisão reunidos em forma colegiada precisam perceber a ligação de um problema definido a uma solução disponível, que Kingdon desenvolve o modelo dos múltiplos fluxos. Aplicado ao momento pré-decisório da montagem da agenda governamental, o autor busca responder por que determinadas questões chamam a atenção dos governos e outras não e também de que forma as políticas mudam. De forma sintetizada, o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon explica a mudança na agenda governamental a partir da dinâmica de três fluxos independentes: o fluxo dos problemas (*problem stream*), o fluxo das soluções (*policy stream*), e o fluxo político (*political stream*). Para o autor, uma mudança na agenda governamental é resultado do acoplamento (*coupling*) desses três fluxos em momentos de janela de oportunidade (*policy window*) por empreendedores de políticas (*policy entrepreneur*).

Para isso, Kingdon desenvolve um conceito mais restrito de agenda: a agenda decisória. Dessa forma, a agenda governamental, alvo de todos os estudos, ora aparecendo como agenda institucional ou formal, ora como agenda governamental, não é mais suficiente para Kingdon para explicar o processo de mudança na atenção dos *policy makers* e, conseqüentemente, da agenda e das políticas. Para o autor, a agenda governamental é definida como um conjunto de questões sobre as quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção em um determinado momento. A agenda decisória, por sua vez, deve ser entendida como um subconjunto mais restrito da agenda governamental onde se encontram as questões seriamente consideradas pelos tomadores de decisão para se transformarem em políticas públicas.

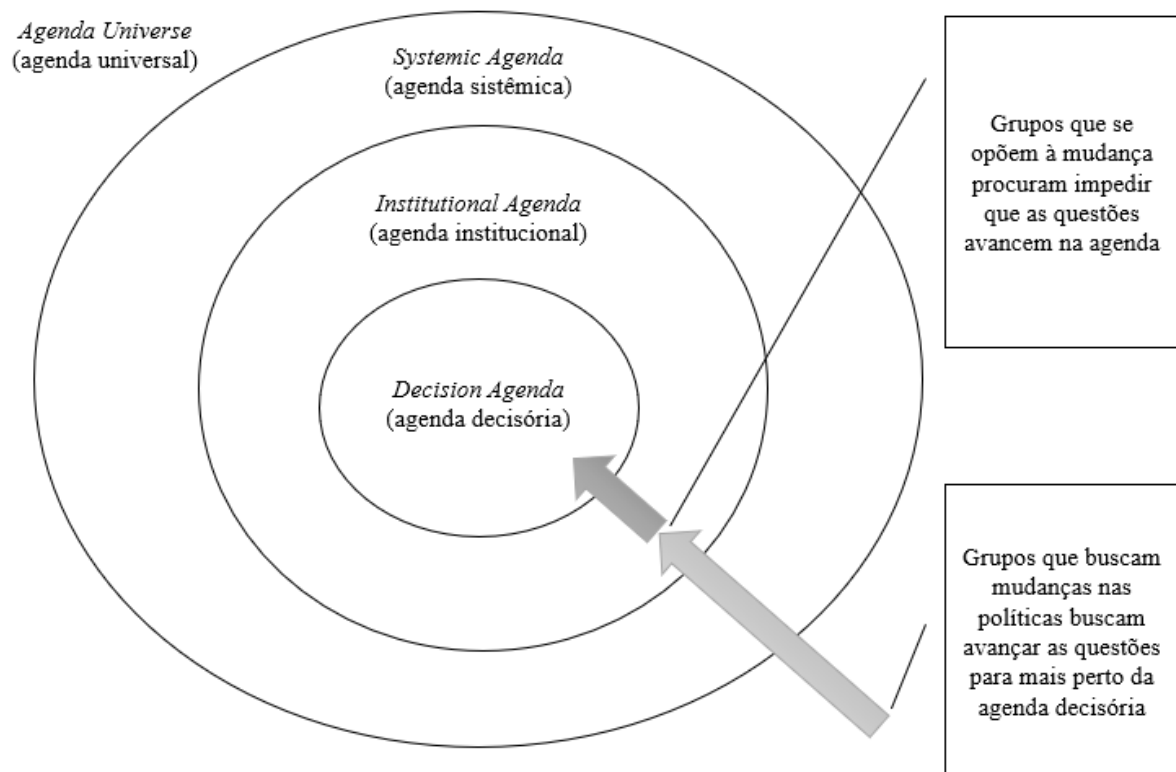
Essa diferenciação em nível de agregação é realizada pela separação que Kingdon faz entre problemas e soluções. Para o autor, um problema, ao chamar a atenção dos *policy makers*,

é suficiente para ganhar status de agenda governamental. Porém, sem que uma solução esteja disponível para resolver um problema definido faz com que seja inviável que os tomadores de decisão concentrem atenção seriamente para produzir políticas públicas. Em outras palavras, a agenda decisória só é montada quando um problema encontra uma solução; logo, sem solução, problemas podem permanecer na agenda governamental por muito mais tempo. Dessa forma, os processos de mudança da agenda e produção de políticas se desenvolve em torno do movimento das questões entre ambas agendas, em que há uma separação entre o estabelecimento da agenda governamental a partir dos problemas, e a montagem da agenda decisória, a partir das alternativas políticas.

Até aqui já podemos, portanto, perceber que o modelo dos múltiplos fluxos é desenvolvido, por um lado, a partir das postulações de Cobb e Elder por destacar os processos pré-decisórios para explicar a produção das políticas e também de Sttatschneider por evidenciar o real poder da formulação de alternativas, como também, por outro lado, o modelo *garbage can* de March, Olsen e Cohen, pela ideia de fluxos independentes em organizações com tomada de decisão coletiva.

Além disso, é a partir de Kingdon (2003) que temos o entendimento de todos os níveis da agenda, entendimento esse compartilhado até hoje (BIRKLAND, 2007). Conforme pode ser observado na Figura 2, existem quatro níveis de agenda (agenda universal, agenda sistêmica, agenda institucional e agenda decisória). O esquema permite perceber o processo de afunilamento em que as questões são submetidas à priorização dos atores. Na agenda universal (*agenda universe*) estão contidas todas as questões. Na agenda sistêmica (*systemic agenda*) estão os problemas. Na institucional (*institutional agenda*), aqueles problemas percebidos pelos tomadores de decisão. Por fim, na agenda decisória (*decision agenda*), como visto anteriormente, os problemas com soluções prontas para virarem políticas públicas. Ainda pelo esquema podemos observar o caminho em que questões percorrem na tentativa de obter espaço na agenda decisória, bem como onde os grupos privilegiados agem para barrar a ascensão de problemas. Após a figura, apresentamos todos os aspectos do modelo desenvolvido por Kingdon (2003).

Figura 2 – Níveis da agenda



Fonte: Adaptado de Birkland (2007, p. 64)

O primeiro fluxo a ser apresentado é o dos problemas (*problem stream*). Aqui, precisa ficar clara a diferença entre questão e problema. Questão é uma situação que causa incômodo aos indivíduos, mas que não necessariamente demanda ação governamental. Problema, por outro lado, é uma situação que, ao incomodar uma grande quantidade de indivíduos, passa a ser entendido como problema público, passando a chamar a atenção do governo e dos *policy makers*. O ponto-chave do fluxo do problema, dessa forma, é entender como uma questão passa a ser entendida como problema e como esse problema passa a chamar a atenção do governo ou como ele ganha o status de agenda governamental. É preciso destacar que Kingdon também partilha da ideia de que os problemas são construções sociais, logo mobilizam de valores, símbolos e visões de mundo.

Para Kingdon, existem três fatores para que uma questão seja considerada um problema: indicadores; eventos focais (*focusing events*); e *feedbacks*. O primeiro deles, os indicadores, está relacionado à mensuração de resultados políticos. Esses indicadores sozinhos não constituem a definição de nenhum problema. Na verdade, conforme aponta Kingdon, eles são importantes para definir os problemas. Utilizando de um exemplo que muito representa o momento histórico que este trabalho é desenvolvido, podemos tomar o caso da pandemia. O

registro de casos diários de covid-19 sozinho não constitui um problema. Porém, tendo esse indicador como pano de fundo, é possível dizer, por exemplo, que a política de saúde adotada é um problema porque, através dela, não é possível frear o número de contaminados. Dessa forma, os indicadores auxiliam no processo de definição de problemas para chamar a atenção das autoridades governamentais ao exigir providência e prioridade.

Os eventos focais (*focusing events*) são episódios dramáticos que concentram a atenção tanto do público quanto dos tomadores de decisão repentinamente. Kingdon destaca, por exemplo, crises, catástrofes naturais, eventos individuais de grande comoção. Esses eventos focais, no entanto, não despertam atenção para problemas específicos, mas precisam ser relacionados a outras questões mais amplas. Por exemplo, o desastre de Mariana é um episódio que causou grande comoção, porém ele torna-se problema público demandante de ação governamental na medida que ele é relacionado a outras questões mais amplas, como os danos ambientais, o modelo de gestão de barragens, dentre outros vários pontos possíveis de serem conectados ao rompimento da barragem.

Já os *feedbacks* representam a percepção formal ou informal sobre os resultados obtidos pelas políticas públicas. Formais porque podem ser obtidos pelo monitoramento das políticas pela burocracia responsável; e informais, pela percepção popular que levanta demandas aos *policy makers* por outras vias que não o governo, como ao Legislativo, via representação, ou ao Judiciário, via ações judiciais ou queixas ao Ministério Público, como o exemplo do nosso desenho político-institucional. A apresentação desses *feedbacks*, sejam eles formais ou informais, afetam diretamente a definição do problema ao qual a ação governamental procura resolver através de políticas públicas.

Definidos os problemas, seja através de indicadores, eventos focais ou *feedbacks*, essas construções sociais que afetam o público precisam encontrar uma solução viável. O ponto-chave para o fluxo das soluções (*policy stream*) então é entender como uma alternativa é selecionada para receber séria atenção para resolver um problema. Kingdon destaca dois elementos: a *policy primeval soup* e as *policy communities*.

A primeira delas, a *policy primeval soup*, é entendida como um caldeirão onde uma grande quantidade de alternativas desordenadas se mesclam e formam combinações políticas únicas, podendo ser escolhidas ou não pelos *policy makers*. Esse caldeirão misto de alternativas pode ser comparado por exemplo à grande quantidade de problemas que são definidos. Da mesma forma que os problemas passam por um processo de priorização ou filtragem, as alternativas também passam pelo crivo da seleção. Nesse momento entram as comunidades de políticas públicas (*policy communities*): um conjunto de atores especializados em determinado

domínio de políticas públicas (agentes dos *think-tanks*, assessores parlamentares, acadêmicos, burocratas, entre outros), como a comunidade da política de energia, por exemplo, que possuem maiores ou menores níveis de convergência de valores, e maiores ou menos níveis de concordância sobre os problemas, mas que desenvolvem de forma integrada alternativas políticas. Essas comunidades seguem também uma lógica própria e de certa forma independente da dinâmica política uma vez que não são impactadas pelos processos eleitorais nem pela opinião pública. As soluções desenvolvidas pelas comunidades de políticas por vezes não têm problemas anteriores, mas representam muitas vezes uma compreensão de como a ação governamental deveria conduzir um domínio de política pública.

Parte significativa das soluções que compõem o caldeirão de alternativas são oriundas dessas comunidades que tentam chamar a atenção dos *policy makers* para considerarem suas alternativas. Podemos notar que de início já existe um processo mais ou menos especializado de filtro de alternativas políticas através da proposição por comunidades de políticas que competem por atenção dos *policy makers*. Essas alternativas desenvolvidas nas comunidades de políticas também precisam passar por um processo de aceitação da opinião pública e também dos tomadores de decisão. Por isso o processo de difusão e divulgação de alternativas é tão importante. Aqui também se destaca o papel das ideias, uma vez que o processo de difusão de alternativas também utiliza de valores e símbolos a fim de mobilizar as audiências (opinião pública e *policy makers*). Porém, as alternativas podem ser levantadas por um agente externo: o empreendedor de políticas (*policy entrepreneur*); porém desse ator falaremos mais adiante.

O último fluxo, o fluxo político (*political stream*), também funciona independentemente dos problemas definidos (*problem stream*) e das alternativas propostas (*policy stream*). Esse fluxo se caracteriza pela ideia de aceitação a partir de valores compartilhados por uma sociedade em determinado momento para a produção de mudanças. Isso significa dizer que em alguns momentos históricos uma sociedade compartilha de valores específicos e por isso aceitam algumas questões e soluções e outras não. Nesse sentido, Kingdon destaca três elementos que afetam o fluxo político: o humor nacional (*national mood*); a mudança dos ocupantes da estrutura governamental (*turnover*); e os grupos de pressão.

O *national mood* pode ser entendido como um sentimento compartilhado que possibilita mudanças. No entanto, não se deve pensar em humor nacional como sinônimo de opinião pública. O *national mood* tem um grau de ambiguidade e complexidade maior do que o pode ser observado pela opinião pública coletada a partir de entrevistas ou questionários. Por exemplo, podemos observar na opinião pública uma inclinação por uma política mais intervencionista, ao passo que o humor nacional inviabiliza, por exemplo, modelos regulatórios,

esses podendo ser colhidos em ambientes de fala ou expressão de opinião mais informais. Há, dessa forma, incongruências sutis que escapam à opinião pública e tornam o *national mood* mais complexo.

O *turnover*, ou as mudanças dos ocupantes dos cargos estratégicos da estrutura governamental, também afetam o fluxo político. Por exemplo, a mudança na liderança do governo na Câmara ou no Senado, a mudança de ministros, mudanças na chefia das agências públicas, mudanças nas direções de empresas públicas, as próprias eleições, todos esses elementos chamados de *turnover* possibilitam uma nova dinâmica política que favorece mudanças. O turnover também está associado à alteração de jurisdição, possibilitando o processo de difusão. Em outras palavras, o acesso à agenda pode ser facilitado simplesmente por haver uma nova pessoa na chefia de uma instituição.

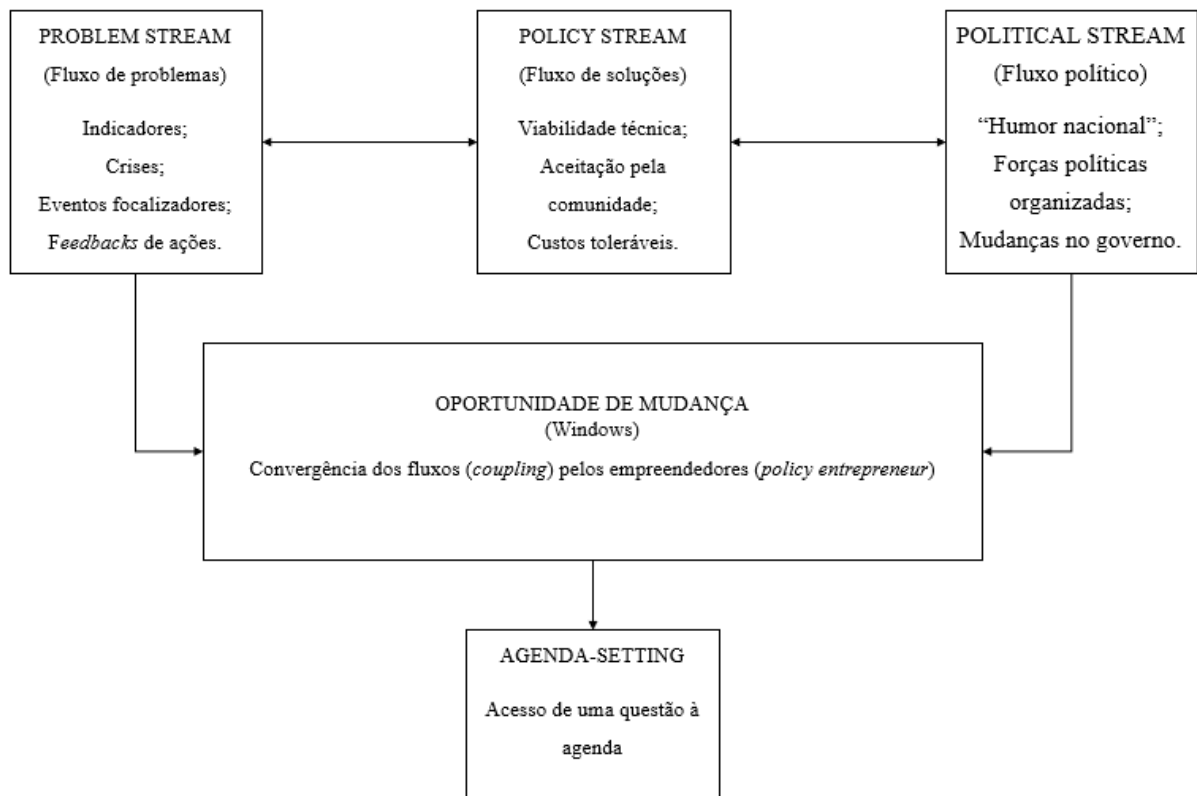
O último elemento é relacionado aos grupos de pressão. Esses atores podem também ser movimentos organizados que se unem em torno de uma questão a fim de exercer pressão sobre os tomadores de decisão com o objetivo de ascender uma pauta na agenda governamental. Esses agentes podem estabelecer parceria ou mesmo já comporem as comunidades de políticas para pressionarem o governo de forma visível à sociedade, ou invisível, diretamente com os *policy makers*, para introduzir novas ideias e símbolos a fim de estabelecerem novos valores. Aqui se estabelecem as negociações e as trocas de interesses entre os atores. Podemos pensar, por exemplo, na atividade de *lobby*.

Após apresentar os três fluxos e seus respectivos elementos internos, podemos perceber que eles de forma isolada e independente não produzem mudança na agenda. É preciso, como demonstrado anteriormente, que os três fluxos estejam alinhados. Em outras palavras, que um problema definido encontre uma solução que seja aceita politicamente. Esse processo de convergência (*coupling*) entre os três fluxos é chamado de janela de oportunidades (*policy window*). No entanto, Kingdon aponta que as janelas não se abrem naturalmente, mas sim através da percepção do momento acertado e da ação de um agente fundamental: o empreendedor de políticas públicas (*policy entrepreneur*). O empreendedor de políticas é um ator que percebe os momentos de abertura de janelas para conseguir ascender um problema e uma solução e difundi-la tanto na sociedade quanto nas comunidades de políticas públicas através de estratégias comunicacionais que mobilizam símbolos e valores para angariar apoio a fim de atrair séria atenção dos *policy makers* e assim conseguir ascender uma questão na agenda. Por outro lado, também pode ocorrer de a *policy window* se abrir de uma forma imprevisível a partir de um evento focal. Nesses momentos, o empreendedor de políticas precisa ser ainda mais hábil para realizar o *coupling*. De toda forma, as janelas de oportunidade são

transitórias, podendo permanecer abertas por mais ou menos tempo, como também podem ser mais ou menos previsíveis a depender dos elementos que as permitiram serem abertas. Ou seja, elas podem ser oriundas de elementos facilmente perceptíveis como *turnover*, de elementos manipuláveis, como indicadores e feedbacks, ou imprevisíveis, como eventos focais, demandando maior esforço dos empreendedores.

A fim de apresentar o modelo dos múltiplos fluxos de forma mais visual, Capella (2004) apresenta um esquema onde podemos ver o processo de *coupling* dos três fluxos pela figura do empreendedor de políticas na janela de oportunidades:

Figura 3 – O Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon



Fonte: Capella (2004, p. 42).

Essa seção teve por objetivo apresentar o desenvolvimento do conceito de agenda governamental, seus desdobramentos a partir do entendimento de mais um nível de agenda (a agenda decisória) e em que consiste o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon. Conceitos como a comunidade de políticas e o empreendedor de políticas públicas são fundamentais para entender o próximo modelo teórico apresentado. O *multiple streams model*, para além de representar uma inovação no campo de pesquisa sobre agenda governamental, é uma das

principais bases para o desenvolvimento da teoria do equilíbrio pontuado, apresentada e debatida a seguir.

2.5 A Teoria do Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones

O ponto de partida para entender a teoria do equilíbrio pontuado (*Punctuated Equilibrium Theory - PET*) está na compreensão de que os sistemas políticos são na maior parte do tempo estáveis e, em momentos específicos e breves, propícios a grandes mudanças disruptivas. Ora essas mudanças ocorrem de forma mais sutil e branda, em uma dinâmica que ficou conhecida como incremental, ora essas mudanças ocorrem de forma abrupta, rompendo com a essência pré-existente. O modelo teórico desenvolvido por Baumgartner e Jones (1993) surge então com o objetivo de explicar o processo de mudança nas políticas públicas tanto de forma incremental quanto de forma abrupta, quanto para explicar os momentos em que não há mudanças. O PET, nesse sentido, desenvolve elementos explicativos direcionados tanto aos momentos de estabilidade, quanto para os momentos de mudanças.

O contexto teórico em que os autores se situam está imbricado em duas perspectivas distintas. Uma mais tradicional na Ciência Política que diz que as políticas não mudam, ou mudam muito pouco de forma incremental; e outra que admite grandes mudanças, ligadas aos estudos de agenda. A primeira delas, que lida com estabilidade e mudança incremental, está relacionada a Lindblom (1979). O autor vai apontar que decisões políticas têm custos altos, sejam eles da ordem orçamentária, sejam eles de disposição de informações. Além disso, existem custos políticos que constroem e inviabilizam que grandes mudanças sejam implantadas. Isso se deve ao esforço que atores empregaram no passado para definir um rumo político a partir da legitimidade que detinham, bem como da incapacidade dos tomadores de decisão em prever o impacto de suas decisões – aqui entram inclusive as capacidades limitadas do modelo de *bounded rationality* de Simon. Dessa forma, pelos empecilhos econômicos, de informação e também políticos, os sistemas permitem que mudanças aconteçam na forma de pequenos ajustes distribuídos em longos períodos de tempo. Assim, o incrementalismo descreve o processo pelo qual as políticas mudam de forma gradual e lenta tendo em vista os custos de decisão que constroem iniciativas de maior impacto, geralmente desvinculados da lógica institucional legitimada e instaurada previamente, destacando uma face sistêmica conservadora que impede que o *status quo* seja alterado. Exemplos dessa dinâmica incremental podem ser observados, por exemplo, na aprovação de normativas que não afetam a essência da política,

mas dão apenas algumas correções, complementações ou simplesmente atualizam procedimentos.

Do lado das mudanças de maior impacto, temos Kingdon (2003) que, através de seus fluxos independentes para a formação da agenda governamental, demonstra que os sistemas políticos são mais fluidos e independentes para operar mudanças que ultrapassam e se distanciam da lógica empregada pelo incrementalismo de Lindblom. Como visto na última seção, existem agentes que se dedicam especificamente a conseguir atingir a atenção os *policy makers* para que suas alternativas à problemas públicos urgentes sejam transformados em políticas públicas.

Assim, pela percepção de que não existia uma teoria que desse conta de explicar ao mesmo tempo os momentos de estabilidade, onde imperam as mudanças incrementais, e os momentos de mudanças drásticas, Baumgartner e Jones (1993) caminham na direção estabelecer essa dinâmica em torno de ideias e instituições. Sobressaem-se do modelo conceitos como monopólio de política (*policy monopoly*), imagem de política (*policy image*) e arena (ou fórum) de política (*policy venue*). Esses conceitos estão imbricados tanto nos processos incrementais quanto nas mudanças disruptivas. No entanto, antes de iniciarmos a delimitação desses conceitos, precisamos entender a diferença de macrossistema e subsistema.

Os subsistemas (*policy subsystem*) são entendidos como um conjunto de atores (políticos, burocratas, especialistas em políticas, acadêmicos, lobistas, entre outros) que se dedicam a uma questão política específica, como petróleo, energias renováveis ou desenvolvimento agrário, por exemplo. Esses grupos, que apareceram como comunidades de políticas públicas (*policy communities*) no modelo dos múltiplos fluxos, partilham da mesma ideia sobre problemas e soluções. Mas, ao contrário do modelo de Kingdon (2003), os subsistemas para Baumgartner e Jones (1993) têm o poder de limitar o acesso e a participação de outros grupos e indivíduos. Portanto, os subsistemas são as instâncias que restringem o acesso tanto de participantes quanto de questões emergentes.

O macrossistema é entendido como o ambiente mais amplo em que atuam atores políticos mais abrangentes, como o presidente, os partidos e a mídia. No entanto, o macrossistema não é o resultado da somatória de todos os subsistemas, na verdade, ele comporta atores sociais que não compõem os *policy subsystems* e tampouco compartilham de entendimentos sobre problemas e soluções. Enquanto os subsistemas tem o poder de restringir o acesso e a participação, o macrossistema, por sua vez, se torna o ambiente propício para a emersão de diferentes questões, atraindo a atenção da mídia e da opinião pública, para além daqueles atores mais amplos mencionados.

Como já deve ter ficado claro, os subsistemas são os responsáveis pelos momentos de estabilidade que operam a partir de ajustes incrementais, enquanto que é a partir da extrapolação do nível restrito, no macrossistema, que as políticas mudam drasticamente. Nesse sentido, nos subsistemas podem ocorrer um processo que Baumgartner e Jones denominaram de monopólio de política (*policy monopoly*). Porém, é preciso ficar claro que nem todo subsistema detém um monopólio de política, apesar de sempre o objetivarem (BAUMGARTNER; JONES, 1993, p. 8). Dessa forma, o monopólio vai ser definido como um arranjo institucional responsável pelo *polycymaking* de uma política setorial específica (energia elétrica, por exemplo), como também pela restrição do *policy process* por outros subsistemas e atores externos. Esse arranjo institucional que opera em regime de monopólio controla a imagem da política (*policy image*) – a mescla de informações, argumentos, ideias, valores e símbolos tanto de cunho empírico e material quanto emotivo e simbólico que delimitam como uma política é entendida e discutida; essa imagem consiste, portanto, de uma compreensão de causalidade (causa e efeito; problema e solução), como também de um ingrediente avaliativo, o tom (*tone*), ou seja, um parecer positivo ou negativo sobre um problema específico. O *tone*, por sua vez, é sensível ao ambiente (a forma em que figuras sociais o entendem, como também sobre a maneira com que a mídia o reporta). Como exemplo, podemos citar casos estudados por Baumgartner e Jones (1993): a energia nuclear e o tabaco, ambos durante muito tempo foram considerados como positivos (a energia nuclear como um componente desenvolvimentista dos países, e o tabaco, como um elemento de glamour e refinamento) e, após vários fatores (incidentes e catástrofes para a energia nuclear; e dados que mostram os prejuízos à saúde, para o tabaco) o *tone* de ambas questões se torna negativo. Portanto, um subsistema só constitui um monopólio quando captura a imagem da política.

Para que uma política mude é necessário que o monopólio que detém o controle da imagem seja quebrado. Para isso, vão dizer os autores, é necessário que a imagem mude. Dessa forma, quando um subsistema que opera em regime de monopólio perde o controle sobre a imagem, ele perde também a configuração monopolista sobre a política pública. A ascensão de uma questão que anteriormente estava contida no monopólio de um subsistema ao macrossistema vai permitir o acesso de diferentes grupos aos processos decisórios uma vez que uma questão passa a chamar a atenção de atores amplos, como dos líderes governamentais (ministros, chefes de agências governamentais, o próprio presidente) como também do público em geral. A subversão de uma questão ao macrossistema abre, portanto, uma possibilidade de espaço na agenda governamental dado que a produção da política não está mais sob a tutela de um grupo coeso de especialistas. De toda forma, é preciso ter clareza que o monopólio de uma

imagem de política gera um arranjo institucional que engessa uma política pública em um aparato ou em uma estrutura governamental sustentada por um conjunto de normativas (aspectos materiais) e uma série de entendimentos da ordem valorativa (aspectos subjetivos) como valores, símbolos, visões de mundo e percepções de causa e efeito, que são compartilhados em maior ou menor grau por uma sociedade, mas suficientes para constranger (até certo ponto) a ação de concorrentes. O estabelecimento desse arranjo institucional perdura longos períodos de tempo, e isso gera os momentos de estabilidade.

Porém, há casos em que não é possível que uma imagem seja redefinida. Nesses casos, a alternativa encontrada vai na direção do que Baumgartner e Jones conceituaram como *policy venues*: posições institucionais onde autoridades decidem sobre dadas questões (BAUMGARTNER; JONES, 1993, p. 32). É fundamental entender que *policymakers* não constituem as arenas de políticas públicas. Pelo contrário, *policy venues* significam a associação de uma questão à uma arena específica representada pelo conjunto de valores e símbolos de uma imagem de política. Por exemplo, quando certas decisões relacionadas à regulação do setor elétrico só devem ser tomadas no âmbito da ANEEL, isso significa dizer que a imagem dessa política está contida em um domínio ou arena institucional, uma *policy venue*, no caso a ANEEL. As decisões tomadas por essa arena de política independem de quem sejam os diretores dessa agência. Por outro lado, *venues* diferentes podem ter imagens de política diferentes: o MME pode ter uma imagem sobre a regulação da eletricidade distinta daquela concentrada no âmbito da ANEEL. A estratégia está, nesse sentido, no esforço de alterar a *policy venue* responsável pela produção da política. Dessa forma, quando a arena muda, a imagem muda também, logo, o monopólio é destruído. A estratégia, nessa vertente, é chamada de *venue shopping*. Em tradução livre, podemos entender que determinados atores movimentam outras arenas a fim de que alguma delas comprem uma ideia e, dessa forma, mais de uma arena possa de alguma forma influenciar no processo de produção de uma dada política.

Os principais pontos do PET são, portanto, a dinâmica entre as ideias e instituições: um sistema permanecer estável ou ter um momento mutável depende da definição dos problemas e do controle institucional (BAUMGARTNER; JONES, 1993, p. 16). Estabilidade não representa equilíbrio, e falta de equilíbrio tampouco implica em caos. O que os autores mostraram é que os sistemas operam na maior parte do tempo em equilíbrio relativo tendo em vista a institucionalização de ideias e grupos que tendem a permanecer estáveis por longos momentos. Quando um monopólio é quebrado, uma nova imagem de política é redefinida e mudam-se as arenas da política, o sistema observa um processo de pontuação no equilíbrio. Ou seja, um momento em que dadas políticas podem mudar substancialmente.

Podemos também observar essa dinâmica sob a ótica dos *feedbacks*. Subsistemas que detêm o monopólio da imagem costumam dar *feedbacks* negativos a ideias concorrentes. Isso porque eles têm controle institucional e o poder de barrar a ascensão de novas imagens. A estabilidade, nesse sentido, é o resultado dos *feedbacks* negativos. Em oposição, os *feedbacks* positivos representam a abertura a mudanças. Essas mudanças podem ser incrementais ou disruptivas. O que varia entre pequenos ajustes incrementais e alterações drásticas são os graus de conflito. Conflitos controlados pelos subsistemas podem obter *feedbacks* positivos para ajustes na política. Os *feedbacks* que vêm do macrossistema obtêm mudanças disruptivas. Na mesma lógica, a pontuação é resultada dos *feedbacks* positivos.

Até aqui abordamos o papel dos subsistemas na definição de imagens políticas e no estabelecimento de monopólios nos momentos de estabilidade e equilíbrio, como também de redefinição de imagens e arenas de políticas para romper monopólios, na dinâmica de pontuação. Mas como esses processos ocorrem? Baumgartner e Jones vão responder essa pergunta via manipulação da atenção. Como já vimos anteriormente a partir de outros autores, a atenção é conquistada na medida que diferentes atores sociais e políticos são mobilização e envolvidos em conflitos. E isso depende de que elementos compõem os argumentos e de como esses argumentos são comunicados às audiências. Aqui Baumgartner e Jones resgatam a expansão do conflito de Schattschneider (1960), para mostrar que na teoria do equilíbrio pontuado o conflito tem início no subsistema (especialistas), passam para o macrossistema (atores interessados) e podem atingir o público em geral.

Nesse momento, Baumgartner e Jones vão resgatar o empreendedor de políticas conceituado por Kingdon (2003) para atribuir a esse agente um importante papel na dinâmica da pontuação. Para os autores, o *policy entrepreneur* tenta construir novas imagens de políticas para ou convencer subsistemas e arenas distintas ou elevar essas imagens ao macrossistema, gerando um conflito ainda maior para acessar a agenda. Dessa forma, ao contrário do empreendedor de Kingdon (2003) que acopla os três fluxos, o empreendedor de Baumgartner e Jones define imagens de política. Em ambos, ele é um agente da mudança que age para definir um problema que conseguirá atrair a atenção da audiência, como também conseguirá convencer sobre uma alternativa política.

Outra inovação empreendida por Baumgartner e Jones está no papel das instituições nos processos de mudança. Como já abordado, as instituições permanecem ao longo do tempo, por mais que os atores que nelas se insiram mudem. Isso significa dizer que diferentes políticas tendem a ser alocadas em instituições já existentes, por mais que os *policymakers* sejam outros. Enquanto esse processo ocorre, mudanças incrementais acontecem porque esses arranjos

institucionais impedem grandes inovações. Essas instituições estão ligadas ao *policy legacy*. Por outro lado, quando uma onda de pontuação é desenvolvida, as instituições precisam mudar para comportar as inovações disruptivas criadas.

Mas como a pontuação é possibilitada? Baumgartner e Jones apontam para dois fatores: o entusiasmo e a crítica. No primeiro, uma onda de incentivo do ambiente promove uma nova imagem sobre uma política. Na crítica, por outro lado, vemos uma insatisfação sobre um subsistema que controla os entendimentos de causa e efeito e problema e solução. O entusiasmo, de um lado, promove a estruturação de um subsistema, enquanto que a crítica opera a destruição de um subsistema antigo. É nesses momentos de onda de entusiasmo ou crítica que os empreendedores tomam vantagem da atenção pública para articular uma imagem de política junto ao governo e às arenas institucionais (BAUMGARTNER; JONES, 1993, p. 85-86).

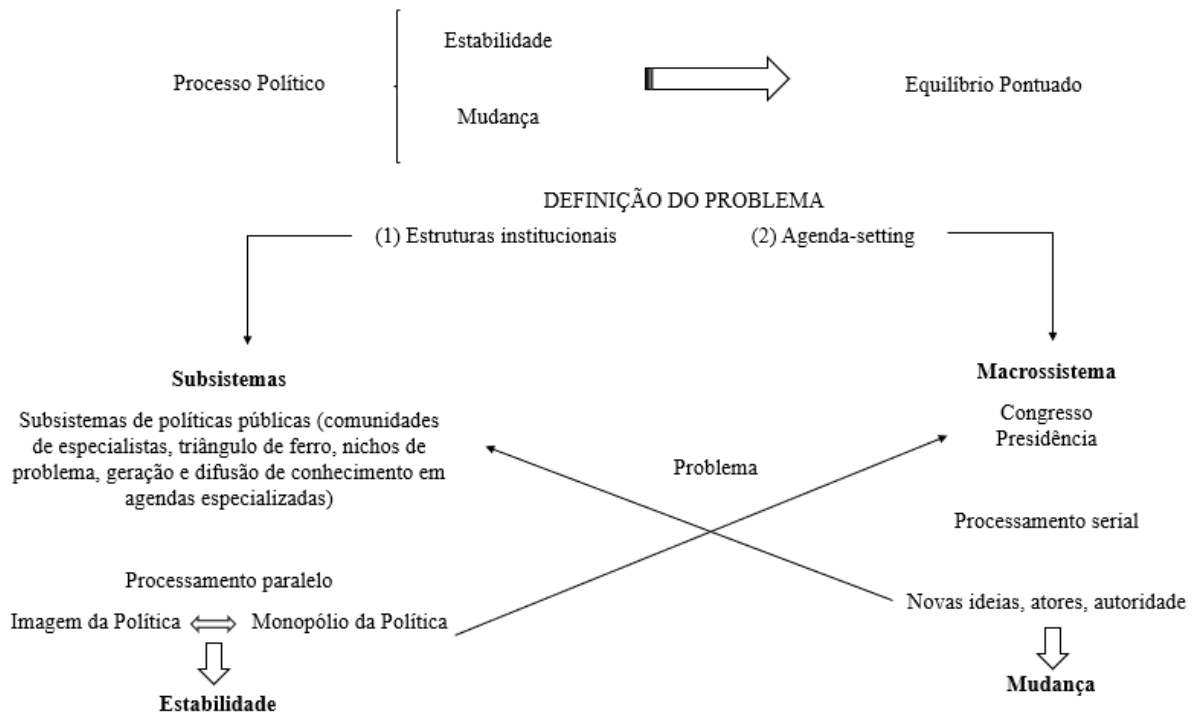
Outro elemento importante nesse processo é o papel da mídia. Baumgartner e Jones vão concordar que a mídia desempenha uma função ímpar em concentrar a atenção sobre determinadas questões em detrimento de outras e, sobretudo, que não é possível estabelecer causalidade entre a agenda midiática e a agenda governamental. Para os autores, os meios de comunicação direcionam a atenção sobre eventos, dados, impressões de atores sociais. E esses direcionamentos têm enquadramentos (*framings*) e tons (*tones*). Esses, por sua vez, podem sim alterar a percepção da imagem de políticas, possibilitando mudanças. Dessa forma, os autores apontam uma certa relação entre a mídia e os empreendedores de políticas (BAUMGARTNER; JONES, 1993, p. 107). A agenda midiática passa, nesse sentido, a ser uma ferramenta para os empreendedores.

O último elemento a ser apontado diz respeito ao processamento de informações nos sistemas políticos. Baumgartner e Jones, baseados em suas concepções de subsistemas e macrossistema, estabelecem duas formas distintas em que as informações são processadas: o processamento serial e o processamento paralelo. O processamento paralelo é aquele operado pelos subsistemas. Dessa forma, o sistema político dá conta de inúmeras questões ao mesmo tempo tendo em vista que cada subsistema processa questões específicas. Portanto, a soma desses esforços nos subsistemas são os processamentos paralelos. O processamento serial, por outro lado, é realizado no macrossistema. Nesse ambiente, a atenção é mais dispersa porque os interesses são ambíguos e conflitantes, obrigando que os atores concentrem atenção em uma ou poucas questões ao mesmo tempo. Esse processamento serial concentra a atenção sobre um conjunto de elementos sobre uma dada política e geram maiores possibilidades de mudanças drásticas. Portanto, a agenda é aberta quando o processamento paralelo de questões rui, obrigando atores amplos a considerarem serialmente as informações dispersas no

macrossistema. O ponto dos autores sobre o processamento de informações está na racionalidade limitada, presente tanto em mudanças incrementais como nas não incrementais (disruptivas). Esse elemento, portanto, possibilita tanto o equilíbrio quando as pontuações, sendo inerentes aos sistemas conservadores e aos permissivos às mudanças.

A seguir, apresentamos um esquema que ajuda a ilustrar o modelo do equilíbrio pontuado.

Figura 4 – Teoria do Equilíbrio Pontuado



Fonte: Adaptado de Capella (2020, p. 24)

Em síntese, a Teoria do Equilíbrio Pontuado desenvolvida por Baumgartner e Jones (1993) tem dois pontos-chave: as ideias e as instituições. O modelo parte do princípio que os sistemas políticos são estruturados em torno de arranjos institucionais (subsistemas) que buscam estabelecer monopólio pelo controle da imagem de políticas, afastando grupos concorrentes e limitando ou inviabilizando a ascensão de imagens diferentes no macrossistema. Essa política dos subsistemas confere aos sistemas políticos longos períodos de equilíbrio e estabilidade. No entanto, existem momentos onde ocorrem mudanças disruptivas, as chamadas pontuações. Essas mudanças representam a quebra da política dos subsistemas. Conforme visto, conceitos-chave operam essa lógica (*policy imagem*, *policy monopoly*, *policy venue*). Os atores se movimentam entre as instituições e mobilizam ideias de forma a possibilitar e permitir

formas distintas de processar as informações (processamentos paralelos e seriais). A forma com que a atenção é atraída está no cerne de como instituições e ideias vão ser operadas para gerar ora momentos de estabilidade, ora momentos de mudanças drásticas. Nesse sentido, a Teoria do Equilíbrio Pontuado inova na literatura por permitir explicar tanto os momentos de poucas mudanças incrementais, quanto os momentos de mudanças e inovações de grande escala, que rompem com aspectos institucionais.

2.6 Equilíbrio pontuado na agenda de pesquisa internacional

Após apresentar o modelo teórico, dedicaremos nessa seção uma breve apresentação do desenho metodológico por trás das análises que empregam o equilíbrio pontuado como referencial teórico, bem como a estruturação de uma agenda de pesquisa relacionada à teoria geral da pontuação e à dinâmica de políticas, tanto nos Estados Unidos, como no mundo.

O ponto de partida para estudar a agenda relaciona-se à atenção. Dessa forma, a primeira pergunta que devemos fazer é: como medir atenção? Ou como rastrear a atenção de diferentes atores políticos e instituições? Baumgartner e Jones (1993; BAUMGARTNER; JONES; MacLEOD, 1998) vão apontar para a necessidade em se estabelecer e definir indicadores de atenção. Esses indicadores serão responsáveis por obter numericamente índices ou quantidades de atenção dispendidos por atores sobre assuntos e temáticas em determinados momentos. Conseguir medir atenção não significa explicar consequências em políticas públicas, mas simplesmente estabelecer um retrato temporal da atenção focalizada por agentes relacionados às políticas públicas.

Em *Agendas and Instability in American Politics*, Baumgartner e Jones (1993) propõem duas formas de medir atenção: as audiências públicas do Congresso e a cobertura midiática. Aos poucos, a variedade de indicadores é ampliada, passando para orçamentos, leis produzidas, para além das audiências do Congresso e da cobertura midiática (BAUMGARTNER; JONES; MacLEOD, 1998). Esses dados coletados, de natureza distinta (cifras orçamentárias, textos legislativos, matérias da mídia, atas) passam por um processo de codificação e padronização por meio da análise de conteúdo – detalhados no Capítulo 4. Dessa forma, é possível armazenar uma porção de dados de distintas naturezas (diferentes indicadores de atenção) categorizados em políticas setoriais diferentes.

Esse primeiro esforço que resulta na primeira edição do livro *Agendas and Instability in American Politics*, onde os autores aplicam a teoria em estudos de caso (energia nuclear, tabaco, pesticidas, violência infantil, trânsito), marca a criação do grupo de pesquisa Policy Agendas

Project (PAP), com o objetivo de desenvolver indicadores sistemáticos para mapear e medir a atenção sobre as diversas questões no sistema político estadunidense. De forma geral, o Policy Agendas Project pode ser resumido a um grande conjunto de dados comparáveis que abrange algumas décadas (pós-Segunda Guerra Mundial) que permite observar o *status* de uma ou várias questões ao longo do tempo, para explicar os períodos de estabilidade e rápida mudança nos diversos domínios de políticas públicas (BAUMGARTNER; JONES; WILKERSON, 2002).

Tanto o modelo teórico como metodológico são difundidos para diversos contextos internacionais, sendo aplicados e replicados em esforços para explicar os processos de mudanças em políticas públicas em distintas realidades e sistemas políticos. A estrutura de códigos¹¹ base desenvolvida pelos pesquisadores do PAP precisou ser adaptada ao contexto de países distintos e já nos anos 2000 diversos estudos estavam sendo conduzidos por pesquisadores em diferentes países, testando as ideias sobre equilíbrio e pontuações em sistemas políticos distintos. Esse momento em que se percebe que o desenho metodológico e a teoria são aplicáveis a outros sistemas políticos e não só ao contexto dos Estados Unidos passa a incorporar um novo nome: a teoria geral da pontuação (*general punctuation thesis*) (JONES; BAUMGARTNER, 2005) para estudar a dinâmica de políticas públicas (*policy dynamics*) (JONES; BAUMGARTNER; WILKERSON, 2013; BAUMGARTNER; JONES; WILKERSON, 2002).

Tendo realizado um refinamento teórico e metodológico, utilizado por pesquisadores de outros países, o passo seguinte foi dado na direção de realizar estudos comparados entre países. Assim, é criado o Comparative Agendas Project – CAP (BAUMGARTNER; GREEN-PEDERSEN; JONES, 2006). Os primeiros estudos realizados foram conduzidos por pesquisadores do Canadá, da Bélgica, da Dinamarca, da Inglaterra, da França, da Holanda e também da União Europeia. Apesar de desafios de adaptação do livro-código aos diversos contextos político-institucionais e de mensuração e comparabilidade, os autores têm apontado que o arcabouço teórico e metodológico do Comparative Agendas Project é aplicável a qualquer sistema político, permitindo a comparação entre agendas de diferentes países (JOHN, 2006).

Atualmente, o CAP¹² é composto por 25 grupos, sendo 22 nacionais (Austrália, Bélgica, Brasil, Canadá, Croácia, Dinamarca, França, Alemanha, Hungria, Israel, Itália, Holanda, Nova Zelândia, Portugal, China, Rússia, Coreia do Sul, Espanha, Suíça, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos), 2 subnacionais (Estado da Flórida, Estado da Pensilvânia) e 1 supranacional

¹¹ O livro-código (*codebook*) pode ser visto em: <https://www.comparativeagendas.net/datasets_codebooks>. A versão brasileira, utilizada nesta dissertação, é apresentada no capítulo 4.

¹² Ver mais em: <<https://www.comparativeagendas.net/>>.

(União Europeia). Os estudos desenvolvidos pelos grupos-membro, sejam eles aplicados a realidades nacionais ou a estudos comparados, são apresentados anualmente na CAP Conference, a reunião científica que congrega os pesquisadores que se dedicam aos estudos sobre a teoria geral da pontuação e a dinâmica de políticas. O CAP, nesse sentido, é um grupo que dispõem de dados de vários países para estudar a trajetória do *policy process*, possibilitando o estudo (estudos de caso único ou comparativo) sobre as mudanças nas políticas públicas por meio da entrada e da saída de temas na agenda governamental.

Esta dissertação é fruto do alinhamento das pesquisas de agenda governamental no Brasil à agenda internacional de investigação sobre *policy agenda* e *policy dynamics* empreendida pelo Comparative Agendas Project. Vários desafios estão postos para adaptar um desenho de pesquisa desenvolvido no contexto estadunidense à realidade político-institucional brasileira. Dessa incursão, o grupo brasileiro (Brazilian Policy Agendas Project) vem desde 2015 se dedicando a aproximar a metodologia e a teoria ao *policy process* brasileiro. Esses aspectos, nesse sentido, são evidenciados no Capítulo 3 – são destaques, por exemplo, a identificação de indicadores de atenção comparáveis aos demais grupos, categorização do contexto brasileiro das políticas públicas e suas setorialidades ao livro código (*codebook*) e a aplicabilidade da teoria ao sistema político-institucional brasileiro.

Antes de seguirmos para o capítulo dedicado ao objeto do trabalho (as políticas de energia), faz sentido destacar alguns estudos que se utilizam da teoria do equilíbrio pontuado (e das derivações da teoria geral da pontuação e da dinâmica de políticas) e os dados produzidos no âmbito do CAP a fim de ilustrar como as pesquisas são desenvolvidas, como os conceitos são operados e que tipos de resultados podem ser alcançados. Para isso, foram selecionados três exemplos. O primeiro deles foi retirado do livro base de Baumgartner e Jones (1993) e diz respeito ao estudo da trajetória da política de energia nuclear estadunidense. Nesse estudo de caso, os autores objetivaram demonstrar como essa questão mudou ao longo dos anos a partir do conceito de imagem de políticas públicas. Isso significa dizer que os autores buscaram demonstrar como a percepção sobre a questão da energia nuclear mudou de uma concepção positiva para negativa, ressaltando a ambiguidade com que as questões (*issues*) podem ser percebidas. Para o estudo, Baumgartner e Jones se utilizaram de um questionário¹³ respondido por 1006 participantes para demonstrar como a percepção do público varia de um posicionamento positivo para um negativo de forma contraditória justamente pela falta de conhecimento dos entrevistados. O argumento que segue é o de que a cobertura da mídia pode

¹³ O questionário utilizado pelos autores foi o Texas Poll, conduzido pelo Public Policy Resources Laboratory, da Texas A&M University. Ver mais em Baumgartner e Jones (1993, p. 61).

ser uma variável-chave para entender o processo de percepção da opinião pública sobre a questão da energia nuclear. Isso porque a cobertura midiática de alguma questão política tem duas dimensões: a atenção e o tom (*tone*). A mudança do *tone* tem menos importância se a atenção é baixa. Porém, em questões mais técnicas (como é o caso da área de energia nuclear), qualquer incremento de atenção pela mídia pode representar um decréscimo no apoio público sobre uma política – o exemplo a seguir torna essa concepção mais clara.

Utilizando os conceitos da teoria do equilíbrio pontuado, os autores demonstram que em trajetória a percepção geral da opinião pública sobre a energia nuclear é positiva entre os anos 1940 e 1960. Isso porque o subsistema que detém o monopólio sobre a imagem da política de energia nuclear sustenta a visão de que o uso desta fonte energética é positivo. Os argumentos vão na direção do pacifismo, do orgulho pela alta tecnologia e pelo baixo custo de produção. Essa imagem predomina tanto para o governo quanto para a opinião pública e é dessa concepção positiva que se derivam as campanhas de concessões aos agentes privados, por exemplo. Ao final dos anos 1960, a dinâmica começa a se alterar: subsistemas concorrentes (que sempre existiram, mas não encontravam apoio) elevam a imagem negativa da energia nuclear ao macrossistema e empreendem a estratégia de *venue shopping*, retirando o monopólio da política do subsistema enquanto que a institucionalização da *venue* é movida para o Congresso, que passa a regular a área setorial tendo a imagem negativa do recurso como preponderante. Em síntese, a política de energia nuclear que vinha de um longo período de equilíbrio assiste a uma mudança abrupta e disruptiva na transição das décadas de 1960 e 1970 em função da quebra do monopólio, onde um subsistema com uma imagem de política negativa empreende uma *venue shopping* para alterar a concepção governamental e da opinião pública (anteriormente positiva) para a imagem de que a energia nuclear é negativa. Predominam na imagem negativa da energia nuclear argumentos em torno de mutações genéticas, altos riscos à segurança dos cidadãos que vivem perto das usinas, entreguismo ao setor privado da tecnologia pública, entre outros.

Em termos de indicador, Baumgartner e Jones (1993) baseiam-se no estudo de Weart (1988) para mostrar como a cobertura midiática está associada à mudança da imagem da política de energia nuclear. O autor codifica o Reader's Guide to Periodical Literature sobre energia nuclear usado tanto por civis quanto por militares, a fim de classificar em que medida o veículo adota um enquadramento positivo ou negativo sobre a questão ao longo do tempo. Os dados apontam na direção dos fenômenos apontados anteriormente: até o final da década de 1960 predomina o enquadramento positivo do setor; no momento da ruptura, em meados de 1967-1968, há uma alteração das veiculações para um enquadramento negativo. Isso sinaliza que a

cobertura midiática está associada tanto à inversão da imagem quanto à expansão da atenção sobre a questão, o que serviu à estratégia de elevar a questão da energia nuclear ao macrossistema e, mais à frente, à possibilidade de empreender a estratégia de *venue shopping* por subsistemas concorrentes.

O segundo estudo a ser destacado é mais recente e deriva da perspectiva da dinâmica de políticas públicas. Workman, Shafran e Bark (2016) enfocam a atenção do Congresso estadunidense sobre a área de negócios e regulamentação financeira durante o período de 1983 e 2005. O objetivo principal dos autores é, a partir da dinâmica de atenção setorial do Congresso, analisar a influência da burocracia na formulação das políticas, sobretudo em momentos de incerteza e ambiguidade. Para isso, os pesquisadores utilizaram como indicador o documento das Audiências no Congresso coletados e codificados pelo US Policy Agendas Project, disponível na plataforma do CAP. É a partir da sistematização desses dados em trajetória que, para além da dinâmica de atenção do Congresso sobre essa área setorial, que os autores definiram os períodos de incerteza e, pelo banco de dados, foi possível a identificação de todos os indivíduos que debateram a questão nas audiências, o que possibilitou a coleta da contribuição dos burocratas.

Em termos de ferramentas de pesquisa, os autores empreendem três tipos de análise: (1) análises de frequência, para medir a dinâmica de atenção nas diversas questões em torno do setor de negócios e regulamentação financeira ao longo do tempo; (2) análise de entropia, para apontar os momentos de incerteza e entender a participação da burocracia; e (3) análise de regressão, para apontar a influência da burocracia sobre a questão ao longo do tempo, de forma a averiguar se a burocracia tem destaque na formulação das políticas em momentos de incerteza.

Os resultados encontrados pelos autores apoiam a hipótese de que o Congresso, nas discussões sobre negócios e regulamentação financeira, tende a confiar mais nos burocratas federais quando confrontado com a crescente incerteza sobre a natureza dos problemas. Um dos resultados mais expressivos do estudo de Workman, Shafran e Bark (2016) diz respeito a como a burocracia tem um importante papel na definição da agenda, sobretudo na estruturação do debate e na definição dos problemas a serem encarados e discutidos nas audiências do Congresso. Dessa forma, os autores corroboram a literatura sobre como parlamentares buscam informação sobre políticas públicas, navegando no discurso de diferentes agentes, como de grupos de interesse, acadêmicos ou especialistas de todos os tipos, de forma a pontuar o relevante papel da burocracia nesse processo. Logo, a pesquisa lança luz sob atividades como a definição tanto de problemas quanto da própria agenda sob a ótica da atividade da burocracia, essas subestimadas pela literatura.

Esse estudo de caso foi selecionado como exemplo desta seção justamente para ampliar a noção de que a teoria do equilíbrio pontuado (bem como suas derivações, como é o caso da dinâmica de políticas e a política da informação) e a metodologia utilizada pelo CAP podem expandir as análises sobre *policy process* e mudança nas políticas públicas. Sendo assim, o estudo de Workman, Shafran e Bark (2016) demonstram a possibilidade de expansão das questões de pesquisas que podem encontrar no ferramental teórico e metodológico do CAP alternativas de pesquisa bastante promissoras.

O último estudo destacado nesta seção é uma produção brasileira no âmbito do Brazilian Policy Agendas Project. A tese produzida por Brasil (2017) é um marco nos estudos de análise de políticas públicas pelo emprego da teoria do equilíbrio pontuado em consonância com a metodologia adotada pelo CAP, demonstrando que o arcabouço teórico-metodológico de fato é aplicável para analisar políticas públicas brasileiras. O autor realiza dois estudos de caso, um sobre a área de saúde e outro sobre a área de assistência social, ambos no período que compreende os anos 1986-2003, com o objetivo de analisar a trajetória dessas políticas entre o incrementalismo e as pontuações.

Com relação aos dados mobilizados na pesquisa, Brasil observou a produção legislativa aprovada entre 1986 e 2003, as Mensagens ao Congresso Nacional, as atas da Subcomissão de Saúde, Assistência e Meio Ambiente da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, a Constituição Federal de 1988 e os relatórios das Conferências Nacionais de Saúde e de Assistência Social realizadas entre 1986 e 2003. As análises foram realizadas a partir de análise de frequência, análise de correlação e análise de diversidade, amparadas pela análise qualitativa sobre a perspectiva quantitativa.

Para além de auxiliar a literatura das políticas setoriais de saúde e assistência social, destacando a dinâmica de atenção, entre equilíbrio e pontuações, dessas políticas ao longo do tempo, as principais contribuições de Brasil (2017) referem-se a empiria na demonstração de longos períodos de equilíbrio pontuados com o predomínio de mudanças incrementais e, em alguns momentos, de mudanças disruptivas no *policy process* das políticas estudadas. Por conseguinte, isso significou a possibilidade de explicar a dinâmica das políticas de saúde e assistência social por meio dos conceitos operados na teoria do equilíbrio pontuado, destacando o papel das imagens de políticas e dos subsistemas, amparados por um desenho de pesquisa e por procedimentos metodológicos empregados pelo CAP, em consonância com uma agenda de pesquisa internacional. Ou seja, os avanços promovidos na tese de Brasil (2017) servem de referência para a realização de novos estudos, com novas questões de pesquisa e diferentes enfoques e objetos na direção de expandir a literatura brasileira de análise de políticas públicas

e agenda governamental. A presente dissertação, nesse sentido, dá prosseguimento a essa agenda de pesquisa.

Pelos exemplos apresentados anteriormente, nota-se que existe uma grande variedade de políticas setoriais sendo estudadas pelo CAP, sob diferentes enfoques que promovem o aprofundamento teórico da PET e de suas derivações, bem como no próprio campo de estudo das políticas públicas. Cada um dos estudos levantados anteriormente ressaltou características relevantes ao seu próprio *policy domain*, seja a importância da mídia na mudança da imagem de políticas, seja o papel da burocracia no processo de agendamento das políticas, ou a possibilidade de se analisar políticas públicas em diferentes contextos político-institucionais sobre o enfoque teórico-metodológico da PET e do CAP.

2.7 Considerações finais do capítulo

Este capítulo apresentou uma revisão da literatura sobre formação de agendas, de forma a demarcar, ainda que sinteticamente, o desenvolvimento do campo de estudo, seus principais conceitos e autores que serviram de base para o desenvolvimento da Teoria do Equilíbrio Pontuado por Baumgartner e Jones (1993) e, mais recentemente, a criação do Comparative Agendas Project. Antes de partir para o capítulo dedicado ao objeto do estudo, as políticas de energia no nível federal brasileiro, alguns pontos merecem ser destacados a título de síntese do capítulo.

O primeiro deles diz respeito ao papel das ideias: políticas públicas são feitas de ideias. Desde os debates de Schattschneider (1960), Bachrach e Baratz (1962; 2011) e Cobb e Elder (1971; 1972), as ideias aparecem como central para gerar conflitos (na perspectiva de Schattschneider), obter o acesso à tomada de decisão (a partir de Bachrach e Baratz) e organizar as controvérsias políticas da sociedade (na definição de agenda de Cobb e Elder), a partir do entendimento de que os problemas são construções sociais (KINGDON, 2003). Nesse sentido, é fundamental entender as ideias na definição dos problemas, quais os termos do debate, para compreender que alternativas são elencadas como soluções para o acesso à agenda e a produção de uma política. As ideias, portanto, são a base para operar interesses no competitivo processo de produção de políticas.

Em segundo lugar, a agenda é um processo contínuo onde as questões são priorizadas em diferentes momentos (BIRKLAND, 2007). Como visto, uma agenda pode ser entendida em termos de afunilamento de prioridades, de uma consideração mais geral e ampliada (agenda sistêmica) até a atenção de uma estrutura governamental bem definida (agenda governamental).

A partir do momento que o problema é percebido como importante para que o governo aja sobre ele e está disponível uma solução, a questão entra na agenda decisória. Nessa concepção, as questões podem estar em diferentes agendas, tendo momentos distintos de apreciação e priorização, podendo se transformar em política pública ou não.

Em terceiro, desponta o entendimento de que a atenção é um recurso escasso, que obriga atores e organizações a elencar suas prioridades. Dessa forma, atenção passa a ser um recurso disputado no processo de produção das políticas públicas. O processo competitivo por atenção precisa gerar conflito e ser reconhecido para se transformar em política pública. Na perspectiva da Teoria do Equilíbrio Pontuado importam aspectos simbólicos e materiais, ideias e instituições. Nesse sentido, a PET aponta as mudanças incrementais como o resultado de ajustes na imagem da política monopolizada por um subsistema. Mudanças abruptas, por outro lado, resultam da quebra do monopólio de um subsistema e da definição de uma nova imagem de política.

Por fim, a teoria que possibilita analisar os períodos de estabilidade e mudanças disruptivas das políticas públicas sob a perspectiva da agenda tem ganhado cada vez mais proporção, desde a estruturação de um grupo de pesquisa com novos entendimentos sobre a teoria original, até a construção de um projeto internacional e uma rede de pesquisa comparada composta por diversos pesquisadores ao redor do globo. Os exemplos de pesquisa que se utilizam da PET (e de suas correntes teóricas) e do referencial metodológico do CAP, apontadas na última seção, evidenciam uma gama de possibilidades de pesquisa e uma relevante alternativa para analisar políticas públicas.

Apresentado e debatido o referencial teórico sobre *policy agenda*, o Capítulo 3, a seguir, dedica-se às políticas de energia no Brasil, objeto da presente dissertação, apontando trajetórias, atores importantes, instituições e arenas. A ideia é entender o contexto dessa área setorial no Brasil, que pontos são importantes para serem considerados na análise e o que se destaca para a incorporação no desenho metodológico, apresentado no Capítulo 4.

CAPÍTULO 3 – O SETOR DE ENERGIA NO BRASIL: TRAJETÓRIAS, INSTITUIÇÕES E CONDICIONANTES

O capítulo anterior teve por objetivo estabelecer as bases teóricas sobre o processo de agendamento das políticas públicas. Nele, foram apresentados os conceitos, os autores, os modelos teóricos e os elementos importantes a serem considerados nas análises que se dedicam a explicar a formação da agenda governamental. Esse capítulo, por outro lado, é dedicado à apresentação e ao debate do objeto desta dissertação: a política nacional de energia.

Este capítulo, nesse sentido, tem por objetivo realizar uma reconstituição da trajetória do setor de energia no Brasil de forma a apontar elementos e condicionantes que ajudem a explicar os fenômenos observados pelos dados levantados e apresentados no Capítulo 5. No entanto, ao apresentar a trajetória e destacar elementos e instituições importantes para o setor, este capítulo não se propõe a estabelecer relações causais entre os fatores, mas incorporar camadas à complexidade de fatores relacionais ao processo de políticas públicas interligados às políticas de energia no contexto brasileiro, bem como dar uma perspectiva de contexto que situe cumulativa e gradativamente o desenvolvimento setorial. O quinto capítulo, nesse sentido, leva a cabo o objetivo de estabelecer mais precisamente as influências e associações uma vez que traz embasamentos empíricos, a partir dos dados, e teóricos, sustentados tanto pelo modelo do Equilíbrio Pontuado quanto por teóricos do sistema político-institucional e de políticas públicas brasileiros. É preciso lembrar que estabelecer relações causais entre variáveis em políticas públicas é uma tarefa difícil porque muitas vezes os pesquisadores acabam por estabelecer causas e efeitos entre fenômenos desconsiderando fatores importantes, o que muitas vezes torna uma análise enviesada. Por isso, este trabalho opta por oferecer a ligação de elementos que podem explicar, a partir de uma análise qualitativa amparada por métodos quantitativos, o comportamento das variáveis dependentes, no nosso caso a atenção sobre as fontes energéticas tidas como “limpas” por atores e instituições governamentais através da entrada e da saída de questões nas agendas formais desses agentes.

Este capítulo está organizado em sete seções. A primeira delas apresenta de forma sintética o desenvolvimento do setor de energia no Brasil. Para isso, mobilizam-se autores para apresentar, dentre outros elementos, a dualidade dos setores público e privado na condução da política nacional de energia num período de aproximadamente 130 anos, englobando do império ao governo militar. A segunda seção é dedicada, por um lado, a debater o efeito do processo de redemocratização e promulgação da Constituição nas políticas públicas brasileira – principalmente a de energia –, e por outro lado, levantar questões sobre a ascensão de uma

agenda neoliberal no contexto nacional. A terceira seção tem por objetivo discutir o processo de reforma do Estado na década de 1990 e suas consequências para o setor de energia. O destaque da seção está, na verdade, no modelo das agências reguladoras. A quarta seção discute brevemente o processo de retomada da ação estatal no setor de energia, dando elementos institucionais e da ordem da ação política de alguns atores. A quinta seção é dedicada à descoberta do pré-sal e aos programas de infraestrutura. A seção é desenvolvida com o objetivo de evidenciar o processo de expansão setorial, com programas e descobertas importantes, possibilitadas por fatores apresentados sobretudo na seção 4. A sexta seção tem por intuito discutir a trajetória das fontes renováveis na matriz energética brasileira. Nela, evidenciamos como o setor é recente e sob que bases ambíguas as alternativas renováveis são desenvolvidas. A sétima seção debate brevemente o papel das mudanças climáticas e da agenda internacional na condução das políticas de energia no plano doméstico. O objetivo foi evidenciar uma relação importante da agenda internacional com o processo de produção de políticas brasileiras. A oitava seção é dedicada a realizar a ponte entre o Capítulo 2 e o presente capítulo, de forma a apontar o que importa na trajetória setorial para analisar o setor na agenda governamental brasileira com base na Teoria do Equilíbrio Pontuado e nos estudos de *policy agenda*. Na seção, são evidenciados as instituições e os atores e de que forma eles importam para a análise. Por fim, a última seção apresenta as considerações finais do capítulo.

3.1 O desenvolvimento do setor de energia no Brasil: do Império à Ditadura

Esta seção tem por objetivo apresentar, de forma sintética, o nascimento e o desenvolvimento do setor de energia no Brasil. Em questão do recorte temporal, esta seção cobre o período do império (a partir de meados dos anos 1850) ao fim dos governos militares (1985). São, portanto, mais ou menos 130 anos de desenvolvimento apresentados. Tendo em vista o enorme período, nos atemos sobretudo à dinâmica de expansão setorial em conflito constante entre as esferas público e privada. Como será observado a seguir, o setor de energia no Brasil é bastante disputado entre os agentes privados e a ação estatal. A fim de melhor estruturar a seção, a dividimos entre a trajetória do setor do petróleo e a trajetória da energia elétrica. Essa divisão proposta dá conta de cobrir o desenvolvimento setorial e auxiliar, inclusive, os elementos seguintes abordados nas demais seções.

3.1.1 A trajetória do setor do petróleo

A trajetória do setor do petróleo no Brasil pode ser entendida através de dois períodos: (1) a atuação do Estado frente ao setor privado; e (2) a gestão do segmento antes e depois da criação da Petrobras. Logo, todo o desenvolvimento da política de petróleo no Brasil é produto da relação entre ambos os aspectos. É, nesse sentido, que a primeira parte da seção é desenvolvida.

3.1.1.1 O período pré-Petrobras

No Brasil, a busca por petróleo é iniciada ainda no império tendo informações esparsas e até então não científicas sobre a existência de óleo, gás e folhelho betuminoso em regiões do estado da Bahia (LUCCHESI, 1998). É o setor privado quem age primeiro em 1858 através de solicitação ao imperador para a concessão de terras para pesquisa e exploração de carvão, turfa e *betuminous shale* nos arredores do rio Maraú e em Ilhéus, no estado da Bahia (LUCCHESI, 1998). Dessa incursão, são registradas efluências de óleo nos arredores de Salvador já em 1859, alavancando nova requisição de concessão em 1864 a Thomas Dennys Sargent, agora para a pesquisa e lavra de petróleo nas mesmas regiões (DIAS; QUAGLINO, 1993). A partir da primeira iniciativa, novas concessões foram aprovadas pelo imperador em 1867 nas bacias costeiras de São Luís e Barreirinhas e em 1872 e 1874 em diversas regiões do interior do estado de São Paulo, nos arredores de Rio Claro e na região da Bacia do Paraná (LUCCHESI, 1998).

Conforme apontam Dias e Quaglino (1993), o processo de exploração do petróleo, e de outros produtos como carvão mineral, por exemplo, estava acompanhado de uma série de conflitos entre exploradores que reclamavam a posse das terras onde realizavam-se as descobertas. Os decretos que davam permissão legal à exploração eram constituídos a partir de elementos conflituosos e, apesar de consonantes às outras normativas de concessões anteriores, o critério de exclusividade dava margem às disputas: quem iniciasse a empreitada antes deteria a prioridade. Se por um lado a exploração de petróleo no Brasil ainda era novidade, carecendo de profissionais, o Estado tampouco tinha uma lei específica. O processo, portanto, tardava a ser concedido e ainda mais a ser iniciado pela escassez de mão-de-obra qualificada. Dias e Quaglino (1993) ainda apontam vários empreendimentos que sequer saíram dos respectivos decretos que concediam autorização.

Para suprir a demanda de mão-de-obra especializada na busca do petróleo, cria-se em 1886 a Escola de Minas de Ouro Preto, no município de mesmo nome no estado de Minas Gerais. Com esse conhecimento, conforme aponta Lucchesi (1998), o óleo extraído na Bacia de Taubaté foi suficiente para abastecer a iluminação pública da cidade por cerca de dois anos.

Mas é somente em meados de década seguinte que se descobre o primeiro poço petrolífero no Brasil, cavado entre 1892 e 1897, na propriedade do fazendeiro Eugênio Ferreira de Camargo, no município de Bofete, no estado de São Paulo, onde foram recuperados dois barris de petróleo.

Devido ao expressivo aumento no interesse pelo descobrimento e na extração de petróleo, cria-se em 1907 o Serviço Geológico e Mineralógico Brasileiro (SGMB) para dar bases mais profissionais ao aumento substancial da atividade no país. Ainda de acordo com Lucchesi (1998), sondas foram compradas e geólogos e engenheiros de minas brasileiros fizeram parte da estrutura de pesquisa e perfuração para petróleo no SGMB.

A trajetória do setor do petróleo no Brasil sofre significativa mudança no governo de Getúlio Vargas com a criação, em 1933, do Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM). Ainda que a extração do petróleo estivesse mais organizada, o governo percebe a carência de um órgão ainda mais específico e a alta dependência dos produtores estrangeiros e cria, em 1939, o Conselho Nacional do Petróleo (CNP) para estruturar e impulsionar o setor nacional. A partir dessa reorganização no setor, mais uma vez a atividade petrolífera volta-se para o Recôncavo Baiano onde foram descobertos entre 1941 e 1953 novos campos de extração em Candeias, Aratú, Dom João e Água Grande (LUCCHESI, 1998).

Em síntese ao período que antecede a criação da Petrobras, é importante marcar duas fases: (i) de atividade esparsa de atores privados na atividade petrolífera a partir das concessões; e (ii) o início de um esforço do Estado em estruturar o setor (com a criação do SGMB) e centralizar sua gestão (com a criação do DNPM e do CNP), no governo Vargas.

No balanço, apesar das descobertas no Recôncavo Baiano, na Bacia do Paraná em São Paulo, no Riacho Doce (estado de Alagoas) e em Bom Jardim e Itaituba (estado do Amazonas), o período é caracterizado como subcomercial (LUCCHESI, 1998). Conforme ressalta o autor, ainda que os exploracionistas fossem do setor privado, os recursos eram oriundos do setor público, os apenas 30 geólogos e geofísicos do petróleo no Brasil foram formados pela escola criada pelo Estado, e as maiores descobertas foram realizadas pelo CNP (LUCCHESI, 1998).

3.1.1.2 O período pós-Petrobras

Conforme apontado na subseção anterior, o governo Vargas é considerado um divisor de águas no setor do petróleo – assim como em diversas áreas setoriais como administração pública e leis trabalhistas, por exemplo. Sua chegada ao poder estava acompanhada de discursos nacionalistas e desenvolvimentistas em um cenário que assistia uma guinada ao populismo.

Desse processo, o Estado, com um relevante apoio popular, dá início às empreitadas da estatização da economia, da profissionalização da burocracia e da centralização das decisões estratégicas nacionais. No setor industrial, assim como nas áreas de metalurgia e siderurgia, o setor petrolífero também foi abarcado ao plano de independência industrial através da criação de monopólios estatais. Dada a importância das ideias, o discurso nacionalista alimenta a campanha “o petróleo é nosso” após as descobertas das reservas no Recôncavo Baiano. Com o apoio militar, pela Lei 2004 de 3 de outubro de 1953 (BRASIL, 1953) e instalada em 10 de maio de 1954, a Petrobras é constituída com as prerrogativas de exploração, produção, refino, transporte e comercialização do petróleo e seus derivados a fim de superar a dependência do petróleo estrangeiro e reafirmar a soberania nacional. Além disso, a estatal rompe com a lógica do modelo de gestão do período anterior e inaugura o processo de intervenção do Estado no setor.

Conforme aponta Lucchesi (1998), os primeiros anos de atuação da Petrobrás foram dedicados à estruturação organizacional e à concentração de esforços para entender e explorar as descobertas no Recôncavo Baiano e na Amazônia. Para isso, a estatal é implantada aos moldes organizacionais centralizadores dos Estados Unidos pelo geofísico estadunidense Walter Link e contrata técnicos estrangeiros ao passo que envia os geólogos e geofísicos brasileiros para estudarem e serem treinados no exterior. A urgência em estabelecer bases sólidas no setor advinha do aumento do consumo de petróleo no Brasil, que aumentava gradativamente a dependência externa.

A partir de 1960 as universidades brasileiras já formavam geólogos regulamente e esses profissionais já ocupavam a maioria dos postos da Petrobrás. Apesar de já estabelecida e estruturada, a estatal não correspondia em exploração de petróleo na mesma medida que seus esforços e investimentos, sobretudo na Amazônia. Sem grandes resultados, o setor era dependente da produção das costas baiana. É somente em 1967 que é iniciada a exploração continental do petróleo, com a criação do Centro de Processamento de Dados Sísmicos, para a perfuração de poços nos mares do Sergipe e do Espírito Santo. Segundo Lucchesi (1998), a partir dos estudos realizados, a Petrobrás passa a conhecer todas as bacias terrestres brasileiras, possibilitando a perfuração de 1.120 poços terrestres e dois marítimos. Apesar das descobertas e do grande aumento na produção nacional, o mercado brasileiro ainda estava bastante dependente do exterior.

O cenário não se mostrava promissor dado que muitos poços descobertos ou estavam secos ou continham reservas de baixo volume. Por isso, em 1972 a Petrobrás cria a Braspetro, empresa subsidiária responsável por encontrar e extrair petróleo fora do Brasil, fazendo com

que houvesse um aumento nos investimentos da Petrobrás em refino, transporte e petroquímica, ambos dedicados aos resultados esperados da Braspretro.

O primeiro choque do petróleo em 1973 fez com a Petrobrás se dedicasse a encontrar ainda com mais urgência novas reservas. A primeira descoberta promissora de óleo e gás foi em 1974, no Campo de Garoupas na Bacia de Campos, em poços terrestres e marítimos. No entanto, o volume de produção ainda estava longe de representar a independência brasileira das importações. A latente dependência do mercado estrangeiro e a crise econômica derivada do primeiro choque do petróleo tornaram ainda mais dramática a situação da balança comercial do Brasil, fazendo com que a Petrobrás estabelecesse contratos de risco (pela violação do monopólio da União na exploração do petróleo), como o feito no Consórcio IPT/Cesp (Paulipetro), empresa do estado de São Paulo (LUCCHESI, 1998).

Apesar do cenário negativo, novas descobertas são realizadas na Bacia de Campos e os desafios para a exploração em águas mais profundas começam a ser superados pelos engenheiros brasileiros. Além disso, o segundo choque do petróleo, que impactou em larga medida o comércio internacional e dificultou a importação brasileira, tornou viável a prospecção para exploração em reservas mais profundas, tanto nas plataformas terrestres como nas marítimas, onde já era possível a perfuração de poços de mais de 400 m de lâminas d'água. Em 1976, a estatal descobre a primeira gigante plataforma continental brasileira, no Campo de Namorado na Bacia de Campos, que tornou possível, através de contratos de risco, a exploração por empresas estrangeiras como Shell, Exxon, Texaco, BP, ELF, Total, Marathon, Conoco, Hispanoil, Pecten, Pennzoil, e as brasileiras Paulipetro, Azevedo Travassos, Camargo Corrêa (LUCCHESI, 1998). A partir dessas explorações com resultados positivos e o contínuo desenvolvimento de tecnologias como a sísmica 3D, adaptada da exploração terrestre possibilitando a redução dos custos de investimento, o cenário exploratório brasileiro já despontava rumo às reservas em águas profundas. Apesar de algumas descobertas importantes, como na Bacia de Santos, o número de poços oriundos da exploração por companhias estrangeiras permitidas pelos contratos de alto risco era relativamente menor que as realizadas pela Petrobras.

O monopólio da Petrobras é reestabelecido com a promulgação da Constituição de 1988, que passou a proibir a realização de contratos de risco com outras companhias. Passaram a ser permitidas somente as descobertas consideradas comerciais.

3.1.2 A trajetória do setor de eletricidade

O uso da eletricidade no Brasil, estabelecida pouco mais tardiamente que a busca pelo petróleo, é equiparada com o desenvolvimento de regiões mais desenvolvidas como Nova York, onde a primeira central elétrica é construída em 1879 (ELETROBRÁS, 1987). No Brasil, o início do setor data de 1880, quando a energia elétrica é introduzida como serviço público nas atividades fabris no processo ainda incipiente de industrialização (GOMES; VIEIRA, 2009). São marcantes desse período a iluminação da Estação da Corte (hoje Estação Pedro II) e da Estrada de Ferro Central do Brasil (em substituição dos equipamentos a gás) e a introdução dos bondes elétricos, no Rio de Janeiro (ELETROBRÁS, 1987).

Diferentemente do setor do petróleo, em que o governo central tinha o poder de conceder permissão para a exploração, a energia elétrica dependia da deliberação dos municípios, já que eram neles que se concentravam as maiores demandas no processo tanto de introdução das fábricas quanto do aumento dos conglomerados urbanos. Gomes e Vieira (2009) postulam a inauguração da Hidrelétrica de Marmelos, no rio Paraibuna em Juiz de Fora (Minas Gerais), como o marco zero do setor no Brasil, já que a alternativa brasileira para a geração elétrica foi a matriz hidráulica ao invés do carvão, mais abundante nos modelos estrangeiros (ELETROBRÁS, 1987). A usina, embora caracterizada hoje como Pequena Central Hidrelétrica (PCH), na época era a maior da América Latina.

De início, o setor elétrico, como o petrolífero, foi explorado pelo setor privado, sobretudo pelas companhias estrangeiras devido à Clausula de Ouro, que permitia às concessionárias corrigir suas tarifas pela depreciação da moeda, condição que era fundamental dado o momento de grave crise cambial (GOMES; VIEIRA, 2009). Em 1899, a The São Paulo Railway Light and Power Company Limited chega à capital São Paulo para alimentar a malha elétrica dos bondes na cidade. Para isso, constrói-se a usina Parnaíba, no rio Tietê. Em 1905, o grupo Light instala-se na cidade do Rio de Janeiro, sob o nome The Rio de Janeiro Tramways, Light and Power Company Limited, onde constrói uma usina em 1908. Pouco tempo depois, em 1913, inaugura-se uma usina no rio São Francisco, para alimentar parte da região Nordeste (ELETROBRÁS, 1987).

Motivada pelas potencialidades do mercado consumidor brasileiro, em 1924 a American Foreign and Power Co. (Amforp), subsidiária do grupo norte-americano Bond & Share, começa a se instalar no Brasil e a comprar as instalações de pequenas concessionárias dos empresários brasileiros (GOMES; VIEIRA, 2009; ELETROBRÁS, 1987). A empresa, que posteriormente torna-se a Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL), tem sua principal atuação no interior do estado de São Paulo tendo o mercado do café como principal demandante dos serviços elétricos.

Assim como o setor do petróleo, o governo Vargas impacta profundamente a trajetória do setor elétrico brasileiro. A primeira ação, em 1931, foi retirar dos municípios o poder de autorizar a exploração dos recursos naturais para a geração elétrica pelo setor privado. Em 1933, quebra-se a Cláusula de Ouro e já no ano seguinte institui-se o Código das Águas pelo Decreto n.º 24.643 de 10 de junho de 1934 (BRASIL, 1934), o primeiro marco regulatório do setor elétrico (GOMES; VIEIRA, 2009). A normativa, em seu livro III, sobre o aproveitamento das forças hidráulicas, estabelece a separação das propriedades das quedas d'água das propriedades onde se encontram e as incorporam ao patrimônio da Nação; atribui à União a competência da outorga de autorização e concessão para o aproveitamento da energia hidráulica tanto para uso privativo quanto para serviço público; institui os princípios do custo histórico, do "serviço pelo custo", de lucro limitado e assegurado, e inicia a nacionalização dos serviços ao restringir a possibilidade de sua concessão a brasileiros ou empresas organizadas no Brasil, ressaltando, porém, os direitos adquiridos. (ELETROBRÁS, 1987, p.134). Os princípios do Código de Águas foram incorporados à Constituição de 1934, que também atribuiu à União a competência para legislar sobre energia hidráulica (ELETROBRÁS, 1987). Se por um lado o governo Vargas direcionava esforços para estruturar o setor elétrico tanto em diretrizes quanto em discursos nacionalistas, por outro dá início a uma série de companhias para incentivar a população a adquirir produtos elétricos.

A provocada estagnação das companhias estrangeiras que até então detinham o monopólio da eletricidade no Brasil fez com que em 1936 fosse criada a primeira associação de classe do setor, a Associação Brasileira de Concessionárias de Energia (ABCE), a fim de pressionar o Estado e assim reverter o processo de estatização. Em 1937, por conta do incentivo estatal para a aquisição de equipamentos elétricos arraigado ao congelamento da expansão do setor pelos tradicionais agentes privados, a infraestrutura já não acompanhava a crescente demanda por abastecimento, o que resultou em crises de distribuição. Apesar das dificuldades financeiras, o Estado toma para si a função de prover energia elétrica para a manutenção dos planos desenvolvimentistas que orientavam o governo. Dessa decisão, cria-se em 1939 o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE) para coordenar uma política de racionamento numa tentativa de mitigar danos aos planos de crescimento econômico e em 1945, a Chesf, a primeira empresa estatal federal de energia elétrica, direcionada ao Nordeste, notada pelo governo como região crítica de abastecimento, para explorar os recursos hídricos do São Francisco (ELETROBRÁS, 1987). Apesar do exaustivo esforço do governo Vargas em nacionalizar e centralizar o setor elétrico, tanto a Light quanto a Amforp mantinham-se como os principais atores setoriais (GOMES; VIEIRA, 2009).

O governo Dutra passa sem registros significativos para o setor, que volta a movimentar-se somente no novo mandato de Vargas através da criação, em 1951, da Comissão Mista Brasil-EUA (CMBEU), responsável por analisar as propostas de investimentos e captação de recursos em bancos internacionais de fomento (como Bird e Eximbank, por exemplo) com a contrapartida de recursos de capital nacional para financiar projetos de infraestrutura (GOMES; VIEIRA, 2009). Apesar dos esforços, captar recursos internacionais mostrava-se uma alternativa bastante difícil tendo em vista a reconstrução da Europa no pós-Segunda Guerra que por si só movimentava um volume alto de valores e as restrições impostas pelos acordos internacionais para o desenvolvimento mundial. Por conta desse cenário, o governo cria o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, para utilizar recursos da União no financiamento de programas hidrelétricos mais urgentes e a adiantar aos estados verbas a serem aplicadas para a mesma finalidade (ELETROBRÁS, 1987). Ainda, são criados os fundos setoriais (como o Fundo Federal de Eletrificação – FFE), em 1953, e o projeto de criação da holding federal Eletrobrás, em 1954 (GOMES; VIEIRA, 2009).

O Brasil herdou um período conturbado de conflitos políticos após a morte de Getúlio Vargas, quadro que se altera após a eleição de Juscelino Kubitschek (JK), considerando sua campanha popularizada de modernização e crescimento econômico. O novo governo direciona os esforços estatais para o crescimento econômico, tendo a energia elétrica como uma de suas prioridades. Muitas hidrelétricas são construídas, como a Usina de Furnas em Minas Gerais, em 1957, a partir do financiamento do Banco Mundial (GOMES; VIEIRA, 2009). Caracterizada como a primeira hidrelétrica de grande porte do Brasil, Furnas é idealizada como uma das mais importantes soluções para sustentar o plano de industrialização brasileiro posto em marcha por JK.

Além disso, cria-se também o Ministério de Minas e Energia (MME) pela Lei n° 3.782, de 22 de julho de 1960 (BRASIL, 1960) que atribui ao ministério a responsabilidade por “planificar a exploração dos recursos energéticos e minerais do Brasil, definir as orientações básicas ou políticas nos diversos setores de sua competência” (BRASIL, 1960; ELETROBRÁS, 1987, p. 134). Ainda, “lhe são integrados o CNAEE, a Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN, DNPM (incluindo, portanto, a Divisão de Águas)” (BRASIL, 1960; ELETROBRÁS, 1987, p.134). Ainda que criado em 1960, o MME só é instalado em 1961 e de fato implantado e organizado somente em 1965, quando os serviços de fiscalização da exploração da energia elétrica passam a ter força na hierarquia administrativa como Departamento Nacional de Águas e Energia, depois Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE, responsável por planejar, coordenar e executar os serviços hidrológicos em todo o território nacional, além

de supervisionar, fiscalizar e controlar os aproveitamentos das águas que alteram o seu regime e os serviços de eletricidade (ELETROBRÁS, 1987, p. 134). Ademais, enquanto o MME era responsável por incentivar os planos de expansão das empresas estaduais de energia, principalmente no Sul e Sudeste, o BNDE geria os fundos e financiava os recursos para os investimentos (GOMES; VIEIRA, 2009).

Conforme apontam Gomes e Vieira (2009), o cenário institucional da política energética nacional começa a sofrer modificações na década de 1960 com a criação das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás), proposta originalmente por Vargas em 1954, e aprovada no governo Jânio Quadros em 1961, e instalada no ano seguinte na gestão João Goulart. A estatal tem as características de uma holding que gere vultosos recursos, tornando-se a principal agência financeira de setor elétrico. A Eletrobrás constitui-se como sociedade de economia mista com as competências de planejar, financiar, coordenar e supervisionar os programas de construção, ampliação e operação dos sistemas de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica; ainda, é responsável pela promoção do desenvolvimento do setor, ao mesmo tempo em que atende às necessidades próprias de cada região, regulamentando a ação tanto das usinas estatais, como Furnas e Chesf, como das estrangeiras Light e Amforp. A lógica vigente de financiamento à infraestrutura (recursos do BNDE e de bancos internacionais, em menor medida) foram somados à modificação no FFE pela criação do Empréstimo Compulsório, através da Lei Nº 4.156 de 28 de novembro de 1962 (BRASIL, 1962).

Em meados da década de 1960, o processo de reconstrução da Europa vinha caminhando a passos largos, as economias começavam a se recuperar e os países já não dependiam da mesma maneira de fomento internacional. Logo, a política de energia muda novamente com o início da ditadura militar em 1964, período em que uma nova agenda de desenvolvimento é imposta, com discursos conservadores e nacionalistas que são somados a maiores possibilidades de buscar recursos nos bancos estrangeiros. De partida, o governo militar angaria recursos externos e expande o número de estatais de forma que o Estado as usasse como instrumento indutor do desenvolvimento econômico, inaugurando o período conhecido como “milagre brasileiro”. Ao reajustar a moeda e as tarifas do setor elétrico, mais recursos são mobilizados para a Eletrobrás que são somados aos recursos do BNDE para comprar a Amforp, dando início ao processo de nacionalização do setor. Para movimentar os extremos Norte e Sul, criam-se a Eletronorte, em 1968 e a Eletrosul, em 1973. Nesse mesmo ano, conforme apontam Gomes e Vieira (2009) a Eletrobrás se consolida como holding e agência de planejamento e financiamento em todo o território nacional, pela Lei de Itaipu (BRASIL, 1973), que institui competências para gerir as demais usinas (Furnas, Chesf, Eletrosul e Eletronorte). Desse movimento, foi possível tornar a

tarifa da eletricidade uniforme e igual entre todos os consumidores de todo o território nacional sob gestão da Eletrobrás e a partir da recém-criada Reserva Global de Garantia (RGG). A estratégia era ter a gestão dos lucros de forma fluida, assim as empresas mais lucrativas supririam as demandas das menos rentáveis. No entanto, a medida esbarrou em questões de federalismo, onde os governos dos estados detentores de empresas superavitárias não aprovaram as medidas. Ainda assim, a estratégia é posta em marcha e o processo de nacionalização do setor é concluído quando a Eletrobrás compra a Light, em 1979.

Ainda na década de 1970, em um cenário alarmante de crise mundial pelo choque do petróleo, a Eletrobrás movimenta recursos próprios na ordem de bilhões de dólares (GOMES; VIEIRA, 2009) em obras de infraestrutura energética para mitigar os efeitos em âmbito doméstico dos resultados críticos observados nos mercados internacionais. A estatal dá início ainda 1973 aos movimentos para a construção da usina de Itaipu, no rio Paraná. A obra, concluída em 1982, foi essencial para garantir estabilidade na produção tanto para a demanda nacional quanto para as expectativas de crescimento de consumo doméstico e industrial (ITAIPU BINACIONAL, 2019). No sentido da diversificação da matriz energética, em 1975 são iniciadas as obras da usina nuclear de Angra, com auxílio das técnicas de parceiros alemães. A chamada Angra 1 inaugura suas atividades comerciais dez anos depois, em 1985 (ELETRONUCLEAR, 2019), em meio a um grave cenário de recessão.

Ao final dos anos 1970, após duas décadas intensas de movimentação estatal, a Eletrobrás se tornou o ator institucionalizado mais importante na condução da política de energia elétrica nacional uma vez que era a proprietária das grandes empresas de geração e transmissão de energia elétrica, o principal agente no financiamento e no planejamento setorial e o órgão de operação do sistema elétrico em quase todo o território nacional (GOMES; VIEIRA, 2009). Por outro lado, o período marca duras consequências ao atravessar dois choques do petróleo (1973 e 1979). O milagre econômico, que era sustentado em larga medida por recursos dos bancos de fomento internacionais, é interrompido em 1982 com a suspensão dos empréstimos exteriores. A partir daí, a dívida externa cresce ao passo que as taxas de crescimento econômico vão se reduzindo drasticamente. As grandes prejudicadas pela suspensão dos empréstimos são empresas do ramo da energia que estavam mobilizando uma série de obras de infraestrutura, as quais sofrem atrasos ou são paralisadas por falta de recursos setoriais.

Nesse momento, o Cruzeiro foi se desvalorizando e o Brasil assistiu uma severa crise inflacionária. Como medida para frear o aumento dos preços, o governo instituiu o Plano Cruzado e congelou a tarifa da energia elétrica. Como a gestão dos recursos tarifários era feito

por rateio entre as empresas menos lucrativas, as superavitárias, pelo congelamento das atualizações tarifárias, passam a operar em inadimplência. As dívidas, por conseguinte, se arrastam de maneira generalizada e fogem do controle do Estado. Pelo desgaste, em 1987 nasce o Revise, plano que questionava o poder e a capacidade da Eletrobrás, mas que não logra sucesso dada a força da estatal.

É também nesse período que começam os movimentos populares para a derrocada da ditadura militar rumo a redemocratização, em um momento em que o prestígio do governo militar está abalado (FAGNANI, 1997). A Constituição Federal de 1988 vem acompanhada de uma forte agenda social oriunda da constituinte e da emergência em estabilizar a economia (reverter a desvalorização cambial, quitar a dívida externa, frear a inflação). Ainda, a maior participação dos estados e a definição dos municípios enquanto entes federativos faz com que novos atores formais tenham mais influência no processo de tomada de decisão a influenciar, ainda que de maneira indireta, a política nacional. Nesse contexto de descentralização criado pela Constituição, as empresas de distribuição elétrica dos estados começam a adiar o pagamento tanto dos tributos federais quanto da energia fornecida pelas empresas geradoras federais, processo que agrava ainda mais o cenário de inadimplência iniciado anos antes e que também acentua a crise do setor elétrico (GOMES; VIEIRA, 2009).

A próxima seção será dedicada aos processos de redemocratização e de ascensão da agenda neoliberal e seus impactos nas políticas de energia. Conforme visto anteriormente, o período assiste um complexo processo de transformações estruturais do Estado e de abertura à ação política com notáveis impactos nos processos de formulação, tomada de decisão e implementação nas políticas públicas e na relação entre Estado e sociedade. O período compreende também importantes transformações sobre a imagem do Estado, seu papel na economia e suas funções em áreas setoriais, em que destacaremos especificamente o setor de energia.

3.2 A redemocratização e a agenda neoliberal

Conforme abordado na seção anterior, a década de 1980 é marcada por uma crise econômica com fortes consequências para o setor de energia, pelo início da queda do prestígio do governo militar e por lutas sociais pela democracia. No plano internacional, a derrocada do modelo keynesiano e a ascensão de uma agenda neoliberal com seu ideário impulsionado por países desenvolvidos como a Inglaterra, governada por Margaret Thatcher, e os Estados Unidos, de Ronald Reagan, começa a resvalar no dramático contexto econômico e político brasileiro,

como também em outros países da América Latina, como o Chile, por exemplo. Apesar da corrente neoliberal estar se fortalecendo nesse contexto, outras questões no plano doméstico postergaram reformas mais profundas para a década de 1990, e por isso trataremos delas mais adiante.

Ainda que a Eletrobras tenha se fortalecido e se constituído como uma das organizações mais importantes na produção da política de energia elétrica, criando departamentos para o planejamento estratégico direcionados à expansão do setor com base nas estimativas de crescimento da demanda e das possibilidades de investimento, os vários planos da estatal criados na década de 1980 são desenvolvidos e revistos quase que anualmente em virtude das incertezas, das quedas de recursos e do comportamento da inflação e do Produto Interno Bruto (PIB). Os planos, limitados a um curto espaço de tempo, e a impossibilidade de implementação da expansão deram início a um processo de queda na credibilidade da estatal.

A transição para a redemocratização trouxe em 1985 a participação das concessionárias e do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica para trabalhar junto à Eletrobras no planejamento do setor já com uma inclinação liberalizante. Dado o momento de crise e a impossibilidade de investimento e de expansão nos moldes que o Brasil vinha se propondo até o início da década, a nova política desenvolvida foi no sentido de equilibrar as contas e priorizar as ações que tivessem rentabilidade assegurada (MERCEDDES; RICO; POZZO, 2015). A alternativa para a crise financeira no setor foi recorrer às termelétricas, à reinserção das usinas nucleares na matriz nacional e à exploração hidráulica na região amazônica. É nesse momento que as especulações acerca da construção da usina de Belo Monte são projetadas. No entanto, dada a falta de recursos e a necessidade de o setor equilibrar as finanças, o empreendimento é postergado. Além disso, é importante destacar que é a partir de 1986, pela Resolução N.º.1 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA, 1986), que o Relatório de Impacto Ambiental EIA-RIMA passa a impactar as decisões no setor de energia que envolvessem recursos naturais, e assim questões ambientais passam a ser mais presentes nos processos de planejamento da expansão da matriz energética brasileira.

A promulgação da Constituição em 1988 trouxe uma série de novos elementos complexos para as políticas públicas brasileiras: questões relativas ao pacto federativo e suas implicações para o processo das políticas públicas, como o papel dos municípios e as esferas locais entre a formulação e a implementação de políticas (ARRETCHE, 2012), a abertura à participação em conselhos e audiências públicas, o desenvolvimento e a institucionalização de políticas sociais como saúde, educação e previdência social (MELO, 1999), a dinâmica em torno do presidencialismo de coalizão e do modelo de coalizão partidária (ABRANCHES,

1988; LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998) e tantos outros aspectos já debatidos profundamente na literatura especializada – que não cabem aqui uma revisão.

Não diferente das políticas sociais, as políticas de infraestrutura, sobretudo o setor de energia, também tiveram mudanças importantes. A Carta de 1988 reafirmou a tradição hidráulica da matriz energética nacional prevendo, em diferentes artigos, a exploração das localidades com potencial de geração elétrica, apontando as diretrizes e as limitações em matéria tributária e estabelecendo a exclusividade da União em legislar em matéria de energia. Além disso, em seu artigo 176, parágrafo 4º, a Carta dá uma importante abertura às fontes alternativas: “Não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento do potencial de energia renovável de capacidade reduzida.” (BRASIL, 1988) – ainda que prevendo sua utilização de forma bastante mitigada em empreendimentos individuais.

Com relação ao petróleo e ao gás natural, a Constituição reafirma a perspectiva estratégica dos recursos estabelecendo monopólio da União para pesquisa, lavra, refinação, importação, exportação e transporte – apesar de uma série de trechos terem sido emendados ao longo dos anos. Combustíveis renováveis, como o etanol (antigo álcool combustível) também foi contemplado na Constituição, como pode ser visto no artigo 238. Além disso, não foram mais permitidos contratos de risco, restando apenas aquelas descobertas com possibilidades comerciais (LUCCHESI, 1998), o que demonstra por um lado preocupações ambientais e por outro, a urgência brasileira por empreendimentos que resultassem em rendimentos para frear o processo de crise de financiamento.

Para o setor elétrico, a Constituição tornou mais difícil a obtenção de receita ao não incluir fontes importantes como o Imposto Único sobre a Energia Elétrica (IUEE), utilizado no período anterior. Somado já às dificuldades de financiamento (tratadas na seção anterior), restou às estatais do setor recorrer ao financiamento externo. No entanto, o setor já apresentava problemas financeiros com a partilha de lucros entre as empresas mais e menos rentáveis, fazendo com que o pagamento da dívida fosse atrasado e por consequência o setor gerasse um cenário de inadimplência generalizado.

Com uma discreta abertura aos processos liberalizantes, a Constituição em seu artigo 175 já prevê o regime de concessão ou permissão para agentes não estatais prestarem serviços públicos, também amparando-se em seu artigo 37 (BRASIL, 1988). No entanto, a disposição constitucional está direcionada à elaboração de lei específica com o intuito de normatizar pontos-chave como formas de contrato, direitos dos usuários, as políticas tarifárias e as obrigações dos agentes concessionários. Apesar dessa previsão (assim como vários outros

pontos com a mesma demanda em políticas setoriais diferentes), a lei só será aprovada em 1995, e por isso trataremos dela na próxima seção.

A década de 1990 é iniciada com uma situação bastante delicada no plano econômico com uma crise inflacionária que vinha se arrastando dos anos anteriores ao passo que se apresentava como um momento bastante promissor na política uma vez que se iniciava o mandato do primeiro presidente eleito no período de redemocratização. No setor de energia, o contexto era delimitado pelo enfraquecimento das estatais federais pelo endividamento dada a queda na arrecadação e na impossibilidade de investimentos (abordados anteriormente) e pela ascensão de uma agenda neoliberal¹⁴ na direção das privatizações pela incapacidade do Estado em investir – processo que afeta também outras áreas setoriais em que predominavam o monopólio estatal.

O governo Collor, sob a égide dessa corrente neoliberal, dá os primeiros passos nas reformas estruturais. Nesse processo, alguns pontos e ideias precisam ficar claros. Primeiro, endossa-se a ideia que o Estado enquanto provedor de serviços públicos é menos eficiente que o setor privado: a corrente neoliberal defende a competitividade e a desregulamentação enquanto única saída para alocar de forma eficiente os recursos na direção do desenvolvimento e, ao adotá-la, os agentes privados seriam direcionados por uma política pró-mercado a buscarem também a eficiência ambiental através do emprego de tecnologias novas em substituição às obsoletas ferramentas utilizadas pelas estatais ditas atrasadas. É preciso lembrar que essa corrente ideacional vem acompanhada de um discurso levado desde a campanha presidencial de Collor relacionado à corrupção, o que, no limite, associa a ineficiência estatal à corrupção. Segundo, são criadas pressões para a abertura ao livre trânsito de capital internacional na indústria de energia brasileira – aqui está presente o papel da globalização que tornam ainda mais complexas as influências internacionais sob o contexto político-econômico doméstico. E terceiro, a alternativa selecionada pelo governo a partir dos elementos anteriores: a mercantilização do serviço público de fornecimento de energia.

O primeiro exemplo dessa onda de mudanças na visão sobre o papel do Estado na economia e na provisão de serviços é o primeiro Plano Nacional de Desestatização (PND), lançado já em meados de 1990 pela Lei nº. 8.031, de 12 de abril de 1990 (BRASIL, 1990). O primeiro PND dá o tom dessa nova agenda neoliberal ao fixar em normativa o objetivo de “reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público” (BRASIL, 1990), dentre outros incisos

¹⁴ Alguns dos pontos principais dessa corrente neoliberal relacionadas às políticas de energia são: a liberalização dos preços, do comércio e do investimento estrangeiro, a desregulamentação e a privatização em grande escala.

da lei que reforçam o ideário abordado anteriormente. Nesse primeiro momento, o processo de privatização e desestatização se dá de forma truncada tendo em vista a queda na popularidade de Collor, a série de interposições judiciais e denúncias aos processos e também enquanto iniciativa recente implementada pelo Estado brasileiro. Apesar de novidade, o período assiste à privatização de 18 empresas estatais (RODRIGUES; JURGENFELD, 2019).

Já com a renúncia de Collor e sob o comando de Itamar Franco, o plano começa a avançar para o setor de energia. É importante frisar que já em 1993 o setor de siderurgia está quase que completamente privatizado, o que permite a edição da Medida Provisória nº. 362, de 25 de outubro de 1993, para aumentar a fração de capitais privados estrangeiros nos processos de privatização (até então o PND permitia a incorporação de até 40% das ações por estrangeiros, passando a permitir a compra de 100%). Por esses incentivos e em parte pela captura do interesse de capitais internacionalizados, até o final do governo Itamar, mais 15 estatais são vendidas, inclusive aquelas relacionadas a produtos petroquímicos, como a Petroquímica União S.A, por exemplo (RODRIGUES; JURGENFELD, 2019).

Após a estabilização da moeda pelo Plano Real e da eleição de Fernando Henrique Cardoso em 1994, o Brasil vai assistir já em 1995 um novo marco de reformas do Estado com claros direcionamentos às pautas inseridas pelas agendas neoliberais. Várias são as reformulações postas em marcha em diversas áreas setoriais. Por fixar novos parâmetros de atuação estatal e alterar quase que por completo a lógica de desenvolvimento do setor, trataremos na próxima seção especificamente dos desdobramentos da reforma do Estado para as políticas de energia e também do que representou a criação das agências reguladoras para o setor.

3.3 A reforma do Estado e o modelo das agências reguladoras

Antes de darmos início à remonta do que representou a reforma do Estado para o setor de energia, é preciso esclarecer que esta seção não se propõe a realizar uma revisão em profundidade sobre o tema, até porque o processo apresentou direcionamentos não só às políticas de infraestrutura, mas também para as políticas sociais e para questões relacionadas à gestão do funcionalismo público, além de representar uma reformulação sobre a imagem do Estado e de suas atribuições na economia e em outras esferas de atuação em políticas públicas – que ultrapassam o escopo desta pesquisa. Na verdade, a reforma do Estado já foi objeto de uma série de estudos por pesquisadores de diversas áreas do conhecimento e se mostrou uma agenda de pesquisa bastante promissora e relevante, sobretudo na interface entre a

Administração Pública e a Ciência Política, durante o final da década de 1990 e meados dos anos 2000, como pode ser visto nos estudos de Abrucio e Loureiro (2002a; 2002b), Capella (2000; 2004), Bresser-Pereira (1998a; 1988b; 2000; 2014) e tanto outros autores.

Aqui, o que dá o tom à discussão é o processo de reestruturação do setor de energia a partir de um complexo ideário motivado, por um lado, por uma agenda neoliberal que vinha se fortalecendo no Brasil desde a década de 1980 e, por outro, uma crise econômica e financeira relacionada diretamente à capacidade de investimento em infraestrutura energética oriunda do expressivo aumento de demanda nacional por um processo de acirramento da lógica de compra em massa de produtos eletroeletrônicos pelas famílias e também de desenvolvimento industrial, ambos impulsionados décadas anteriores pelo chamado milagre econômico, tratado no começo do capítulo.

Como visto na seção anterior, os ideais neoliberais passaram a direcionar ações em políticas públicas de infraestrutura já nos primeiros anos de redemocratização. Porém, é a partir de 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, que o processo de reforma é levado a cabo. Em termos gerais, a reforma do Estado pode ser dividida em quatro eixos: (a) o estabelecimento de limites de atuação do Estado, ou seja, o estabelecimento das fronteiras do público, do público não-estatal e do privado; (b) o processo de desregulamentação a partir da criação de instituições que atuassem entre a intermediação e a representação de interesses; (c) as ações direcionadas ao aumento da governança¹⁵ a partir de ações direcionadas ao ajuste fiscal e à reforma administrativa; e (d) a estabilidade da governabilidade¹⁶, ligadas às questões de governança, mas também relacionadas aos processos de controle (BRESSER-PEREIRA, 1998a).

Apesar de o momento representar a ascensão das pautas neoliberais no plano doméstico brasileiro, os principais agentes da reforma, Cardoso (1998) e Bresser-Pereira (1998a; 1988b; 2000; 2014) em parte justificam o processo de uma forma mais branda, atribuindo menor influência à corrente neoliberal, colocando-a entre o neoliberalismo e o Estado-social (BRESSER-PEREIRA, 1998a), enquanto saída necessária “para assegurar, ao mesmo tempo, ao governo maior capacidade para tornar efetivos seus propósitos por meio de políticas públicas, e aos cidadãos, maior controle das decisões e das ações do governo” (CARDOSO, 1998, p.5). Além disso, o que Cardoso vai apontar para justificar a adoção da reestruturação do Estado são: “as consequências da internacionalização da produção, com a pressão avassaladora dos mercados competitivos” (CARDOSO, 1998, p. 7) como também “a crise fiscal do Estado

¹⁵ Governança entendida em termos da capacidade administrativa e gerencial para implementar políticas públicas (CARDOSO, 1998).

¹⁶ Governabilidade entendida como capacidade política para sustentar os governos (CARDOSO, 1998).

contemporâneo e, principalmente, com uma mudança profunda quanto aos meios e quanto aos agentes das garantias sociais que são indispensáveis para o funcionamento das sociedades modernas.” (CARDOSO, 1998, p. 7).

Um dos primeiros passos na condução da reforma foi a chamada Lei das Concessões (BRASIL, 1995a), aprovada no início do mandato de Cardoso. Nela, estabeleceram-se as condições para contratos de exploração de serviços públicos até então sob tutela do Estado por agentes privados. A medida, embora de extrema importância para dar seguimento à agenda de reformas, encontrava resistência nos interesses das empresas estaduais, em embate com as estatais federais desde o final da década de 1980. Nesse sentido, havia um atravancamento da pauta no plenário em razão das demandas estaduais levadas ao Congresso, que vinham barrando o trâmite do projeto desde sua proposição por Cardoso, de quando o atual presidente era senador no governo Collor. O processo só caminhou a partir das influências presidenciais em negociação tanto com os congressistas quanto com os estados, o que culminou tanto na aprovação da Lei das Concessões quanto nos planos de desestatização nos estados.

Embora inovadora por estabelecer um conjunto de regras uniformes e organizadas para a exploração de serviços públicos e se propor atrativa ao investimento privado por garantir estabilidade nos contratos, a normativa carecia de mecanismos de controle para regular o processo (SANTOS; MERCEDES; SAUER, 1999). A Lei 9.074 de 1995 (BRASIL, 1995b), ainda que direcionada especificamente ao setor de energia elétrica, tampouco supriu essa ausência. E mais, na prática, a migração do sistema monopolista para um modelo competitivo acabou se mostrando bastante confuso e imprevisível justamente por problemas institucionais: faltava um agente regulador orientado por um marco legal consistente (BEZERRA, 2013). No setor, as instâncias institucionais incumbidas do processo de controle (não mais o Departamento de Águas e Energia Elétrica, mas o Ministério de Minas e Energia) não estavam preparadas para lidar com o momento mutável que pedia certa flexibilidade (PINTO Jr.; BICALHO, 2004), causando um cenário de insegurança jurídica aos investidores, o que é apontado como uma das causas da crise em 2001 (GOLDENBERG; PRADO, 2003).

Todo o processo implicado para o setor de energia elétrica, como também de outros setores, não logrou ser aplicado para o setor de petróleo. Não existia apoio suficiente no Congresso para aprovar a desestatização; para a opinião pública, a Petrobras era dotada de grande prestígio e representava motivo de orgulho nacional; e para o setor, a estatal detinha muita força institucional. A somatória desses elementos impediu alterações importantes no setor. No entanto, a corrente ideacional já estava bem fortalecida na agenda do governo e, por

isso, em 1997 novas medidas voltam ao debate, resultando na aprovação de uma porção de normativas que remodelaram o setor petrolífero.

Após apresentar sinteticamente alguns pontos gerais sobre a reforma do Estado, a normatização das concessões e algumas implicações para o setor de energia, passaremos a discutir mais detalhadamente o que representou a criação das agências reguladoras (AR) para o desenho institucional e para o processo de formulação das políticas de energia. É importante destacar que os processos de privatização e de concessão são anteriores à criação das AR e por isso sua institucionalização surtiu dois efeitos nas arenas da política: por um lado, as AR representavam um marco ainda bastante incerto, sobretudo para setores relutantes ao processo liberalizante, e por outro, uma desconfiança às empresas já privatizadas, temerárias a possíveis mudanças nas regras e no campo, ainda em estruturação (PARENTE, 2008).

Mas em que consiste regular? Regulação implica controle, e no nosso caso, controle sobre relações transacionais (ABRANCHES, 1999). E mais, regulação, nos termos como estão sendo criadas nesse contexto brasileiro, estão diretamente ligadas aos processos de privatização – apesar de sua criação ser posterior aos processos que as demandam¹⁷. Nesse sentido, as AR criadas durante a reforma são responsáveis por intermediar e regular o comportamento de agentes dos setores específicos (como firmas privadas e estatais) com intuito de corrigir falhas de mercado (o poder de monopólio; as externalidades negativas; a informação incompleta; a provisão insuficiente de bens públicos), intermediar as novas atribuições estabelecidas (privatizações, concessões, precificação, por exemplo) e responsabilizar esses agentes nos casos estabelecidos em leis, normativas e contratos.

Desse cenário de lacunas institucionais, são criadas as agências reguladoras. Em 1996, pela lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a ANEEL, e pela Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a ANP. As AR criadas se caracterizam por órgãos autônomos (autarquias), mas vinculadas ao MME, ou seja, compõe a chamada administração indireta (Di PIETRO, 2018). Ainda que subordinadas às regras da Administração Públicas, as AR possuem maior poder discricionário (dadas as características do modelo gerencial adotado na reforma do Estado). Além disso, seus diretores são nomeados pelo líder do Executivo e sabatinados pelo Senado Federal, e possuem estabilidade por mandatos que não coincidem com as eleições do Executivo federal. Os nomeados não podem manter qualquer vínculo com as empresas prestadoras

¹⁷ Aqui lembramos sobretudo de estatais de grande vulto no setor de energia elétrica como Espírito Santo Centrais Elétricas (Escelsa), a Empresa de Energia Elétrica do Rio de Janeiro (Light), a Companhia de Eletricidade do Rio de Janeiro (Cerj), e as respectivas empresas dos estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, privatizadas entre 1995 e 1997.

concessionárias, permissionárias, autorizadas, produtora independente ou prestadora de serviço contratada do setor.

À ANEEL coube as atividades regulatórias e fiscalizatórias, como também a responsabilidade pelos processos de concessão dos empreendimentos, como os leilões. No entanto, ainda restava uma série de dúvidas a respeito de competências e de quem, em termos de hierarquia, detinha o poder sobre determinadas questões, como definições políticas e de planejamento do setor. Isso representou, mesmo com o importante passo na implementação do modelo de agências reguladoras, indefinições importantes no desenho institucional das políticas de energia elétrica, restando dúvidas sobre as atribuições tanto da ANEEL quanto do MME.

Com relação ao setor petrolífero, com a chamada Lei do Petróleo¹⁸, uma série de mudanças foram interpostas ao desenho institucional do setor. Primeiro, com desregulamentação dos preços do petróleo, dos derivados e do gás natural com o fim do tabelamento e da equalização regional, dos subsídios e das barreiras à entrada de empresas na distribuição e na venda. Segundo, a Petrobras perde o poder de monopólio de exploração e produção de petróleo, além de perder também o papel regulador que exercia, cabendo a tarefa agora à recém criada ANP. Terceiro, a introdução do regime fiscal de concessões também na exploração do petróleo no Brasil. E por fim, a criação do CNPE, vinculado à Presidência da República, para a condução das metas da política de energia nacional.

Assim, à ANP foram encargadas as responsabilidades pela gestão do monopólio e também pela gestão das aberturas aos processos de concessão e licitação. Como visto anteriormente, até a reforma do setor, a Petrobras detinha essa função dada seu monopólio previsto pela Constituição de 1988. Com a introdução da ANP enquanto órgão regulador, a Petrobras não mais gozaria de suas condições privilegiadas no mercado brasileiro, agora mais aberto ao capital internacional. Dessa forma, a estatal seria vista como mais uma firma a ser controlada pelo regulador, o que em teoria atrairia investidores, materializando o cenário competitivo proposto pelo novo modelo.

O modelo regulatório implementado, segundo Moura (2002), para além de cumprir o papel de alternativa às lacunas institucionais deixadas pelos processos liberalizantes, também desempenhava outras funções: (1) tentava desvincular os processos de regulação da arena política; (2) a ação das agências (autônomas) estava afastada das esferas do Executivo e do

¹⁸ Conforme lembram Trojbic e Loureiro (2018, p.198), para a aprovação da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 (BRASIL, 1997) foram necessárias emendas à Constituição: EC 6, que modificou o conceito de empresa nacional, tornando iguais empresas sediadas no Brasil de capital nacional e estrangeiro; e EC 9, que retirou da CF de 1988 a atribuição da Petrobras de ser a única executora do monopólio, mesmo que mantendo o monopólio da União sobre o recurso natural e remetendo a contratação de empresas privadas à lei regulamentar específica.

Legislativo, sobretudo em casos de fracassos; (3) tentava trazer novos investimentos a partir da ideia que as AR eram espaços técnicos afastado das arenas políticas.

Além disso, a criação das AR interpõem uma série de consequências de ordem estrutural no processo de políticas públicas. Dentre eles, destaca-se a ascensão de uma nova classe de agências especializadas e de comissões que operam autonomamente em relação ao governo central, com demandas administrativas e normativas próprias em processos de tomada de decisão com autonomia considerável (MAJONE, 1999). No entanto, apesar de parecer uma ideia antiga se pensarmos nas discussões sobre insulamento burocrático, esse novo modelo de agências reguladoras é distinto do modelo burocrático tradicional porque combina conhecimentos e experiências setoriais específicas com um importante grau de independência fundamentada nos critérios de especialização em questões políticas institucionalizadas, mas previstas em normativas específicas (leis). Ainda, a reforma responde também à ideia da nova gestão pública que tem por objetivo romper como modelo burocrático instaurado ainda nos governos Vargas. Além disso, se pensarmos que novas organizações e novos arranjos institucionais são criados, isso significa o surgimento de novos atores competindo nessas arenas ou até mesmo um acirramento entre novos e velhos agentes. E pelas experiências daquele mesmo insulamento burocrático bastante estudado no Brasil sobretudo nos anos de chumbo – inclusive por Cardoso e seus anéis burocráticos (CARDOSO, 1993) – mecanismos de controle também são de fundamental necessidade serem institucionalizados, ainda mais se pensarmos na relação entre legitimidade e confiança. É preciso lembrar que desse processo de controle também ascendem novos atores, como os relativos ao poder judiciário para solucionar os conflitos entorno dos interesses conflitantes nas normativas e nos contratos.

Mas de que controle estamos falando? Ou, qual o limite de atuação das AR? Pela tradição do modelo regulador desenvolvido nos Estados Unidos (do qual o Brasil se espelhou) podemos lançar mão de três instrumentos: (a) controle por meio de orçamentos; (b) controle por nomeação e demissão da cúpula; e (c) controle através da superposição de decisões regulatórias por legislação direta via Congresso. Com relação ao controle orçamentário, apesar das AR terem receita própria, as dotações estão contidas no orçamento geral da União – o que no limite interpõe um controle político dado os processos de barganha entre Executivo e Legislativo no processo orçamentário. Quanto ao segundo método, as legislações das AR contemplam mandatos fixos; no entanto, o líder do Executivo pode exercer pressão sobre o mandato dos diretores e, no momento de renovação, o presidente pode renovar toda a diretoria, provocando uma captura política sobre um órgão que precisa ter a manutenção e renovação de sua direção aos poucos na tentativa de preservar um ambiente estável aos agentes implicados.

E por fim, a interposição de legislação direta, sobretudo oriunda do Congresso, demanda uma ação célere e um ambiente de coesão parlamentar, difícil de ser atingida tendo em vista o modelo multipartidário brasileiro. Portanto, os limites postos às AR são de ordem política. Além disso, como era de se esperar, o Executivo possui mais força institucional (tanto pelo processo orçamentário e pela alocação de diretores, quanto pela vinculação ministerial) que o Legislativo no momento de impor limites ou controlar a ação regulatória. No caso da ANEEL, apesar de a lei apenas vinculá-la ao MME e não a subordinar, a atuação ministerial exerce pressão na agência e algumas vezes interferiu em suas decisões (PARENTE, 2008). E com relação à ANP, ainda resta muita força institucional da Petrobras. Ainda assim, é importante frisar que as AR gozam de autonomia e atuam, portanto, de forma autônoma na condução dos processos regulatórios.

Se esse modelo de agências reguladoras institucionaliza organizações dotadas de poder discricionário e autonomia devido à importância instituída aos conhecimentos e às experiências setoriais (diferentemente da burocracia profissional tradicional) as AR vão possuir agendas bem definidas (MAJONE, 1999). Logo, os processos de concentração de atenção por essas organizações também serão alvo de grupos de interesse, fazendo com que temas e questões específicas tentem chamar a atenção dos agentes tomadores de decisão na cúpula dessas agências – e aqui se inserem as discussões sobre o acesso aos tomadores de decisão por grupos de interesse e atores interessados, e se esses agentes se relacionam em uma estrutura mais pluralista com momentos e formatos de participação bem definidos ou de forma corporativista, colocando em xeque questões democráticas e a própria finalidade do modelo em si. É possível também fazer uma leitura sobre a origem desses agentes que estão à frente das AR: de que setores eles vem? São atores com atuação em gestões anteriores à reforma ou eles ascenderam nesse processo?

Outro ponto importante a se destacar diz respeito à atuação políticas das AR. Apesar de esperar que essa atuação coubesse ao MME, as agências a miúdo extrapolam a esfera reguladora para agirem com alinhamentos políticos, sobretudo oriundos das pressões ministeriais. A ação dúbia, sob a ótica do que representa e ao que se propõe o modelo de agências reguladoras, abre margem aos conflitos e à desconfiança sobre credibilidade institucional (PARENTE, 2008).

Com relação ao planejamento do setor de energia pós-reforma, é possível observar dois caminhos bastante distintos. Para o setor de petróleo, a Petrobras ainda tem papel importante no setor, sobretudo pela formação de técnicos e no desenvolvimento de pesquisas e ferramentas para exploração e lavra. E mais, nos primeiros anos da ANP, a agência detinha certa força institucional pela proximidade com o executivo (cenário que vai mudar nos próximos anos).

Assim, de certa forma, o planejamento do setor se viu garantido e sob responsabilidade de uma equipe preparada e composta por técnicos formados no interior da estatal. Sobre o setor de energia elétrica, não é possível apontar os mesmos avanços. Na verdade, a partir da Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998 (BRASIL, 1998), que autorizou o Poder Executivo a promover a reestruturação da Eletrobrás e de suas subsidiárias, as funções de planejamento de energia elétrica se viram mitigadas. Até então, apesar da reforma, das novas atribuições do MME e a institucionalização da ANEEL, a estatal ainda representava uma referência em planejamento, ainda que os recursos viessem com mais frequência do BNDES. Com o desmonte da Eletrobras, o planejamento do setor ficou em um limbo dentro do desenho institucional, sem que houvessem medidas que incentivassem investimentos setoriais com atribuições claras de órgãos ou departamentos específicos, sobretudo para transmissão.

Em síntese, o período é marcado por uma série de mudanças estruturais e institucionais de extrema importância para o desenho da política de energia como também para os processos de produção das políticas públicas setoriais. A reforma do Estado apresenta implicações tanto para o setor petrolífero quanto para o de energia elétrica. No entanto, são marcantes as diferenças. Para o setor de petróleo, a redução dos papéis da Petrobras e a criação da ANP para regular o processo de abertura do setor (antes dominado pela Petrobras) foram mais latentes e conflitivos que o da energia elétrica (em razão da força institucional da Petrobras). No processo, a Petrobras continuou tendo força institucional para interferir nas ações governamentais e não foi privatizada nos moldes das estatais de eletricidade, além de lograr várias conquistas tecnológicas e de exploração dos recursos e de desenvolvimento, planejamento e expansão do setor. No entanto, a criação da agência reguladora estabeleceu um terreno fértil para a entrada de novos *players*. No setor de energia elétrica, o processo já era mais acentuado e com uma série de questões conflitivas de origem institucional. Os processos de privatização e de concessão foram iniciados sem marcos regulatórios sólidos e sem um delineamento institucional para conduzir o processo. A criação da ANEEL, apesar de importante e necessária, não completou todas as lacunas da estrutura institucional: faltavam direcionamentos claros de planejamento e investimento setoriais. Dessa forma, enquanto o setor de petróleo se reestruturou de forma relativamente estável, a área de energia elétrica foi conduzida para um cenário de crise de distribuição e racionamento, acometendo todo o território brasileiro entre os anos de 2001 e 2002. E como era de se esperar, os chamados “apagões” surtiram muitos efeitos para o setor. Enquanto evento-chave, a crise elétrica abriu espaço para medidas com maior protagonismo do Estado. E delas trataremos na próxima seção.

3.4 A retomada da ação estatal no setor de energia

Conforme apontado na seção anterior, o setor de energia elétrica apresentava ao final do mandato de Cardoso uma crise dramática de distribuição e racionamento com a ocorrência de “apagões”. Sinteticamente, essa crise foi o resultado de três fatores: o enfraquecimento das estatais e da capacidade de investimento e um calote generalizado no setor pelas empresas públicas (década de 1980); a abertura ao setor privado por meio de privatizações e concessões sem bases regulatórias sólidas (1990-1996); a ausência de órgãos responsáveis pelo planejamento¹⁹ e de ações direcionadas ao investimento do setor (1996-2004) (CAMPOS NETO, 2016, p. 43; RAMPAZO; ICHIKAWA, 2017, p. 36; BAJAY, 2013).

Conforme postulado anteriormente, os “apagões” serviram de evento-chave e por isso estavam bastante presentes entre os temas de campanha da eleição de 2002 (MERCEDES; RICO; POZZO, 2015). O que estava em tela pelo presidenciável Lula era, sobretudo, o argumento contrário ao modelo liberalizante adotado na década passada. Porém, além dessas questões mais políticas relativas à adoção de políticas neoliberais, a construção da argumentação técnica era realizada por Luiz Pinguelli Rosa (acadêmico e presidente da Eletrobras no período), Ildo Sauer (acadêmico da USP) e Roberto D’Araújo (agente técnico com atuação direta na cúpula de estatais como Furnas). O documento intitulado “Diretrizes e Linhas de Ação para o Setor Elétrico Brasileiro”²⁰, nesse sentido, norteou não só a campanha de Lula para o setor, como também as primeiras tratativas setoriais após a eleição (MERCEDES; RICO; POZZO, 2015).

Após a eleição de Lula e a entrega formal da proposta do novo modelo por Sauer, o plano esbarrou no MME, chefiado por Dilma Rousseff. O ministério opta por não utilizar somente o plano que norteava a plataforma do setor desde a campanha, mas por incrementá-lo e construir um novo. Nessa nova versão, o modelo de gestão combina um forte planejamento estatal com funções de geração, transmissão e distribuição baseados na competição de mercado. Assim, o modelo híbrido entre liberalização e estatização construído não se desvencilha do dito fracasso e tampouco inova.

Após estabelecer o modelo de gestão para o setor elétrico, a principal ação empreendida no primeiro governo Lula para o setor de energia diz respeito à retomada do Estado enquanto

¹⁹ O último planejamento de longo prazo para o setor de energia elétrica foi realizado durante o governo Itamar Franco pelo extinto Grupo Coordenador do Planejamento do Setor Elétrico (GCPS) (CAMPOS NETO, 2016, p. 43).

²⁰ Desse documento é possível levantar dois pontos principais: primeiro, as ações de enfrentamento imediato da crise; segundo, a proposição de um novo modelo. Para aprofundar, ver Mercedes, Rico e Pozzo (2015).

agente ativo tanto no planejamento quanto no financiamento dos empreendimentos energéticos. No plano das ideias, a narrativa que se estruturou pelo governo petista foi na direção de solucionar o problema da crise energética causada pela implementação de um modelo de gestão setorial equivocado. No entanto, como visto anteriormente, não há uma ruptura drástica com o modelo anterior, mas uma correção com relação ao planejamento e ao investimento (o modelo misto). Então, como o Estado se reestabeleceu enquanto coordenador do planejamento?

Em 2004 é criada a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) pelo Decreto Nº 5.184 de 16 de agosto de 2004 (BRASIL, 2004a)²¹ após discussões no âmbito do CNPE e do MME (EPE, 2020). Vinculada ao MME e com a finalidade de produzir estudos e pesquisas para subsidiar a tomada de decisão do governo, a EPE possui atuação em diversas frentes, como energia elétrica, petróleo e gás natural e seus derivados e biocombustíveis. A estatal é um marco tanto com relação à regulação ao planejamento estratégico do setor, quanto enquanto medida que materializa a corrente ideacional desse novo período²²; além de ser instituição-chave no marco regulatório do setor elétrico. Do ponto de vista técnico, a EPE representa ser um “bastião” do planejamento setorial, sobretudo elétrico, (MACHADO; GOMIDE; PIRES, 2018) a partir da elaboração de planos setoriais de forma articulada com os diversos órgãos governamentais relacionados à área de energia, demonstrando ser fundamental para o processo de estruturação da política energética nacional desde sua criação.

O que a EPE faz é institucionalizar o planejamento: retoma-se o modelo de planos decenais para a provisão da expansão do Sistema Interligado Nacional (SIN) e a implantação de novas instalações de geração e transmissão, baseados em estudos e pesquisas realizadas pela própria estatal, que levam em consideração inclusive as questões socioambientais. Além disso, a EPE, por meio dos planejamento decenais passa a ser responsável por: (1) realização dos futuros leilões de compra de energia de novos empreendimentos de geração e de novas instalações de transmissão; (2) definição de quais estudos de expansão da transmissão devem ser priorizados e de quais estudos de viabilidade técnica, econômica e socioambiental de novas usinas geradoras realizar; (3) acompanhamento do cenário para a realização de estudos de inventários para atualizações e revisões anuais. (CAMPOS NETO, 2016, p. 42). Dessa forma, o planejamento realizado pela EPE torna-se “basilar na definição da sequência de projetos de

²¹ Autorizada pela Lei nº 10.847, de 15 de março de 2004 (BRASIL, 2004b).

²² Em sua página de apresentação, a EPE fixa: “A EPE [é] criada com o objetivo de resgatar a responsabilidade constitucional do Estado nacional em assegurar as bases para o desenvolvimento sustentável da infraestrutura energética do país.” (EPE, 2020).

geração e de transmissão que vão a leilão, coordenados pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), mas previamente estipulados pela EPE.” (CAMPOS NETO, 2016, p. 42)²³.

Essa seção buscou apresentar a guinada na política de energia nacional a partir da retomada da ação estatal no planejamento setorial. Conforme visto, há uma crise que abre oportunidades para novas perspectivas em políticas públicas, acentuada pelo período que coincide com o pleito presidencial. Com o novo governo e a ascensão de Lula e do Partido dos Trabalhadores, o modelo liberalizante adotado desde a década de 1990 é enfraquecido. A plataforma ganha direcionamentos intervencionistas ao passo que tenta se mesclar e se incorporar ao modelo herdado de Cardoso. O principal marco desse processo diz respeito à criação da EPE. A estatal de pesquisa energética institucionaliza o planejamento (de médio e longo prazo), materializa as intenções em se estabelecer um ambiente técnico para a construção de estudos e dados para dar suporte à tomada de decisões governamentais, atribui melhores contornos ao desenho institucional para orientar as políticas de energia e dá suporte às agências reguladoras. Em outras palavras, a EPE é a alternativa que busca preencher o vazio institucional que deixou o setor energético, sobretudo a área de eletricidade, sem planejamento e sem direcionamentos aos investimentos.

O que os poucos estudos que perpassam a criação da estatal imprimem é que a EPE tem um papel bastante importante no *policy making* das políticas de energia. A estatal parece representar uma nova arena em que os atores sociais precisam competir por atenção e espaço. É preciso lembrar que a estatal, assim como as AR, também precisa passar por um processo de priorização para a produção de dados, relatórios e planejamentos a influenciar a ação governamental, afinal os recursos (tempo, pessoal, cognição) são limitados. No entanto, ao contrário do que representou as agências reguladoras, a EPE chamou pouca atenção dos acadêmicos, faltando análises e investigações que auxiliariam na presente pesquisa. Nesse sentido, esperamos contribuir.

Além disso, buscamos também apresentar que do outro lado da política, Lula, enquanto oposição e alternativa de centro-esquerda, também tinha apoio de acadêmicos e de burocratas das estatais de energia, que contrastando ao modelo de gestão vigente atuam para a construção de alternativas a serem tomadas no momento da eleição e da posse. Logo, atores enfraquecidos na década de 1990 voltam a disputar atenção, e ao conseguirem, criam uma nova arena: a EPE.

A próxima seção tem por objetivo apresentar o que representaram os programas de infraestrutura e a descoberta do pré-sal para a trajetória do setor de energia. Se os anos 1990

²³ É importante destacar que os processos de privatização são suspensos; permanecem somente a realização dos leilões e as outorgas da energia elétrica, sobretudo com relação à geração.

podem ser caracterizados como a década de reestruturar a casa, os anos 2000, para além da retomada do centralismo estatal, podem ser vistos a partir dos programas formulados e implementados. E é sob essa perspectiva que a trajetória a seguir será apresentada.

3.5 A descoberta do pré-sal e os programas de infraestrutura

A seção anterior teve por objetivo mostrar que o Estado resgatou seu protagonismo no planejamento em energia (como também em outras áreas das políticas de infraestrutura, como construção civil e transportes, por exemplo), mas sem romper por completo com o desenho da política posta em marcha na década de 1990. A principal mudança diz respeito à criação da EPE, estatal que passa a disciplinar a trajetória do setor dado seu papel no planejamento estratégico a subsidiar as decisões na produção das políticas de energia – e por isso a separamos em uma seção exclusiva. Porém, questões como as políticas sociais e do que representou a eleição de Lula ficaram para trás. Apesar de não ser o escopo deste trabalho, faz sentido deixar claro que os governos do PT, sobretudo sob chefia de Lula, tentavam amarrar as soluções em políticas públicas com a definição de problemas que se aproximassem a contextos sociais, o que, para além das próprias políticas sociais muito ampliadas nesse momento, demonstravam aplicações importantes em políticas tidas como o núcleo mais duro, como é o caso do setor de energia. Diferentemente dos anos Cardoso, onde nos importou mais a definição das fronteiras entre público, público não-estatal e privado, a ascensão do ideário neoliberal para a ação governamental (sobretudo na reforma do Estado e na implantação do modelo das agências reguladoras) e suas consequências para a trajetória do setor de energia, os anos PT precisam receber mais atenção com as relação aos programas postos em marcha que demonstram esse processo de centralidade estatal no desenvolvimento setorial. Além disso, a descoberta do pré-sal também apresenta uma série de direcionamentos complexos para o setor de petróleo, com desdobramentos inclusive para as políticas sociais, e por isso também faz sentido aprofundar esses aspectos nesta seção.

A primeira onda desse centralismo estatal pode ser observada no Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica, mais conhecido como “Luz para Todos”, instituído pelo Decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003 (BRASIL, 2003). Com o objetivo de prover energia elétrica à população que ainda não dispunha desse serviço, o programa avança

com relação à universalização²⁴: apesar da ideia não ser nova, os programas²⁵ desenvolvidos anteriormente não tinham por objetivo atender a todos os domicílios em um sentido universalista. Apesar de utilizar o Censo Demográfico de 2000, lançado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o programa não conseguiu mensurar todo o público-alvo, fazendo com que o horizonte temporal de implementação do programa, que era 2008, fosse estendido várias vezes: de 2008 para 2010; depois para 2011; de 2011 para 2014; de 2014 para 2018; e mais recentemente, de 2018 para 2022 (ELETROBRAS, 2020a)²⁶.

Em termos de desenho da política, o Luz para Todos mobilizou três esferas: o MME, responsável pela coordenação do programa; a Eletrobras, como agente operador; e as concessionárias de distribuição, como executoras. E sobre esse desenho de política é preciso dar destaque a três pontos específicos. Primeiro, os responsáveis pela implementação do programa são as próprias concessionárias, permissionárias, prestadoras de serviço público de distribuição de energia elétrica e cooperativas de eletrificação rural. Dessa forma, o programa coloca o agente mais direto, geralmente do setor privado, para instalar todo o aparato de infraestrutura domicílio a domicílio, cabendo às concessionárias inclusive os custos relativos à obtenção de licenciamento ambiental.

Segundo, ao Ministério de Minas e Energia foi atribuído um poder institucional para assuntos regulatórios que poderiam sobrepor as decisões da ANEEL. Especificamente com relação ao Luz para Todos, haviam questões de implementação que poderiam esbarrar em normativas regulatórias, como é o caso do acesso ao domicílio para a instalação do kit (instalação dos circuitos internos, dos pontos de luz e tomada e do quadro geral com disjuntor interno). Pela ANEEL, as concessionárias não tinham permissão para adentrar domicílios nem para realizar obras no interior das propriedades. Essas questões foram suprimidas pelo MME. Ainda, o Ministério utilizava de sua força institucional para obrigar que as concessionárias construíssem e ligassem a energia elétrica nas residências independentemente do retorno financeiro que a localidade gerasse ou não. E aqui, com auxílio da ANEEL e da Eletrobras, o MME, por meio de multas às concessionárias infratoras, garantia a fiscalização da implantação da rede.

²⁴ É importante destacar que a universalização do acesso à energia elétrica torna-se obrigatória em 2002, a partir da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002.

²⁵ Notam-se alguns programas dedicados ao acesso à energia elétrica no meio rural como: o Programa Nacional de Eletrificação Rural (PNER) desenvolvido entre os anos de 1970 e 1982; o Programa de Desenvolvimento Energético de Estados e Municípios (Prodeem), lançado em 1994, mas implementado entre 1996 e 2002; e o Programa Luz no Campo, criado em 1999 e vigente até o Luz para Todos (FUGIMOTO, 2005).

²⁶ Todas as alterações foram realizadas por decretos: Decreto nº 6.442, de 25/04/2008, Decreto nº 7.324, de 05/10/2010, Decreto nº 7.520, de 08/07/2011, Decreto nº 7.656, de 23/12/2011, Decreto nº 8.387, de 30/12/2014 e Decreto nº 9.357 de 27/04/2018 (ELETROBRAS, 2020).

E por último, a força institucional acrescida à Eletrobras. Enfraquecida no processo de liberalização dos anos 1990, a estatal teve papel importante na operacionalização do programa tendo responsabilidades em quatro frentes: i. realização das análises técnico-orçamentária dos programas de obras propostos pelos agentes executores (concessionárias), propondo revisões nas metas e/ou prorrogação de prazos; ii. celebração dos contratos de operacionalização e seus aditivos, com os agentes executores; iii. gerenciamento da execução desses contratos, fornecendo informações para subsidiar a liberação dos recursos financeiros²⁷ setoriais; e iv. fiscalização da aplicação destes recursos (ELETROBRAS, 2020b).

Como pode ser observado, existe um processo de fortalecimento institucional da Eletrobras. Nesse momento de criação do Luz para Todos ainda não está gestada a EPE, e daí se sobressai uma alternativa institucional importante, afinal a Eletrobras é uma estatal com experiência e trajetória no desenvolvimento setorial, com agentes técnicos gozando de reconhecimento. Além disso, conforme aponta Campos Neto (2016) tanto os investimentos do Luz para Todos quanto de outros programas²⁸ direcionados à energia elétrica são frutos de recursos quase que exclusivamente do grupo Eletrobras. Em paralelo, também está imbricada a atuação da cúpula da estatal no processo de reestruturação dos planejamentos setoriais, inclusive da própria criação da EPE, conforme apontado na seção anterior – é importante lembrar por exemplo da atuação de Luiz Pinguelli Rosa, presidente na Eletrobras entre 2003 e 2004, nas discussões no momento de campanha do presidente Lula, sua participação importante da Eletrobras no Luz para Todos (e em outros programas de eletricidade), até a própria criação da EPE. Dessa forma, tanto EPE quanto o grupo Eletrobras destacam papel fundamental no desenvolvimento setorial de energia elétrica.

Visto brevemente a pauta universalista de acesso à energia elétrica formulada no Luz para Todos do primeiro governo Lula, faz-se necessário fixar alguns aspectos, sem querer parecer prolixo, a fim de amarrar melhor a construção do desenvolvimento setorial a partir daqui. Há uma ascensão das pautas de energia na agenda pública decorrentes da crise de abastecimento entre 2001 e 2002. Essas questões são objeto de consideração nas campanhas dos presidentes. A narrativa desenvolvida por Lula vai na direção de culpar o modelo setorial adotado por Cardoso, apoiado por um conjunto de atores (agentes técnicos das estatais

²⁷ Recursos dos fundos setoriais, no papel de gestora da Reserva Global de Reversão (RGR) e da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) (ELETROBRAS, 2020b).

²⁸ Conforme aponta Campos Neto (2016, p.43-46), os Planos Plurianuais (PPAs) dos governos Lula apresentavam os seguintes programas de energia elétrica: Energia na Região Nordeste; Energia na Região Norte; Energia na Região Sul; Energia nas Regiões Sudeste e Centro-Oeste; Energia nos Sistemas Isolados; Energia Alternativa Renovável; Energia Cidadã (Luz para Todos).

federais e acadêmicos) aliados ao então candidato para construir um novo modelo em torno do plano de campanha referente ao setor energético. Com a eleição ganha, o novo modelo esbarra na gestão da então ministra de Minas e Energia Dilma Rousseff, que coloca em marcha um modelo misto (entre liberalização e centralismo estatal). O governo Lula então retoma a capacidade estatal no planejamento e no investimento na área de infraestrutura, mitigado nas últimas décadas. O MME cria o programa Luz para Todos na direção do universalismo. Cria-se a EPE, dando novas camadas ao desenho institucional e dotando a estatal de poder e influência no *policymaking* que ultrapassam as funções cabidas às agências reguladoras. Fortalecem-se as estatais da área de energia. Há um balanço de crescimento econômico pequeno com debates sobre questões de ajuste da retomada do centralismo estatal e das ações de um governo de centro-esquerda vislumbrando a reeleição. Faltava, nesse processo, uma política centrada no restabelecimento da ação direta do Estado que coordenasse uma política de infraestrutura em âmbito nacional direcionada especificamente ao crescimento econômico e à redução das desigualdades regionais.

Dessa trajetória e após a reeleição de Lula, nasce o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em janeiro de 2007, formalizado por meio do Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007). O PAC 1 (2007-2010) encontra sua via de realização nos quadros profissionais e nas estruturas de gestão no seio da própria Presidência da República, mais precisamente, no âmbito das atribuições da Casa Civil, chefiado por Dilma Rousseff, líder do processo (CARDOSO Jr.; NAVARRO, 2016). O programa é criado com o objetivo de promover, como o nome já diz, a aceleração do crescimento, o aumento na geração de empregos formais e a melhora da qualidade de vida dos cidadãos. O programa tem três frentes setoriais: (1) energia: geração e transmissão de energia elétrica, petróleo e gás natural e combustíveis renováveis; (2) infraestrutura social e urbana: saneamento, habitação, transporte urbano, Programa Luz para Todos e recursos hídricos; e (3) logística: rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias.

Do ponto de vista do desenho institucional, cria-se um comitê gestor do PAC (CGPAC), composto pelos ministros da Casa Civil, da Fazenda e do Planejamento, a fim de coordenar a implementação do programa; o Grupo Executivo do PAC (GEPAC), composto pela subchefia de articulação e monitoramento da Casa Civil, pela Secretaria de Orçamento Federal e pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (do Ministério do Planejamento) e pela Secretaria do Tesouro Nacional (do Ministério da Fazenda), como objetivo de estabelecer metas e acompanhar a implementação do PAC. Além disso, também se cria um Comitê Gestor em cada um dos ministérios que participam do programa, bem como Salas de Situação Temáticas,

localizadas na Casa Civil (CAMPOS NETO, 2016). Dessa forma, o PAC é desenhado como uma rede institucional a envolver diversos ministérios, responsáveis pela implementação da carteira de obras e empreendimentos do PAC, numa ação coordenada, porém supervisionada pela Casa Civil.

Se entre 2007 e 2010 essa estrutura institucional operou sob comando da Casa Civil de Rousseff, a nova fase do programa no governo Dilma (PAC 2) é transplantada para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão por meio do Decreto Nº 7.470, de 4 de maio de 2011 (BRASIL, 2011), que cria a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAC) no âmbito do Ministério do Planejamento, que desde então exerce as atividades de Secretaria Executiva do Grupo Executivo do PAC (GEPAC), chefiado pela ministra Miriam Belchior (CARDOSO Jr.; NAVARRO, 2016).

Se o PAC 1 tinha três frentes de atuação (energia; infraestrutura social e urbana; logística), o PAC 2, por sua vez, buscando ir além, passa a contemplar seis áreas: energia; transportes; cidade melhor; comunidade cidadã; minha casa minha vida; Água e Luz para Todos. Conforme Cardoso Jr. e Navarro apontam, para o setor de energia o PAC objetivou

[...] investimentos para assegurar o suprimento de energia elétrica no país a partir de uma matriz energética baseada em fontes renováveis e limpas. Busca promover também a exploração das novas jazidas de petróleo e gás natural descobertas na camada pré-sal na costa brasileira e a construção de refinarias para ampliar e melhorar a produção de derivados do petróleo no país. Tem como áreas prioritárias a geração e a transmissão de energia elétrica, petróleo e gás natural, revitalização da indústria naval (marinha mercante), combustíveis renováveis, eficiência energética e pesquisa mineral (geologia e mineração) (CARDOSO Jr.; NAVARRO, 2016, p. 26).

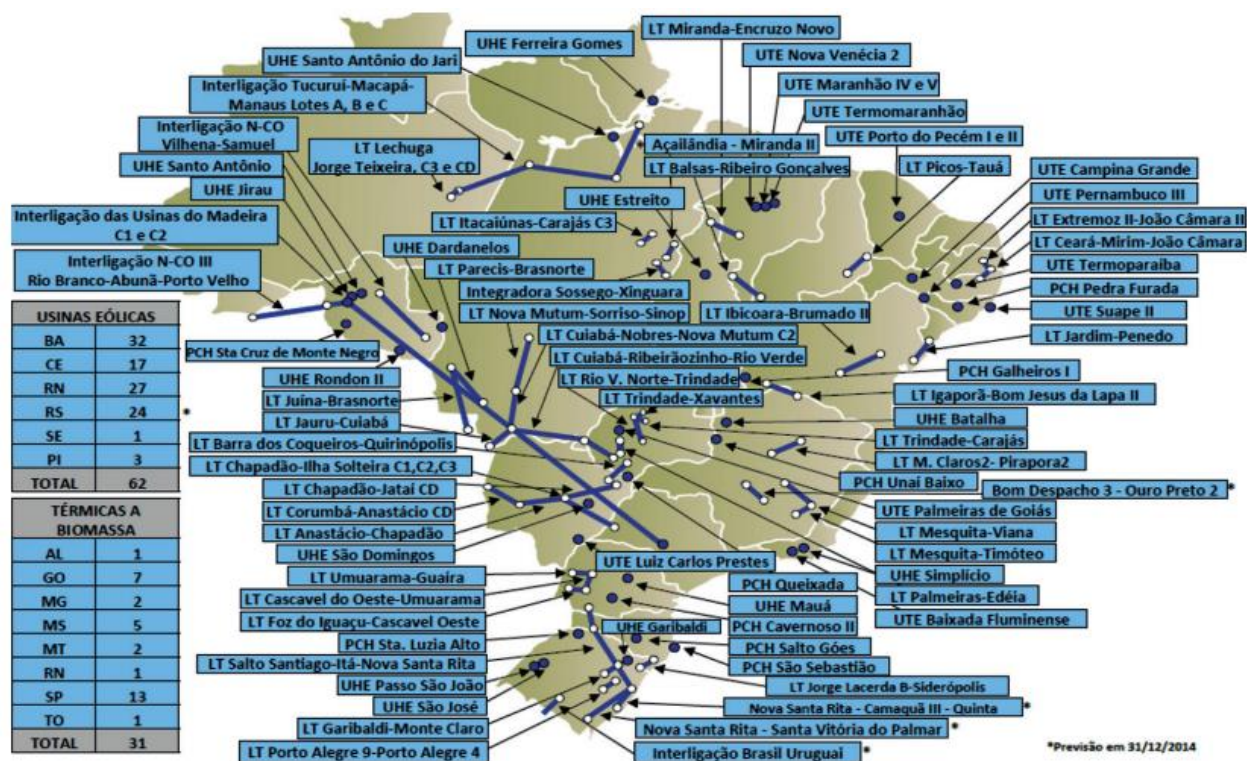
Em termos de capacidade técnica, os governos PT utilizaram duas alternativas: por um lado, as empresas estatais; e por outro lado, o fortalecimento de carreiras do Estado como “Gestores Públicos (Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), Analistas de Finanças e Controle (AFC), Analistas de Planejamento e Orçamento (APO), Técnicos de Planejamento e Pesquisa (TPP), além da criação das carreiras de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS) e Analista de Políticas de Infraestrutura (AIE) (CARDOSO Jr.; NAVARRO, 2016, p. 41).

Do ponto de vista dos recursos, podemos observar duas frentes: (1) incentivo ao investimento privado através do estabelecimento de um ambiente pautado pelos fundamentos macroeconômicos da estabilidade monetária, da responsabilidade fiscal (fundamentos já implantados em Cardoso) e da baixa vulnerabilidade externa, dado os direcionamentos aos empresários do contexto nacional, possibilitando que a roda da economia gire a partir do

movimento dos *players* domésticos, sem grandes dependências de agentes externos. Até aqui, podemos notar uma certa continuidade na condução da política macroeconômica brasileira entre Cardoso e Lula, mas há um novo elemento: além das pautas pró-mercado, o PT se preocupa com questões e políticas sociais. Além disso, o PAC também promove ações para a abertura de créditos ao setor privado, sobretudo oriundos do BNDES. Assim, constitui-se um ambiente favorável ao investimento e de fácil acesso ao crédito. Segundo, aumenta-se o investimento público em infraestrutura tendo em vista o aumento da receita pelo programa sem comprometer a estabilidade fiscal, prezada pelos fundamentos macroeconômicos: os valores de investimento têm origem quase que total das estatais do setor. Quando observamos a trajetória, os investimentos do Estado em infraestrutura demonstram maior protagonismo das estatais federais²⁹; com relação ao montante investido, é notório que o PAC 2 empreendeu maior esforço e foi mais robusto que a primeira fase do programa³⁰ (CARDOSO Jr.; NAVARRO, 2016).

A fim de ilustrar o que representou os PACs 1 e 2 para o setor de infraestrutura energética brasileira, emprestamos a representação cartográfica de Cardoso Jr. e Navarro (2016), onde os autores distribuem geograficamente as localidades das obras empreendidas.

Mapa 1 – Intervenções do PAC – eixo energético, principais ações concluídas em petróleo e gás natural, combustíveis renováveis e indústria naval – Brasil: balanço global até dezembro de 2014



²⁹ Ver mais em Cardoso Jr. e Navarro (2016, p. 44).

³⁰ Ver mais em Cardoso Jr. e Navarro (2016, p. 45).

Além disso, é importante destacar que no PAC 2 as ações direcionadas à Energia e a Petróleo e Gás representam 46% do total de investimentos globais (público e privado), ou seja, é a área setorial com maior direcionamento do programa, ultrapassando habitação, por exemplo (CARDOSO Jr.; NAVARRO, 2016).

Cardoso Jr e Navarro (2016) atribuem o sucesso logrado por ambas edições do PAC como resultado da combinação de dois fatores conjunturais: de um lado, o peso econômico representado pela reativação do investimento como variável-chave da estratégia de crescimento recente; de outro, o papel político desempenhado pelo governo como incentivador de um programa que soube mobilizar a burocracia estatal, as empresas estatais e os bancos públicos. Em outras palavras, parece que o planejamento e a retomada da capacidade estatal em infraestrutura idealizados desde o primeiro governo Lula só despertaram dinamismo a partir das condições criadas e demandadas pelo desenvolvimento do PAC. Porém, fica claro que o dinamismo burocrático foi fundamental para as necessidades de adaptação interpostas a partir do enraizamento do PAC.

Perpassados os principais programas de infraestrutura dos governos PT com direcionamentos importantes para a trajetória do setor energético, é fundamental discutir também para onde o setor de petróleo rumou após a reforma em 1997 (quebra do monopólio da Petrobras, abertura das ações da estatal; criação da ANP). Assim como na área de energia elétrica, o governo Lula traz evidentes descontentamentos às orientações implantadas em Cardoso. Porém, estava posto um ambiente com a entrada de novos *players* regulados pela ANP, que até então agia na direção de igualar a Petrobras a suas concorrentes. O que ocorre no governo Lula é o enfraquecimento da ANP e o fortalecimento da Petrobras. Esse processo de mudança da lógica institucional pode ser observado em dois tempos. Primeiro, no governo Cardoso, o primeiro presidente da ANP gozava de laços familiares com o presidente (David Zylbersztajn era genro de Cardoso) e pela sintonia ideacional agiram na direção da quebra do monopólio da Petrobras e da equiparação da estatal às demais empresas que passaram a competir no mercado (TROJBICZ; LOUREIRO, 2018, p. 198). A alternativa escolhida no governo Lula foi empossar sempre funcionários e ex-funcionários formados no interior da Petrobras, que tinham congruências com os interesses da estatal, tanto na ANP quando na Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis do MME. O segundo, diz relação ao fortalecimento da estatal nas decisões tomadas no âmbito federal, sobretudo em virtude dos agentes técnicos da Petrobras. É importante lembrar que até então somente a Petrobras formava quadros técnicos dada a condição de monopólio; é preciso tempo até o estabelecimento de novos profissionais e novos agentes técnicos que não sejam somente

oriundos da estatal. Além disso, enquanto a ANP perdia força, sobressaiam-se também o CNPE (decisões estratégicas) e a EPE (provisão de informações para tomada de decisões), que inclusive passam a englobar atribuições que anteriormente eram da agência reguladoras.

É desse contexto que a Petrobras descobre o pré-sal³¹ em 2006, fazendo com que o prestígio e a força institucional da estatal se elevem. Apesar de descoberto no final do primeiro mandato de Lula, é somente em 2010 que leis direcionadas a alterações do marco regulatório de 1997 passam a ser aprovadas. Conforme apontam Trojcz e Loureiro (2018), são três as principais leis que disciplinam o novo marco: (1) Lei N.º 12.276, de 30 de junho de 2010 (BRASIL, 2010a), que aumenta a participação da União na Petrobras ao ceder onerosamente à Petrobras o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos; (2) Lei N.º 12.304, de 2 de agosto de 2010 (BRASIL, 2010b), que criou a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural – Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), estatal vinculada ao MME com atribuições direcionadas à gestão contratual, fiscalização e representação da União em todos os contratos de partilha assinados pelo MME, sem funções de execução; (3) Lei N.º 12.351, de 22 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2010c), que introduz o regime de partilha da produção para exploração das riquezas do pré-sal e cria o Fundo Social do Pré-Sal³². Quando observamos o novo marco do ponto de vista institucional, podemos perceber que o aumento da participação do Estado no setor não se dá somente em relação à Petrobras, mas também com a criação de uma nova estatal (PPSA), que não segue a lógica de empresa mista normatizada como a Petrobras, o que permite uma ação mais direta no setor.

Esta seção teve por objetivo apresentar os efeitos tanto dos programas de infraestrutura postos em marcha nos governos petistas quanto da descoberta do pré-sal para a política de energia nacional. Os programas de infraestrutura (Luz para Todos e PAC) buscaram, dentre outros objetivos relacionados a outras áreas setoriais, assegurar a autonomia energética brasileira, avançar no universalismo e reduzir as desigualdades regionais (MACHADO; GOMIDE; PIRES, 2017). Para além dos avanços em planejamento, é notado um momento de inovação institucional onde observamos o fortalecimento das capacidades estatais através das estatais e da burocracia federal (as carreiras direcionadas aos programas de infraestrutura),

³¹ Camada de petróleo encontrada em grandes profundidades oceânicas, localizada entre Santa Catarina e Espírito Santo.

³² O Fundo Social do Pré-Sal tem a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos de combate à pobreza e desenvolvimento, especificamente, nas áreas de educação, cultura, esporte, saúde pública, ciência e tecnologia, meio ambiente e mitigação e adaptação às mudanças climáticas (BRASIL, 2010c).

como também das instituições produtoras das políticas de energia. Podemos destacar também o papel de Dilma Rousseff no setor de energia: da criação da retomada da ação estatal no setor; na criação do Luz para Todos no MME; na coordenação do PAC 1 na Casa Civil; e no fortalecimento tanto do PAC 2 quanto na segunda fase do Luz para Todos no seu governo (2011-2014).

Apesar de todos os avanços e mudanças setoriais, é possível notar problemas nos instrumentos institucionais, sobretudo com relação aos participantes em arenas próprias, como em consultas e audiências, ou seja, faltou transparência. Machado, Gomide e Pires (2017) ressaltam inclusive que os processos de seleção dos projetos de infraestrutura se deram na ausência de critérios robustos de avaliação de alternativas e de identificação de riscos (careciam de análises de viabilidade técnico-financeira), o que abriu espaço para julgamentos exclusivamente políticos. Dessa forma, há uma série de elementos político-institucionais que servirão de substrato para as análises empreendidas no quinto capítulo desta dissertação.

3.6 As fontes renováveis na matriz energética brasileira

Esta seção tem por objetivo apresentar a trajetória das fontes renováveis na matriz energética brasileira. Como deve ter sido notado nas seções anteriores, muito pouco foi abordado sobre o tema. Apesar do contexto temporal ser o mesmo, a trajetória das chamadas “energias limpas” segue uma lógica distinta com problemas inclusive da ordem de definição dos termos, como a fronteira do que são fontes renováveis ou não. Começemos então por aí.

Segundo Goldemberg e Lucon (2007), fontes renováveis de energia são aquelas repostas na natureza: a energia eólica (ventos), solar (Sol), hidráulica (águas), biomassa (resíduos vegetais), geotermal (calor interno da Terra) e energia de ondas e marés. Porém, não podemos considerar somente o aspecto de origem da fonte de geração energética, mas também seu impacto socioambiental. Por isso, além de ser reposta na natureza, é necessário que essas fontes gerem menos poluentes atmosféricos (relativos aos gases do efeito estufa e ao aquecimento global) e mitiguem o impacto socioambiental. Do ponto de vista econômico, as fontes renováveis estão menos suscetíveis à volatilidade dos preços em detrimento da escassez (os recursos são abundantes e inesgotáveis), podem ser implantadas em pequena escala e tornam os países menos dependentes da importação energética.

As fontes não renováveis, por oposição, são aquelas que utilizam de recursos naturais finitos e que geram um volume de poluentes e/ou causam (ou tem grande potencial de causar) grandes impactos socioambientais. São elas, o petróleo, o gás natural e o carvão mineral. Do

petróleo, existe o risco de derramamento nos oceanos ou de contaminação dos solos nas atividades de extração, além de o refino e a queima estarem diretamente relacionados ao aumento de poluentes atmosféricos. Sobre o gás natural, há riscos de vazamento na extração e no sistema de distribuição, em que o gás metano, produto desse processo, também é um dos responsáveis pelo aquecimento global. E o carvão mineral, em que a queima também é produtora de gases do efeito estufa, sem contar as questões relacionadas à exploração, como questões laborais (as condições de trabalho dos mineradores) e socioambientais (as consequências para o ambiente e para as sociedades que tem como base econômica a exploração do recurso).

Para a EPE (2017), a divisão ocorre da seguinte maneira: não renováveis: petróleo, gás natural, carvão mineral (vapor e metalúrgico), nuclear (urânio – U3O8), outras (não explicitadas); do lado das fontes renováveis estão: hidráulica, lenha, produtos da cana, eólica, solar, outras renováveis. Porém, é preciso traçar alguns limites sobre as considerações estatais sobre o que são ou não “energias limpas”. De início, este trabalho concorda com as delimitações do que são fontes não renováveis. O desacordo está, nesse sentido, nas definições das fontes renováveis.

Primeiro, com relação à lenha. A queima da madeira (lenha) precisa ser debatida a partir de dois pontos: um ambiental e outro, social. Do ponto de vista ambiental, é mais do que claro que a utilização desse recurso não se encaixa no critério de produção de danos reduzidos ao meio ambiente, apesar de ser renovável (a seleção de uma área específica para o cultivo de madeira de lenha). A queima da madeira tem dois impactos ambientais: um relacionado aos gases produzidos na queima, relativo ao aumento do efeito estufa e do aquecimento global; e outro relacionado ao desmatamento ilegal e suas consequências para a fauna e para a flora. Do ponto de vista social, é preciso salientar que o uso da lenha pode ser observado tanto no ambiente doméstico para fins de cozinha, quando no âmbito produtivo, pelas populações que desenvolvem produtos do barro (ou similares) como meio de subsistência. Sobre o uso doméstico, existem questões culturais, mas também ascendem questões relacionadas à dificuldade de acesso a outros recursos, como o gás de cozinha (gás liquefeito de petróleo – GLP) e a eletricidade. Seu uso indica inclusive vulnerabilidade socioeconômica. Sobre seu uso no âmbito produtivo, é bastante difícil caracterizar o emprego desse recurso no meio de subsistência de populações pequenas enquanto prática errada. Existem ali questões culturais que merecem ressalvas, ou seja, não se trata apenas de quadros de vulnerabilidade econômica, mas de saberes e tradições mantidos por um povo. Em paralelo, existe um uso para a produção em larga escala em olarias, por exemplo. Esse, inclusive, está muitas vezes associado ao

desmatamento ilegal e ao uso de mão de obra infantil (D'AQUINO, 1989) – esse uso, portanto, deve ser repensado. Para os fins desse estudo, portanto, a fonte energética lenha não será considerada como renovável ou limpa.

A segunda ressalva a se fazer diz respeito às fontes hidráulicas. Embora considerada como fonte renovável por alguns setores (ELETROBRAS, 2020c; EPE, 2017) pelo fato de que as hidráulicas não emitem gases poluentes e se utilizam da água (recurso abundante e inesgotável), existem questões sobre seus impactos socioambientais que colocam em xeque essa caracterização (NATT; CARRIERI, 2017). A construção de barragens para uso de usinas hidrelétricas acarretam em danos ambientais e sociais. Ambientais, porque alteram os ciclos hidrológico e do meio ambiente a partir do alagamento de extensas faixas de terra em que muitas espécies da fauna ou tem que se deslocar ou morrem sem conseguir migrar para áreas seguras – como o que ocorre com as vegetações –, além de as instalações afetarem o curso natural dos rios, impactando a dinâmica selvagem em torno das águas (o ciclo de reprodução dos peixes e a dinâmica predatória, por exemplo), dentre outras consequências que não cabem aqui esmiuçar (JUNK; MELLO, 1990; BATISTA et al, 2012; RAMPAZO; ICHIKAWA, 2013). Do ponto de vista social, os prejuízos são observados nas populações locais, sobretudo ribeirinhos e indígenas, que perdem parte da sua identidade e dos seus hábitos (RAMPAZO; ICHIKAWA, 2013; NATT; CARRIERI, 2017), afetando a dinâmica social tradicional, seja por obrigar a população nativa a migrar para outras regiões, o que impede a continuidade de suas atividades tradicionais (SUASSUNA, 2007), seja por introduzir novos indivíduos às comunidades para trabalhar nas obras, aumentando crimes de violência, como abusos sexuais e estupros de vulneráveis, por exemplo (ARAUJO, 2017). As compensações previstas para a aprovação das obras são inconsistentes e suas realizações são insuficientes porque não se trata apenas do espaço físico, mas das relações sociais, das formas de trabalho, das rotinas, das representações simbólicas e dos vínculos mais profundos, estabelecidos durante toda a trajetória dos sujeitos (RAMPAZO; ICHIKAWA, 2013; NATT; CARRIERI, 2017).

Porém, é necessário fazer uma delimitação com relação à escala dessas estruturas hidroenergéticas. As fontes hidráulicas são divididas em três tipos: i. Pequena Central Hidrelétrica (PCH), um empreendimento com potência entre 3MW e 30MW e com reservatório com área de até 13km²; ii. Central Geradora Hidrelétrica (CGH) com potência abaixo dos 3MW; iii. Usina Hidrelétrica de Energia (UHE), classificados acima dos 30MW. De todo o processo de degradação socioambiental tratados anteriormente, os maiores impactos são observados nas UHE. Nesse sentido, existe uma série de estudos produzidos por pesquisadores brasileiros apontando as problemáticas em torno da construção desse tipo de usina (SOUZA; JACOBI,

2017; PLÁCIDO, 2017; GALVÃO; BERMANN, 2017; AMARAL; ARAUJO Jr., 2017;), com destaque para as obras realizadas durante o período coberto pela seção anterior, como a Usina de Belo Monte, que teve vários desdobramentos em decorrência do PAC (BERMANN, 2012; FLEURY; ALMEIDA, 2013). Por isso, neste trabalho, como fonte alternativa de energia de origem hidráulica, consideraremos somente as PCH e CGH, já que apresentam impactos muito inferiores quando comparados às UHE (são áreas menores a serem alagadas, diminuindo os impactos socioambientais).

Finalizadas as ressalvas e construídas as fronteiras entre os termos, quais são então as fontes renováveis consideradas neste trabalho? PCH, CGH, biomassa (principalmente os biocombustíveis etanol e biodiesel), energia solar, energia eólica, energia de ondas e mares, e energia geotérmica. A seguir, damos início à trajetória das “energias limpas” na matriz energética brasileira.

De saída, é preciso ter em mente a tradição energética de fontes hídricas no Brasil, conforme debatemos na primeira seção deste capítulo. Dessa forma, o Brasil já larga na frente quando pensamos na adoção de fontes renováveis desde a produção de energia elétrica através das águas. A infraestrutura promovida naquele contexto tinha as dimensões do que entendemos hoje por PCH; as UHE são posteriores e datam da década de 1950 (MORETTO et al, 2012). As PCH só voltam a ser alvo de planejamento nos anos 1980-1990, sobretudo nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste; a instalação de UHEs são mais propícias na Amazônia dado seu potencial hidrelétrico (RIBEIRO LATINI; PEDLOWSKI, 2016). Quando em 1982 começa-se a fixar as dimensões do que é uma pequena central hidrelétrica, o intuito do governo era levar infraestrutura elétrica para regiões mais afastadas, sobretudo para zonas rurais, em obras menos custosas e para comunidades com demandas inferiores as dos grandes centros urbanos. Como a ênfase não estava no caráter renovável ou alternativo retomaremos às pequenas hidrelétricas mais à frente.

É nesse contexto da década de 1980 que podemos ver outras medidas relativas ao emprego das energias renováveis no meio rural, ainda que em menor escala. Podemos citar o convênio entre o MME e o Ministério da Agricultura para empreender o Programa de Mobilização Energética – PME com uma extensão para a difusão de energias alternativas no meio rural para ampliar o atendimento a regiões de acesso restrito (MERCEDES; RICO; POZZO, 2015). Também subprograma do PME, o Projeto Biogás, embora iniciado em 1979, coordenado pela extinta Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) e executado por 24 associadas estaduais, ganha força a partir da ação do MME e logra implantar, entre 1980 e 1983, 2556 biodigestores em propriedades rurais (MERCEDES;

RICO; POZZO, 2015). Ainda a partir do fôlego do biogás, cria-se um estímulo à indústria dedicado ao processamento e ao uso do recurso em motores, equipamentos de refrigeração e frigorífico, iluminação, aquecedores, além de todo o aparato necessário como digestores e acessórios para produção, estocagem e medição do biogás (MERCEDES; RICO; POZZO, 2015).

Porém, quando pensamos em energia proveniente de biomassas é fundamental resgatar o maior programa brasileiro de energia alternativa das últimas décadas do século XX: o Programa Nacional do Álcool (PROALCOOL) (MOREIRA; GOLDEMBERG, 1989; BARCELOS, 2015b). Instituído pelo Decreto nº 76.593, de 14 de novembro de 1975 (BRASIL, 1975), o PROALCOOL é criado no contexto da crise do petróleo como alternativa à gasolina. Assim, para além de um combustível alternativo, o uso do etanol (antigo álcool combustível) garantia que o Brasil importasse menos petróleo e exportasse mais gasolina, favorecendo a balança comercial brasileira e a reserva nacional de dólar. Em termos de gestão, o PROALCOOL era coordenado pelos ministérios da Fazenda, Agricultura, Indústria e Comércio, Minas e Energia, Interior e pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República (BARCELOS, 2015a). Além disso, o programa contava com a Comissão Nacional do Álcool, composta por representantes dos órgãos responsáveis pela implementação do programa e presidida pelo Secretário Executivo do Ministério da Indústria e Comércio (BARCELOS, 2015a).

Apesar de um programa de biocombustível relativo à área de energia, o PROALCOOL ascende à agenda governamental com fortes contornos da agricultura, sobretudo com pressões do setor sucroalcooleiro do sudeste brasileiro; há inclusive certo distanciamento entre o programa e o MME. Na verdade, do lado governamental, o PROALCOOL contava com o apoio do presidente Geisel, bastante ligado às questões relativas aos combustíveis e à área de energia por ter sido inclusive presidente da Petrobras entre 1969 e 1973 (BARCELOS, 2015a).

Em relação ao desenho institucional, o PROALCOOL estabeleceu um monopólio em torno da alternativa etanol. Dessa forma, nenhum outro biocombustível conseguiu ascender à agenda por trinta anos, cenário que vai ser alterado no governo Lula – trataremos disso mais a diante. Conforme aponta Barcelos (2015a, 2015b), o monopólio estabelecido entre o setor sucroalcooleiro, acadêmicos e agentes técnicos (subsistema) impedia que qualquer outro biocombustível proveniente de fontes que não a cana-de-açúcar lograssem sucesso. A estratégia adotada pelo PROALCOOL residia nas bases econômicas, de fortalecimento do setor sucroalcooleiro. Dessa forma, o Brasil acumulou tecnologia e saberes setoriais, tornando-se referência internacional na produção de etanol. O PROALCOOL, portanto, é programa

referência e constituiu-se como o maior programa de biocombustíveis do mundo por décadas (BARCELOS, 2015b).

Retomados os principais programas e direcionamentos às fontes alternativas de energia até a redemocratização, passaremos a discutir os direcionamentos às energias renováveis do período alvo deste trabalho. Conforme visto anteriormente, as pequenas hidrelétricas começam a ser alvo da ação estatal para levar eletricidade a regiões rurais afastadas, mas numa lógica descolada das questões sobre fontes renováveis. Esses pontos só serão abarcados no final da década de 1990 (RIBEIRO LATINI; PEDLOWSKI, 2016; FURTADO, 2009). Uma das primeiras ações diz respeito à fixação do que são as PCH pela Resolução ANEEL 394 de 1998 (ANEEL, 1998): capacidade máxima instalada de 30 MW e uma área máxima de 3 km² de reservatório. O tamanho do reservatório é alvo de nova resolução da ANEEL, que amplia para 13 km² para aproveitamento exclusivo da hidreletricidade (ANEEL, 2003). Dessa forma, com um limite de capacidade instalada fixada e uma flexibilização no tamanho do reservatório, a ANEEL possibilita a inclusão de mais empreendimentos de PCH e assim estabelece um incentivo a essa fonte energética de menor impacto socioambiental.

A partir das delimitações estabelecidas pela ANEEL a fim de enquadrar um maior número de empreendimentos possíveis como PCH, deu-se início os incentivos por facilidades nos processos de licenciamento. A Resolução CONAMA 279, de 2001, que “estabelece procedimentos para o licenciamento ambiental simplificado de empreendimentos elétricos com pequeno potencial de impacto ambiental” (CONAMA, 2001), em que se enquadram as PCHs, possibilitaram aos empreendimentos de pequeno porte um licenciamento ambiental simplificado baseado na apresentação de um Relatório Ambiental Simplificado (RAS) e não mais na apresentação do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), como era preconizado pela Resolução CONAMA 1, de 1986 (RIBEIRO LATINI; PEDLOWSKI, 2016). Além disso, a Resolução CONAMA 279/2001 baixou de 90 para 60 dias o prazo para a emissão dos pareceres de licenças do tipo RAS com o intuito de atrair novos empreendimentos.

Como pode ser notado, já há uma certa movimentação na direção da inclusão de fontes renováveis na matriz energética brasileira, tendo por um lado o etanol (PROALCOOL) e por outro, as facilidades relativas à implantação de PCHs pelas resoluções da ANEEL e do CONAMA. Desse movimento e em consequência da crise elétrica de 2001, cria-se o Programa de Incentivos a Fontes Alternativas de Energia – PROINFA, pela Lei 10.438 de 15 de abril de 2002, com o objetivo de aumentar a participação de fontes alternativas renováveis (pequenas centrais hidrelétricas, usinas eólicas e empreendimentos termelétricos a biomassa) na produção

de energia elétrica, privilegiando empreendedores que não tenham vínculos societários com concessionárias de geração, transmissão ou distribuição (BRASIL, 2002). O PROINFA, embora seja um programa exclusivamente orientado para as energias “limpas”, tinha direcionamentos aos agentes do setor privado, assim como todo o ideário estabelecido na década de 1990. Dessa forma, o programa estava direcionado ao comércio de energia elétrica oriunda das fontes renováveis em que se garantia a compra da produção gerada pelas instalações integrantes do PROINFA pela Eletrobrás por um período de até 20 anos, a contar da data prevista para a operação do empreendimento (TORRES Jr.; MOREIRA, 2020; RIBEIRO LATINI; PEDLOWSKI, 2016).

Ainda com relação às PCHs, também podemos ver outros incentivos por parte de outras ações governamentais, como o programa Luz para Todos, dadas as condições de menor escala para as pequenas comunidades afastadas alvos do programa, bem como as possibilidades criadas a partir de iniciativas internacionais como os Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL) estabelecidos no Protocolo de Kyoto – tratados na próxima seção.

Conforme apontam Ribeiro Latini e Pedlowski (2016) a EPE também passou a incentivar a implantação de PCHs, quando em seu Plano Decenal de Expansão de Energia (2008-2017), dispensa a necessidade de licitação para a concessão do direito de explorar o potencial hidrelétrico, exigindo apenas a autorização da ANEEL. Conforme apontam os autores, nesse momento também se cria uma série de outros incentivos como: a isenção da obrigação de aplicar 1% da receita operacional líquida, anualmente, em pesquisa e desenvolvimento (P&D) do setor elétrico; a isenção da obrigação de pagar compensação financeira aos estados e municípios pelo uso dos recursos hídricos; autorização mediante aprovação da ANEEL para comercializar diretamente com consumidores cuja carga seja maior ou igual a 500 KW; possibilidade de recebimento de subsídio do Fundo Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis (CCC) para empreendimentos instalados nos sistemas isolados; e a redução de no mínimo 50% dos encargos por uso das redes de transmissão e distribuição (RIBEIRO LATINI; PEDLOWSKI, 2016, p. 78).

O PROINFA também teve importantes direcionamentos à energia eólica, como a meta de produzir até 10% da energia elétrica no Brasil através de usinas eólicas (DUTRA; SZKLO, 2006). Com as novas regras adotadas e a reestruturação³³ do setor elétrico a partir de 2004, a

³³ O novo modelo do setor elétrico estabelecido no Brasil entre os anos 2003 e 2004 apresenta como pilares fundamentais a segurança do abastecimento, a modicidade tarifária, a universalização do atendimento, a integração nacional e regional, a redução da emissão de gases do efeito estufa (GEE), a diversificação da matriz energética, com priorização da participação das fontes renováveis de energia (FERREIRA, 2017).

energia eólica esteve inserida nas problemáticas de contratação, tendo em vista que a alternativa ainda não tinha bases sólidas no Brasil. É importante lembrar, por um lado, que a comercialização de energia elétrica passou a ser realizada em dois ambientes de contratação, o Ambiente de Contratação Regulada (ACR³⁴) e o Ambiente de Contratação Livre (ACL³⁵), e por outro lado, que por o PROINFA ser dividido em 2 etapas (a primeira para implementação de projetos em curto prazo e a segunda para implementação em longo prazo), a energia eólica por ser novidade, conseguiu se desenvolver somente na segunda fase do programa (LAGE; PROCESSI, 2013).

Do ponto de vista dos investimentos, o PROINFA, assim como o programa Luz para Todos e ambas as versões do Programa de Aceleração do Crescimento, apresenta mecanismo de subsídios específicos, com linhas especiais do BNDES para projetos selecionados pelo PROINFA (DUTRA; SZKLO, 2006). Dessa forma, segue-se a mesma lógica dos programas abordados na seção anterior: há o estímulo governamental para o investimento privado a partir de crédito via bancos públicos, como o BNDES.

Conforme apontam Lage e Processi (2016), a fonte eólica iniciou sua participação nos leilões em 2007, no 1º Leilão de Fontes Alternativas (LFA). Entretanto, dado o critério de menor tarifa, não logrou êxito, saindo do leilão sem nenhum contrato de comercialização de energia. Em 2009, no segundo Leilão de Energia de Reserva (LER), o certame objetivou exclusivamente a fonte eólica, dando início então a comercialização dessa fonte na matriz energética brasileira. A partir daí, deu-se início a realização de leilões específicos para as fontes eólicas, de biomassas e PCHs. Porém, a energia eólica se mostrou mais competitiva dentre as demais renováveis, ganhando espaço na matriz energética brasileira e tendo participação também em Leilões de Energia Nova (LEN), para além dos LFA e LER.

A fonte eólica iniciou sua participação nos leilões em 2007, no 1º Leilão de Fontes Alternativas (LFA). Entretanto, dado o critério de menor tarifa, não logrou êxito, saindo do leilão sem nenhum contrato de comercialização de energia. Em 2009, a fim de ampliar a participação eólica na matriz energética brasileira, o governo realizou o 2º Leilão de Energia de Reserva (LER), que comercializou exclusivamente energia gerada por essa fonte.⁴ A partir daí, novos leilões LFA e LER, exclusivos para fontes alternativas (eólica, biomassa e pequenas centrais hidrelétricas – PCH), foram realizados nos anos 2010 e 2011 estimulando a contratação

³⁴ No Ambiente de Contratação Regulada (ACR) a comercialização se dá por meio de licitação, na modalidade de leilões, utilizando o critério de menor tarifa. Nesse ambiente, observa-se a exigência de que toda a demanda de distribuidores esteja contratada com empresas de geração (LAGE; PROCESSI, 2013).

³⁵ O Ambiente de Contratação Livre (ACL) é caracterizado pela livre negociação entre as partes nas operações de compra e venda energia (LAGE; PROCESSI, 2013).

da energia eólica (que se mostrou mais competitiva entre as três). Note-se que, dada a competitividade da fonte nesses leilões, ela passou, a partir de meados de 2011, a participar também dos Leilões de Energia Nova, concorrendo com fontes tradicionalmente mais baratas, como a térmica e a hídrica. Em 2012, foi realizado novo leilão, e os preços da energia eólica alcançaram seu mínimo histórico no Brasil, com média de R\$ 87,94/kWh.

É importante lembrar de outras medidas governamentais de incentivo à energia eólica, como a isenção desde 1997 do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS)³⁶ sobre os equipamentos e componentes necessários (reguladores, controladores, componentes internos e torres para suporte de gerador eólico) e a isenção do Imposto de Importação (II) dos aerogeradores, que vigorou até 2009. Essas medidas foram importantes por fomentar tanto a indústria³⁷ desse setor no Brasil, quanto para facilitar a entrada dos insumos da energia eólica estrangeiros, sobretudo para o PROINFA. Dessa forma, o aumento da geração eólica é resultado de dois fatores: (1) os incentivos governamentais (isenções de tributos, facilidade de acesso ao crédito via BNDES, fomento da industrial nacional) e os direcionamentos em programas específicos como o PROINFA o PAC; e (2) a competitividade que esta fonte de energia vem apresentando nos leilões (FERREIRA, 2017).

Outro programa de energia alternativa criado no primeiro governo Lula foi o Programa Nacional de Produção e uso do Biodiesel – PNPB. Debatido desde 2003, mas lançado em 2004, o PNPB tem como objetivo introduzir o biodiesel na matriz energética brasileira (mistura de biodiesel ao diesel fóssil), com enfoque na inclusão social e no desenvolvimento regional (MME, 2020a). Conforme abordado anteriormente, o PROALCOOL tinha claros direcionamentos de ordem econômica e uma crescente inclinação para os aspectos ambientais enquanto fonte alternativa de combustível, além de ter estabelecido um monopólio em torno da pauta dos biocombustíveis, o que afastava qualquer possibilidade de inclusão de novo biocombustível que não fosse o etanol ou que não fosse produzido a partir da cana-de-açúcar (BARCELOS, 2015a). Nesse momento, portanto, existe por um lado uma reestruturação sobre as alternativas de políticas públicas para biocombustíveis (o biodiesel produzido a partir de várias fontes oleaginosas) e por outro lado, a construção de uma narrativa que relaciona a fonte alternativa às questões sociais, em um processo similar ao que ocorreu com o programa Luz para Todos, por exemplo. Dessa forma, conforme aponta Barcelos (2015b), o PNPB constitui-

³⁶ Essa medida vem do Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz (LAGE; PROCESSI, 2013).

³⁷ A política industrial desse período acolheu a energia eólica como prioridade entre as energias renováveis para a construção de iniciativas de adensamento produtivo com acréscimo de conteúdo local, tendo também linhas de crédito exclusivas para investimentos na cadeia produtiva de energia eólica brasileira (LAGE; PROCESSI, 2013).

se como uma política social de energia, em um molde diferente das políticas que o Brasil vinha experienciando até então.

Em termos de gestão, o PNPB é chefiado pela Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel (CEIB), coordenada pela Casa Civil da Presidência da República e por um Grupo Gestor do MME. Com relação às competências, a CEIB é responsável pelas estratégias e diretrizes, pelo monitoramento e proposição de novos elementos de formulação (atos normativos e diretrizes, por exemplo), enquanto o grupo gestor se encarga da gestão operacional e administrativa das assertivas oriundas da CEIB (MME, 2020a).

A mistura do biodiesel ao diesel fóssil se mostrou positiva e atendeu a previsão da Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005 (BRASIL, 2005), de obrigatoriedade da mistura de 2% (B2) de biodiesel ao diesel fóssil até 2008. A partir daí, caberia ao CNPE a fixação de novas metas para o aumento do percentual na mistura. Com resultados positivos e boa recepção do mercado nacional, até 2010, o CNPE já havia ampliado o percentual para 5%, antecipando inclusive a meta contida na lei (os 5% deveriam ser atingidos em até 8 anos). Dessa forma, o Brasil se consolidou em 2012³⁸ como um dos maiores mercados mundiais de biodiesel do mundo, ao lado da Alemanha e dos Estados Unidos, países que já utilizavam dessa tecnologia há mais tempo.

Com relação à parte social do PNPB, o governo federal lança o Selo Combustível Social, visando estimular a inclusão social da agricultura, conforme Instrução Normativa nº 01, de 05 de julho de 2005 (MME, 2020b). Os detentores do Selo Combustível Social têm acesso a melhores condições de financiamento junto ao BNDES e a outras instituições financeiras, além dar direito de concorrência em leilões de compra de biodiesel: essas empresas podem concorrer a 80% do volume total negociado nos leilões de biodiesel (BARCELOS, 2015a). Além disso, as indústrias produtoras também têm direito a desoneração de alguns tributos (podendo chegar até a 100% da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS), mas deverão garantir a compra da matéria-prima, preços pré-estabelecidos, oferecendo segurança aos agricultores familiares (MME, 2020b; BARCELOS, 2015a). Há, ainda, possibilidade de os agricultores familiares participarem como sócios ou quotistas das indústrias extratoras de óleo ou da produção de biodiesel, seja de forma direta, seja por meio de associações ou cooperativas de produtores (MME, 2020b).

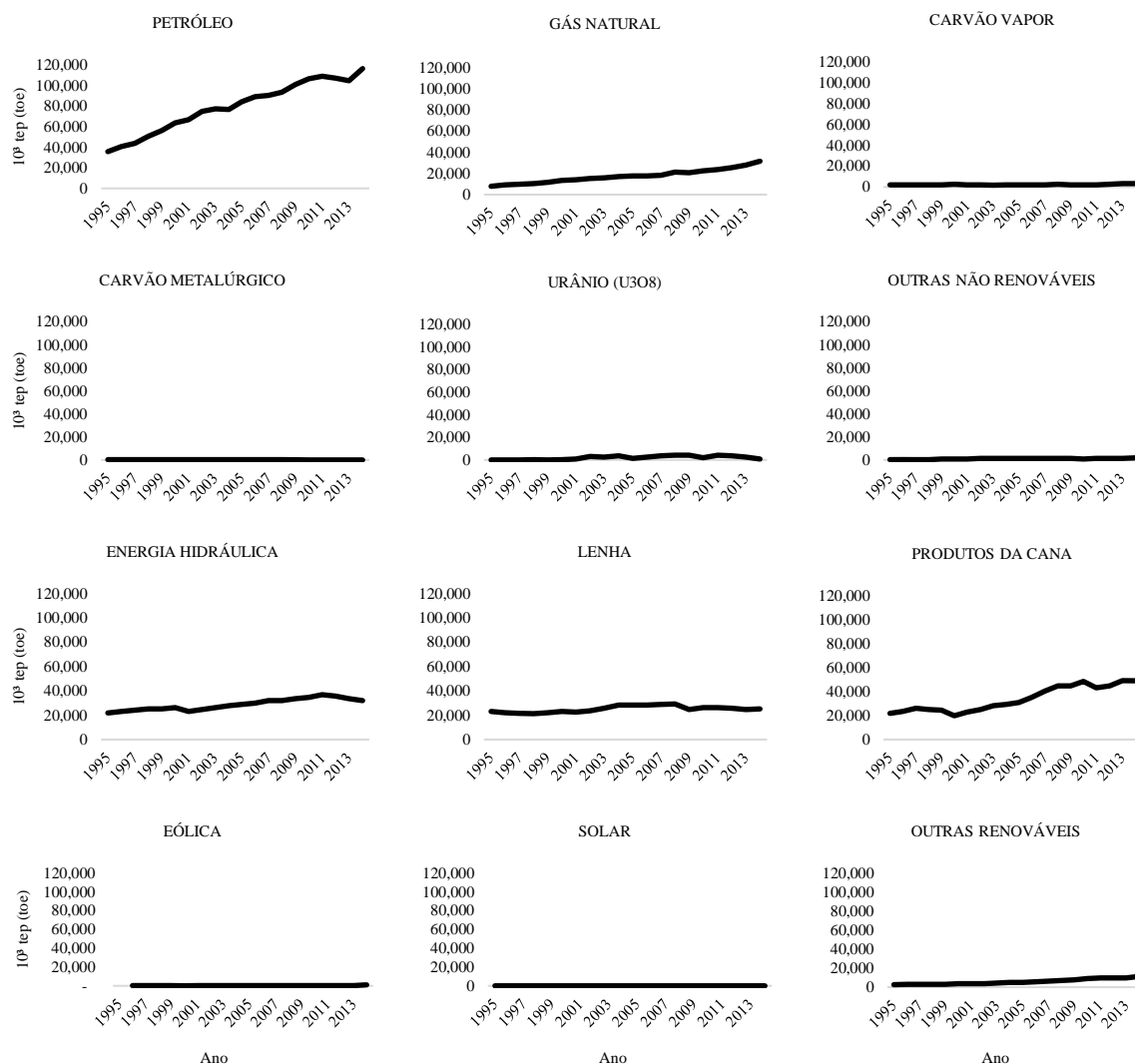
³⁸ O Brasil registrou cerca de 2,8 bilhões de litros de biodiesel (MME, 2020).

A energia solar tem ainda menos presença na matriz energética brasileira, tendo sido incorporado em um horizonte muito recente³⁹. Seu uso está geralmente vinculado a sistemas isolados ou individuais, geralmente utilizados em residências. Conforme aponta Ribeiro (2015), o Programa de Desenvolvimento Energético dos Estados e Municípios (PRODEEM) foi o primeiro programa brasileiro para a implantação de sistema de aproveitamento solar para energia. O programa, conforme já abordado anteriormente, tinha por objetivo prover energia elétrica para comunidades isoladas. A partir desse momento, podemos notar incentivos à fonte solar: um dos primeiros incentivos a essa fonte alternativa está relacionada a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), que estabelece desconto de no mínimo 50% na Tarifa de Uso dos Sistemas de Transmissão (TUST) ou na Tarifa de Uso dos Sistemas de Distribuição (TUSD) para empreendimentos de fonte solar cuja potência injetada seja inferior a 30.000 kW. Esse incentivo inclusive é endossado pela ANEEL por meio da Resolução Normativa nº 77, de 18 de agosto de 2004 (ANEEL, 2004), posteriormente alterada pela Resolução nº 481, de 17 de abril de 2012, fixando, nos 10 primeiros anos de operação da usina, o desconto de 80% na TUST e TUSD (ANEEL, 2012).

Um dos principais programas a fomentar a fonte solar é o Programa Luz para Todos, que instala painéis solares em residências e em comunidades (RIBEIRO, 2015). No entanto, é importante notar que é somente em 2012 que a ANEEL, por meio da Resolução Normativa nº 493, de 5 de junho de 2012, estabeleceu os procedimentos e as condições de fornecimento por meio de Microssistema Isolado de Geração e Distribuição de Energia Elétrica (MIGDI) ou Sistema Individual de Geração de Energia Elétrica com Fonte Intermitente (SIGFI), ainda que já exista, por exemplo, linhas de crédito específicas no BNDES, condições diferenciadas de financiamento (SILVA, 2015), e as próprias instalações no PRODEM e no Luz para Todos. Além disso, somente em 2014 são oferecidas condições especiais para a fonte solar nos leilões de energia, como o Leilão de Energia de Reserva de 2014 (LER 2014) (SILVA, 2015).

Debatidos os principais programas e incentivos às fontes renováveis, apresentamos a seguir a representação gráfica da produção de energia primária disponibilizada pela EPE (2017).

³⁹ Nos anos 1980 e 1990 acontecem as primeiras iniciativas para aproveitamento solar para fins de energia elétrica por meio de painéis fotovoltaicos em ilhas e locais distantes da rede elétrica (RIBEIRO, 2015).

Gráfico 1 – Produção brasileira de energia primária entre 1995 e 2014 por fontes

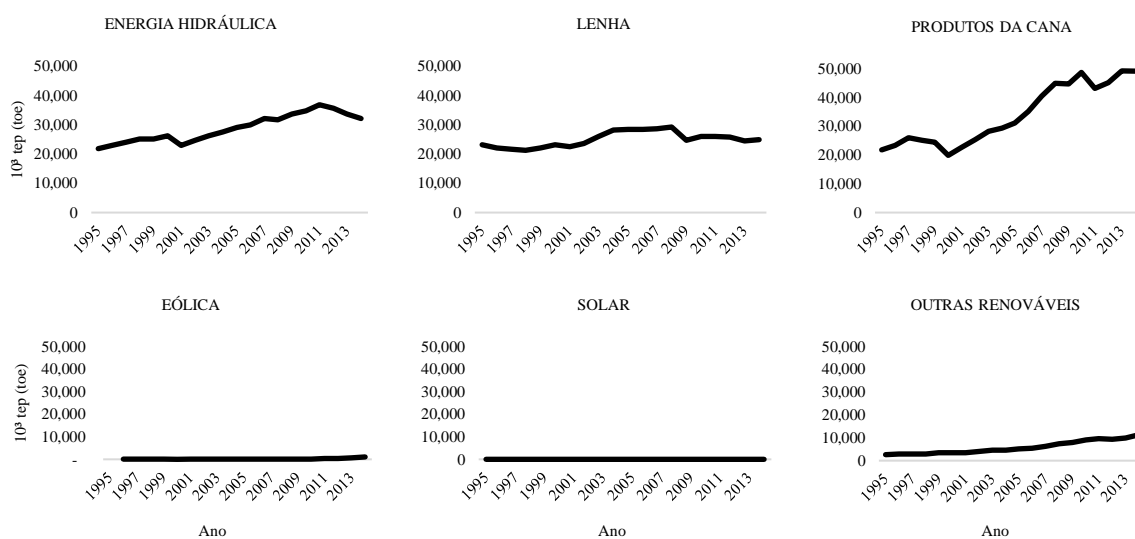
Fonte: EPE, 2017. Elaboração própria.

Pelo Gráfico 1 podemos perceber que o petróleo é a fonte com maior crescimento nessa série histórica selecionada. Notamos ainda o desenvolvimento das energias provenientes da cana-de-açúcar, com um crescimento mais tímido até 2004, onde assistíamos o predomínio do etanol; e a partir de 2005, a curva se torna mais acentuada em decorrência do início do PNPB. Em paralelo, temos também o crescimento das fontes hídricas, sobretudo durante os anos do PAC, período que também representa um acréscimo de produção de gás natural.

O Gráfico 2, a seguir, apresenta o desenvolvimento das fontes renováveis entre 1995 e 2014. Conforme já havia ficado claro no Gráfico 1, a energia produzida a partir da cana-de-açúcar tem o maior destaque na série histórica, seguida das fontes hidráulicas. Apesar deste trabalho não considerar a lenha como fonte renovável, a EPE a inclui nessa categoria, e sobre ela é interessante notar que existe um crescimento entre 2001 e 2008, porém em 2014 a

produção de energia a partir da lenha encontra-se num patamar bastante próximo do valor de 1995, ou seja, parece que apesar do aumento, alternativas foram tomando seu lugar gradativamente. Isso pode ser explicado por exemplo pelas fontes impulsionadas pelo PROINFA, sobretudo as PCHs, e pelo Luz para Todos, que instalou painéis de aproveitamento solar nas zonas rurais, onde o uso da lenha é mais comum. Porém, é importante dar crédito a outro programa, o Bolsa Família, que através da política de redistribuição de renda, pode tornar mais acessível outros recursos como o gás de cozinha, por exemplo. O gráfico, no entanto, não evidencia o crescimento da energia eólica. Como apontado anteriormente, essa alternativa é muito recente⁴⁰ no Brasil e seu desenvolvimento, embora apresente um crescimento relevante (mais de mil por cento de crescimento de 2002 a 2014), ainda é inferior às demais. O cenário da energia solar é ainda pior: seu uso começa a aparecer na série histórica somente a partir de 2015. Sua utilização em programas como o Luz para Todos, por exemplo, tem um efeito muito pequeno na matriz energética brasileira.

Gráfico 2 – Produção brasileira de energia primária entre 1995 e 2014 por fontes renováveis

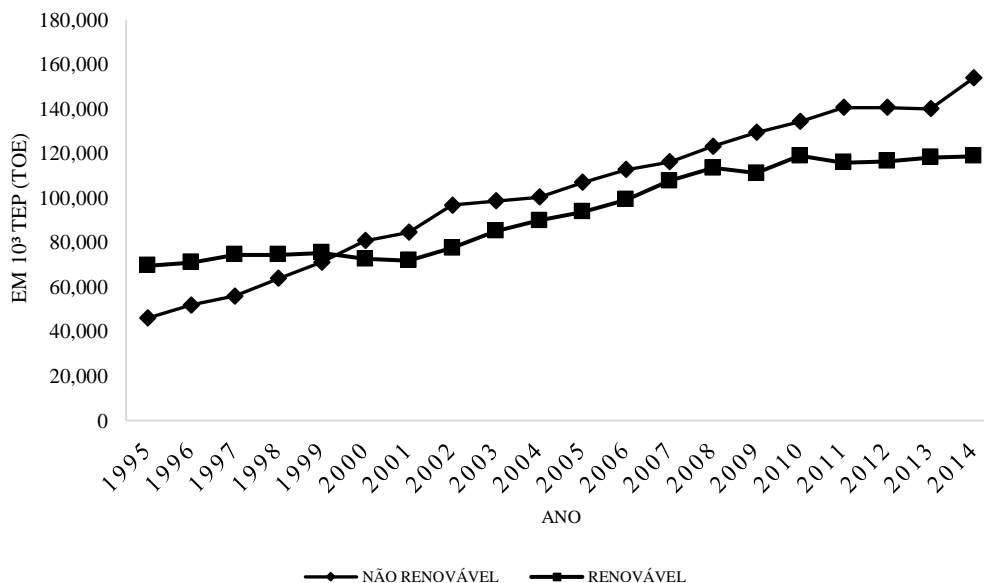


Fonte: EPE, 2017.
Elaboração própria.

O Gráfico 3, a seguir, evidencia o desenvolvimento das energias renováveis e não renováveis, sem especificar as diferentes fontes energéticas.

⁴⁰ A energia eólica passa a estar presente nos dados da EPE a partir de 2002, momento da criação do PROINFA.

Gráfico 3 – Desenvolvimento da produção brasileira primária de energias renováveis e não renováveis entre 1995 e 2014



Fonte: EPE, 2017. Elaboração própria.

Podemos notar que em 1995 as fontes renováveis são mais predominantes no Brasil. O cenário se altera em 2000, após alguns anos em que as fontes não renováveis têm uma ascensão mais acentuada enquanto as renováveis apresentam uma trajetória mais estável com leves aumentos. Como vimos anteriormente, as renováveis crescem sobretudo pelo lado dos derivados da cana-de-açúcar e pelas fontes hídricas. Mas o que explica o crescimento das não renováveis? Ferreira (2017) vai apontar para o aumento das fontes térmicas, sobretudo aquelas que utilizam dos combustíveis fósseis e gás natural.

Mas o que acontece para haver esse “boom” das térmicas? Bermann (2007) vai apontar que o processo de crise energética de 2001-2002 fez surgir um sentimento que o autor chamou de “Síndrome de Blecaute” (BERMANN, 2007, p.145). Dessa forma, o Estado empreendeu uma série de esforços para corrigir os equívocos da política de energia elétrica, conforme já debatemos anteriormente. Porém, em termos de geração de eletricidade, a principal fonte que se sobressaiu foi a hídrica, tanto as UHEs quanto as PCHs. Isso significa que a política para a construção de usinas de aproveitamento das águas precisa ser feita a partir de expectativas para com a capacidade de armazenamento dos reservatórios (as represas), que oscilam e dependem, por exemplo, dos volumes de precipitação. Buscando a segurança energética⁴¹, a alternativa

⁴¹ Segurança energética está relacionada a um conjunto variado de iniciativas dirigidas a assegurar o fluxo contínuo e adequado de energia que possibilite a manutenção e o desenvolvimento sustentável de uma localidade, país, região ou do planeta como um todo. Os desafios envolvem todo o processo que perpassa a cadeia energética, desde a extração, produção, distribuição até a disposição final do consumo de energia (SANTOS; SILVA, 2018, p. 67).

escolhida para os momentos em que as hidrelétricas não produzem eletricidade suficiente são as térmicas, que possuem garantias físicas (FERREIRA, 2017). Conforme aponta o autor, entre 2005 e 2014 são realizados 16 leilões em que cerca de 60% de toda a energia contratada são de fonte térmica, sendo o maior volume (26%) de térmicas movidas a óleo combustível e diesel. Ferreira (2017) ainda aponta que o cenário de crise na hidrologia brasileira observado entre 2011 e 2014 fez crescer a geração térmica (133% de acréscimo) cujos principais insumos são carvão, óleo combustível, diesel, gás natural e biomassa.

Esta seção teve por objetivo apresentar a trajetória das energias renováveis na matriz energética brasileira. Como visto, há uma série de incentivos e programas com direcionamentos claros às fontes alternativas. Apesar disso, há ainda uma certa dificuldade em desvencilhar a produção de energia elétrica das fontes hídricas. Por outro lado, os biocombustíveis têm ganhado cada vez mais espaço na matriz energética brasileira e vêm se mostrando uma alternativa bastante promissora para substituir os combustíveis fósseis. As fontes eólica e solar são ainda muito recentes e ocupam pouco espaço no sistema nacional. Porém, parece que os incentivos e os programas vêm dando espaço com o passar dos anos para o desenvolvimento tanto da indústria quanto dos leilões específicos. Destacamos, nesse sentido, que o LFA é bastante recente, tendo sua primeira edição em 2007. Desde então, podemos ver que as energias renováveis, sobretudo PCHs e biomassas, estão galgando novos espaços, o que representa a intenção de construir uma matriz energética mais sustentável tanto do ponto de vista ambiental, quanto de desenvolvimento social. Novamente, reforçamos o caráter estratégico que a EPE ocupa na escolha de tecnologias de geração existentes e dos critérios para a elaboração e contratação pelos leilões, impactando diretamente na expansão da matriz energética brasileira.

3.7 Energia, mudanças climáticas e agenda internacional

Até aqui abordamos a atuação estatal com relação às políticas de energia no Brasil. No entanto, existem pautas, protocolos e acordos internacionais que impactam na produção das políticas no plano doméstico. A área de energia, em profunda ligação com aspectos socioambientais, como demonstrado nas seções anteriores, vem se ajustando para alinhar as ratificações internacionais e compromissos assumidos à realidade nacional e aos aspectos setoriais das políticas públicas brasileiras. Desse modo, trataremos nesta seção da relação das questões de energia com as pautas da agenda internacional relativas ao meio ambiente e às mudanças climáticas.

Conforme apontam Moreira e Giometti (2008), os problemas ambientais globais⁴² começam a fazer parte da agenda internacional em 1972, na Conferência de Estocolmo, na Suécia, onde é criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Mas é só em 1988, na Conferência de Toronto, que as discussões sobre as mudanças climáticas ganham força. Na ocasião é criado o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) a fim de acompanhar as alterações no clima em decorrência da ação humana, sobretudo a partir da produção dos gases do efeito estufa. Desde então, existe uma pauta internacional contínua que lida com os problemas ambientais e de mudanças climáticas.

Em 1990, ocorre a Conferência de Genebra, onde é iniciada a produção de um tratado internacional sobre o clima. Para isso, cria-se o Comitê Intergovernamental de Negociação para uma Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas. Os trabalhos resultam na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), a Rio-92 (ou Eco-92), em 1992. Nela, cria-se a Agenda 21, a Convenção da Biodiversidade e a fixação de encontros anuais para discutir as questões climáticas e ambientais, a Conferência das Partes (COP).

A COP-3, realizada em 1997, em Kyoto (Japão), é um marco para a agenda ambiental internacional. É nela que se firma o Protocolo de Kyoto, onde se estabelecem metas de redução dos GEEs para os países desenvolvidos⁴³. Além disso, são desenvolvidos os Certificados de Carbono, o comércio de emissões, mecanismos de ação conjunta e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). Os certificados funcionam através de um mercado, onde a emissão de GEEs passa a ter valor econômico. O comércio de emissões permite que países desenvolvidos que não tenham atingido seu limite possam vender essa cota a outros países desenvolvidos. As ações conjuntas podem ser observadas entre países desenvolvidos em descompasso com suas metas, assim países que conseguem atingir suas metas podem auxiliar os que não conseguem e, dessa forma, os países que prestam ajuda se beneficiam de investimentos estrangeiros e transferências de tecnologia. O MDL é o único instrumento que permite a cooperação entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento, tendo por objetivo a redução dos GEEs por meio da implementação de atividades e projetos nos países

⁴² Problemas ambientais globais são: o aumento gradativo da temperatura média da superfície terrestre, a intensificação do efeito estufa - fenômeno natural que ocorre por meio da concentração de gases de efeito estufa (GEEs) na atmosfera, como o dióxido de carbono (CO₂), ozônio (O₃), metano (CH₄) e óxido nitroso (N₂O) -, o aumento de eventos climáticos extremos, o aumento da amplitude das ondas, o derretimento de geleiras, o aumento do nível do mar, a alteração no suprimento de água doce, a intensificação de ocorrência de ciclones, tempestades destrutivas, enchentes e secas cada vez mais intensas, o rápido ressecamento dos solos, a extinção de espécies de plantas e animais, entre outros (MOREIRA; GIOMETTI, 2008).

⁴³ Na verdade, se faz uma separação entre países do Anexo I (em geral os desenvolvidos) e os países não-parte do Anexo I (os países em desenvolvimento). Ver mais em Moreira e Giometti (2008).

em desenvolvimento que resultem na redução das emissões de GEEs ou no aumento da remoção de CO₂, mediante investimentos em tecnologias mais eficientes, substituição de fontes de energia fósseis por renováveis, racionalização do uso da energia, florestamento e reflorestamento, entre outros (MOREIRA; GIOMETTI, 2008). No caso do Brasil, os projetos precisam ser aprovados pela Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIM), composta atualmente pela Secretaria da Casa Civil da Presidência da República, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Economia, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Desenvolvimento Regional, Ministério de Minas e Energia, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, Ministério do Meio Ambiente, e Ministério da Infraestrutura (MMA, 2020). É importante destacar que o Brasil tem papel de protagonismo nas negociações, sendo inclusive um dos propositores dos mecanismos firmados no Protocolo de Kyoto. Além disso, conforme apontam Moreira e Giometti (2008), esses mecanismos do Protocolo de Kyoto vem ganhando direcionamentos no Brasil, sobretudo em projetos voltados às PCHs, às biomassas e à fonte eólica, recebendo destaque principalmente na formulação do PROINFA.

Em 2002, na COP-8 em Nova Délhi, é iniciada a discussão sobre uso de fontes renováveis na matriz energética dos países que faziam parte da Convenção Quadro do Clima. Além disso, o encontro também marcou a adesão da iniciativa privada e de organizações não governamentais (ONGs) ao Protocolo de Kyoto e apresentou projetos para a criação de mercados de créditos de carbono (FRANCO, 2016). Porém, é somente em 2004, na COP-10 (Argentina), que são aprovadas as regras de implementação do Protocolo de Kyoto. Em 2008, o Brasil cria o Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), com metas de redução do desmatamento, institui o Fundo Amazônia (fundo de captação de recursos para projetos que reduzam os desmatamentos e divulguem a conservação e o desenvolvimento sustentável na região), e dessa forma, o Brasil assume compromissos não obrigatórios tanto sobre a redução dos GEEs quanto de preservação dos ecossistemas.

Na COP-16, em 2010, no México, o Brasil anuncia às demais nações o compromisso com as pautas internacionais através da Política Nacional sobre Mudança do Clima, criada em 2008 e regulamentada em 2009. Na COP-18, No Qatar, o Protocolo de Kyoto, com os seus mecanismos de redução dos GEEs para países desenvolvidos tem seu prazo estendido. Em 2013, na COP-19, na Polônia, mais uma vez o Brasil reafirma seu protagonismo ao propor novas medidas de financiamento internacional para a redução dos gases de efeito estufa (FRANCO, 2016).

Visto o movimento internacional para a redução dos GEEs e inclusive algumas medidas adotadas pelo Brasil em decorrência dessa agenda internacional (Plano Nacional sobre Mudança do Clima, por exemplo), torna-se fundamental também perpassar as questões relativas aos acordos bilaterais e multilaterais que o Brasil firma com outras nações com relação às pautas das políticas de energia. Conforme apontam Santos e Silva (2018), entre 1995 e 2016, são firmados 425 acordos bilaterais e multilaterais na área de energia, sendo eles 61 em Cardoso (1995-2002), 292 em Lula (2003-2010) e 72 nos seis anos do Governo Dilma (2011-2016). As demandas notadas nesses acordos envolvem a relação das energias com questões políticas, econômicas, ambientais, militares, tecnológicas e sociais (SANTOS; SILVA, 2018).

Em Cardoso (1995-2002), dos 61 acordos firmados, 26,63% foram com países americanos (principalmente Argentina e Bolívia), 10,24%, com países europeus (principalmente Alemanha), e 1,3%, com países africanos e asiáticos (SANTOS; SILVA, 2018). Conforme apontam Santos e Silva (2018), Cardoso adotou, em termos gerais, uma agenda internacional de energia direcionada às iniciativas não renováveis petróleo e gás natural (16 atos firmados) e energia nuclear (8 dos acordos). Os autores ainda apontam os 6 acordos sobre energia elétrica e os 6 sobre hidrelétricas. Sobre as fontes alternativas, foram firmados somente 2 acordos.

Os governos Lula (2003- 2010) são o período com maior número de acordos assinados, inclusive com relação à ampliação de países parceiros, onde pela primeira vez o Brasil estabelece relação com países de todos os continentes em matéria de energia. Conforme apontam Santos e Silva (2018), mais da metade dos acordos são firmados com países americanos, com destaque para os países da América do Sul. Quantitativamente, os autores apontam que são firmados 32 acordos com países europeus, 23 com países asiáticos, 22 com países africanos e 1 com a Austrália. Mais uma vez a Argentina é a principal parceira em matéria de energia (17 acordos), seguido da Alemanha com 10 acordos, Paraguai com 8, China com 7 acordos, Uruguai também com 7, e Bolívia com 4 acordos. Ao contrário de Cardoso, a maior parte dos acordos assinados nos governos Lula são relacionado às energias renováveis: são 86 acordos relacionados à biomassa, ao biodiesel ou aos biocombustíveis/bioenergia; 9 são relativos à utilização da energia eólica; 6 são sobre energia solar; e 61 tem relação com a eletricidade ou hidrelétricas (SANTOS; SILVA, 2018). Com relação às não renováveis, são firmados 23 acordos sobre petróleo, 19 sobre gás natural, 13 sobre hidrocarbonetos e 22 sobre energia nuclear (Idem).

Já no período de Dilma Rousseff (2011- 2016), existe um aumento na relação do Brasil com a Europa, sobretudo para com a Alemanha e a Rússia. A Argentina, principal parceira nos

últimos governos, tem somente 6 acordos, mesmo número observado pela Rússia. Dessa forma, a Alemanha passa a ser o principal país parceiro em matéria de energia, com 9 acordos firmados. As relações com os países latinos (13 acordos) perdem protagonismo para os Europeus (19 acordos), seguido dos países das Américas Central e do Norte, com 11 acordos. Porém, permanece a ênfase nas energias renováveis, em que os biocombustíveis, a energia eólica e a energia solar são objeto de 37 acordos e a eletricidade e as hidrelétricas computam 6 acordos. Com relação às não renováveis, energia nuclear foi a principal fonte preterida no período, com 14 acordos, seguida dos hidrocarbonetos com 7 acordos.

Esta seção buscou mostrar que existe uma agenda internacional voltada para as pautas ambientais e das mudanças climáticas que interferem no processo de produção de políticas públicas brasileiras. Esses mecanismos internacionais incidem sobretudo nas políticas de energia, com o intuito de reduzir a participação das fontes não renováveis (sobretudo as derivadas dos recursos fósseis) e ampliar a instalação de fontes renováveis nas matrizes energéticas dos países. Como também visto nesta seção, as pautas das energias renováveis alinhadas à agenda internacional também são muito recentes no contexto brasileiro, ainda que essas questões movimentem as nações desde a década de 1980. Além disso, podemos notar que o Brasil exerce figura de protagonismo nas reuniões mundiais, sendo inclusive proponente de alternativas. Ainda, percebe-se que os compromissos e mecanismos adotados, sobretudo no Protocolo de Kyoto, têm influência na produção de políticas de energia brasileiras, como a criação do PROINFA e os direcionamentos em empreendimentos com reduzidos impactos socioambientais, em especial as PCHs e energias eólica e solar, para além da própria criação da Política Nacional sobre Mudança do Clima.

Com relação à agenda externa, vemos que existe uma alteração nas prioridades governamentais. Se nos governos Cardoso, sob a égide neoliberal, a ênfase estava nas energias não renováveis, os governos PT representam uma guinada, em que os presidentes passam a priorizar mais os acordos voltados para as fontes alternativas. Além disso, o Brasil continuou se aproximando dos parceiros latinos, mas estendeu sua relação com os países europeus, sobretudo a Alemanha e a Rússia, pertencente ao BRICS. Dessa forma, podemos ver que há um certo grau de alinhamento entre a agenda internacional, a agenda das relações exteriores voltada à energia e os programas formulados desde o PROINFA ao PAC.

3.8 As políticas de energia e as setorialidades da agenda

Após apresentar a trajetória do setor de energia no plano federal brasileiro, esta seção objetiva apontar elementos importantes a serem considerados nas análises sobre a agenda da política de energia. A seção, nesse sentido, auxilia a entender as escolhas sobre o desenho de pesquisa (apresentado no Capítulo 4), que aspectos são importantes nesse domínio setorial, que tipos de atores ganham destaque e de onde advém as questões específicas desta dissertação.

Retomando brevemente o Capítulo 2, os estudos de agenda (*policy agenda*) se concentram em entender a dinâmica de atenção sobre as políticas públicas, as prioridades governamentais e os processos de mudanças nas políticas públicas ao longo do tempo. Destacam-se, na perspectiva do modelo teórico-metodológico de Baumgartner e Jones, instituições e ideias. Nesse sentido, para mapear a agenda é necessário identificar as *venues* (as arenas), os atores e as instituições que impactam na montagem da agenda governamental e compreendem, em termos gerais, as ideias, as imagens e os domínios sobre as políticas públicas. Tanto na literatura internacional quanto nacional, os principais direcionamentos estão voltados para as esferas do Executivo e do Legislativo (BAUMGARTNER; JONES, 1993; CAPELLA; BRASIL; SUDANO, 2015). Mas isso é suficiente para analisar aspectos setoriais da agenda governamental? A reconstituição da trajetória do setor de energia realizada neste capítulo aponta que não.

O primeiro destaque diz respeito à esfera do Executivo que, conforme visto anteriormente, precisa ser entendida como o conjunto de presidência e ministérios. No caso do setor de energia, o MME tem um papel bastante importante no estabelecimento das prioridades setoriais e na proposição de alternativas. Um dos exemplos mais notórios apresentados anteriormente se relaciona com a atuação do MME de Dilma Rousseff na condução da reestruturação do setor energético brasileiro após a eleição de Lula: a alternativa de Rousseff se choca com a proposição do presidente, que vinha se desenhando desde a campanha. Nesse caso específico, o MME sai vencedor e demonstra a força do ministério na condução da área setorial.

Além disso, na medida em que consideramos o nosso sistema de governo de coalizão e as forças divergentes nos processos de montagem da agenda e formulação das políticas públicas, possíveis inflexões e fricções entre as duas esferas passam a ser componentes fundamentais na explicação das trajetórias e das mudanças em políticas públicas setoriais, quando analisadas sob a ótica da *policy agenda*. Como essas coalizões representam a participação de outros partidos dentro do governo através dos cargos nos ministérios, o convite do presidente a algum partido para se juntar ao governo objetiva um apoio político no poder Legislativo. Por outro lado, ao aceitar fazer parte do governo em algum cargo ministerial, seja

como ministro ou secretário, esse político também possui interesses, como o controle do orçamento em alguma área setorial, o direcionamento de políticas e programas sensíveis a sua base eleitoral, ou até o controle da legislação, dependendo do grau de insulamento da área setorial. Além disso, enquanto representante do partido em um ministério, o político segue uma lógica ideológica, tem preferências políticas, projetos eleitorais, além de uma agenda política própria. Dessa forma, de início já temos uma relação de dupla troca – apoio legislativo por influência no governo (BATISTA, 2013) – em que um ministro ou secretário não é um simples funcionário do presidente, mas um ator político muitas vezes mais complexo no *policy process* e no *policymaking* do que se pode supor de início.

Olhando especificamente o caso do MME⁴⁴, no período democrático recente (de 1985 a 2018), a pasta teve seu chefe alterado 18 vezes, o que nos dá uma média de 1,8 ministros por ano. O número expressivo também se mostra relevante quando observamos a filiação partidária dos ministros: os ministros do peemedebista José Sarney eram do PFL; os de Collor (PRN) eram do PDS e do PSDB; o ministro de Itamar Franco (PMDB) era do PSDB; os de Cardoso (PSDB), majoritariamente do PFL; nos governos do petista Lula, temos uma do PT, um do PMDB e dois sem filiação encontrada; em Dilma Rousseff (PT), 2 peemedebistas e um sem filiação encontrada; e em Temer (PMDB), um ministro do DEM e outro do MDB. Dessa forma, podemos ver que a pasta geralmente é chefiada por alguém de um partido diferente do presidente e que o MME majoritariamente segue a lógica do sistema de coalizão.

Dessa forma, quando a chefia do ministério geralmente difere da legenda do presidente e é operada por algum partido da coalizão, outras questões ganham relevância e precisam ser evidenciadas. A mais latente para os estudos da formação da agenda e também de formulação das políticas diz respeito ao controle da burocracia dentro da dinâmica de centralização e descentralização do Executivo. Assim, quando o presidente escolhe tomar decisões sobre alguma área setorial é necessário ter informações que subsidiem o *policymaking*. Como as burocracias estão alocadas nos ministérios, o presidente pode ou pedir acesso por meio do ministro às informações produzidas pelos burocratas ou utilizar somente do conhecimento e das informações do gabinete da presidência e também da Casa Civil, em seu círculo de poder mais restrito. A escolha entre acessar as informações do interior dos ministérios ou pautar as políticas de forma centralizada vai depender de que aproximações ou descolamentos têm a agenda do presidente e a agenda dos ministérios comandados por partidos da coalizão que, conforme apontado anteriormente, muitas vezes operam a partir de interesses e projetos políticos e

⁴⁴ Ver mais em: <<https://www.gov.br/mme/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/galeria-de-ministros>>.

eleitorais muitas vezes conflitantes com o da presidência. Nesse sentido, a formação da agenda e a produção de políticas setoriais ocorrem de forma descentralizada quando o *polycymaking* se dá de forma dinâmica entre a presidência e ministérios – como também com suas relações com o Congresso e grupos de interesses – ou, por outro lado, quando o presidente opta por produzir, por exemplo, normativas que parametrizem políticas setoriais a partir de informações e decisões tomadas em um ambiente mais restrito, no círculo mais próximo da presidência.

Nesse sentido, o que a literatura tem mostrado é que os ministérios têm papel predominante no controle das informações e na tomada de decisão relacionadas às produções legislativas do Executivo justamente porque possuem controle tanto sobre as informações especializadas, quanto sobre as burocracias setoriais (BATISTA, 2013). Dessa forma, ganham destaques as análises sobre o processo de agendamento setorial da área de energia considerando a atuação ministerial e suas relações com a agenda presidencial. Outros aspectos, nessa linha, ganham suporte mais à frente.

Se o MME é uma instituição-chave para o *policy process* do setor de energia desde os anos 1960, as agências reguladoras, por outro lado, são mais recentes. Conforme abordado anteriormente, a agenda neoliberal que possibilitou os processos liberalizantes durante a década de 1990 deu início às privatizações e concessões de uma forma truncada, sem órgãos específicos que tivessem atribuições claras e sem um marco regulatório sólido, o que acabou por resultar em um cenário de incertezas e lacunas institucionais (BEZERRA, 2013). Além disso, outras pressões institucionais contrabalanceavam a agenda neoliberal, como é o caso da força institucional das estatais, como a Petrobras. Dessa forma, os processos liberalizantes surtiam efeitos diferentes a depender de qual área setorial os esforços eram direcionados, o que fez ser necessária a adoção de diferentes alternativas. Por esse motivo, muitas vezes as políticas selecionadas para o setor de eletricidade não eram aceitas para o setor do petróleo. Conforme já apontado anteriormente neste capítulo, a desestatização da Petrobras não encontrou apoio nem no Congresso nem na opinião pública e por isso a alternativa política escolhida pela administração Cardoso foi a criação das agências reguladoras ANEEL, em 1996, e a ANP, em 1997.

No entanto, outras questões se colocaram do ponto de vista dos efeitos políticos e institucionais. Primeiro, as agências reguladoras são autarquias vinculadas ao MME que, apesar da autonomia e da alta discricionariedade, têm seus diretores nomeados pelo presidente e sabatinados pelo Senado (ainda que seus mandatos sejam estáveis por não coincidirem com as eleições federais) e suas normativas não podem se chocar com legislações do Congresso ou do Executivo. E mais, os orçamentos das agências reguladoras são vinculados ao orçamento da

União, assim, a interposição política no processo orçamentário impacta direta ou indiretamente nas atividades das agências. Sendo assim, os maiores limitantes ao modelo das agências reguladoras são relacionados a fatores políticos, essencialmente relacionados ao poder Executivo (PARENTE, 2008).

Outro ponto bastante importante sobre questões políticas nas agências reguladoras diz respeito a seus diretores e em que medida eles têm convergências com a agenda da presidência. Um exemplo emblemático já apresentado anteriormente diz respeito à nomeação de David Zylbersztajn à direção da ANP, no governo Cardoso. Conforme apontam Trojbic e Loureiro (2018), Zylbersztajn era genro de Fernando Henrique Cardoso e, por isso, gozava, para além dos laços familiares, de um compartilhamento ideacional sobre o novo modelo do setor do petróleo. Sua atuação na ANP, nesse sentido, foi bastante relevante para a condução da agenda presidencial na tentativa de que o modelo conseguisse superar as barreiras institucionais do poder da Petrobras. Por outro lado, olhando em trajetória, vemos que durante bastante tempo a ANP foi composta por técnicos formados no interior da estatal (TROJBICZ; LOUREIRO, 2018). Sendo assim, é difícil estabelecer uma separação clara de interesses do órgão regulador para com uma das firmas reguladas, o que acaba por suscitar questões sobre o papel das AR no desenho institucional do setor energético.

Olhando especificamente a literatura sobre regulação, Majone (1999) aponta que as agências reguladoras possuem agendas próprias por conta da autonomia e do poder discricionário dos quais elas gozam. Inclusive, conforme já apontado anteriormente, essa burocracia ou esses agentes técnicos organizados em uma área setorial no interior das agências reguladoras detém o controle das informações setoriais, gozando de um poder informacional indispensável no *policymaking*. Dessa forma, reforça-se o argumento do importante papel da burocracia no agendamento das políticas setoriais.

Por outro lado, Majone (1999) ainda chama a atenção para o papel dos grupos de interesse na atenção sobre temas e questões específicas nos processos de tomada de decisão da cúpula dessas agências. É nesse sentido que Batista (2012) realiza um estudo sobre os mecanismos de participação e atuação dos grupos de interesse na ANEEL, se atendo especificamente às audiências públicas realizadas pela agência. E conforme as preocupações levantadas por Majone (1999), Batista (2012) aponta para uma possível captura de acesso e influências de grupos de interesses sobre-representados. Dessa forma, somamos instituições autônomas com poder de agenda dada sua burocracia e seu controle de informações às possibilidades de captura política por grupos de interesse. Logo, a agenda resultante desses processos pode se chocar (ou não) à agenda da presidência e à agenda do ministério setorial.

Em outro âmbito, mas no mesmo contexto histórico da criação das agências reguladoras, o governo federal cria o CNPE. Conforme já apontado anteriormente, o conselho surge como um espaço estratégico de assessoramento da Presidência da República dedicado ao debate e à elaboração de metas e diretrizes em torno das questões e das políticas de energia. O órgão pode ser entendido como um ambiente institucional importante para a formulação das políticas de energia e proposição de diretrizes do setor, que congrega várias pastas federais, como também membros designados dos estados, dos municípios, da sociedade civil e das universidades. Esse conselho, nesse sentido, compreende uma instituição complexa em diálogo com diversos setores para assessorar a formulação das políticas setoriais de energia, sobretudo no poder Executivo. Por isso, é interessante observar se há congruência entre as proposições do conselho e a agenda da presidência.

Além disso, a EPE representa ser uma instituição-chave no planejamento estratégico federal sobre as políticas de energia. Conforme apontado anteriormente, após a vitória de Lula no pleito de 2002 e a instauração de novo modelo de gestão do setor de energia, a percepção do governo ainda era de uma falta de órgãos mais técnicos para a produção de estudos que subsidiassem o planejamento setorial. Até então, os aspectos regulatórios estavam resolvidos com a criação das agências reguladoras e a instauração do modelo híbrido de gestão, mas a retomada da ação estatal no planejamento das políticas setoriais ainda configurava em um limbo institucional, onde imperavam conflitos de competências no Executivo. A fim de expandir as capacidades estatais, em 2004 é criada a Empresa de Pesquisa Energética, estatal que se torna responsável pela realização de estudos e planos a subsidiarem as decisões governamentais, como também pelos leilões de energia e de transmissão.

Na prática, o que a EPE faz é institucionalizar o planejamento uma vez que a estatal passa a desenvolver os planos decenais para a provisão da expansão do Sistema Interligado Nacional (SIN) e a implantação de novas instalações de geração e transmissão, baseados em estudos e pesquisas próprios. Além disso, a EPE se torna responsável também pela realização dos futuros leilões de compra de energia de novos e antigos empreendimentos de geração, bem como de novas instalações de transmissão. Ademais, é a instituição responsável pela definição de quais estudos de expansão da transmissão serão priorizados e de quais estudos de viabilidade técnica, econômica e socioambiental são necessários para as novas usinas de geração energética, além de acompanhar o cenário para a realização de estudos de inventários para atualizações e revisões anuais (CAMPOS NETO, 2016, p. 42).

Nesse sentido, as atenções se voltam, por exemplo, ao que se estuda, que áreas setoriais são priorizadas e que esforços técnicos são direcionados nos planos, nas notas técnicas e nos

estudos. Por exemplo, a EPE tem frequentemente direcionado estudos para áreas das energias renováveis e diversificação da matriz energética brasileira ou a atuação da estatal segue alguma tradição do setor de petróleo? Além disso, a atuação da estatal, que é também vinculada ao MME, tem relação direta com as agências reguladoras, com o CNPE e também com o Executivo. Fica evidente que a malha institucional ganha novos contornos e uma nova arena a partir de 2004. A produção e o controle de informações setoriais, conforme ocorre em outros órgãos, ganham relevância na perspectiva dos estudos de agenda porque implicam em questionar os processos de priorização da estatal bem como de sua relação às agendas das agências reguladoras, do CNPE e também entre a presidência e o MME. Apesar de recente, se comparada às demais instituições já abordadas, a EPE vem se configurando como uma instituição-chave no estudo setorial da energia, sendo chamada inclusive pela literatura de “bastião” do setor de energia (MACHADO; GOMIDE; PIRES, 2017; 2018), apesar de pouco aparecer na literatura especializada, assim como ocorre com o CNPE.

É importante notar que essas instituições elencadas anteriormente possuem em seu interior uma caracterização bastante técnica, as quais são observadas pela literatura de políticas públicas como características marcantes das políticas de infraestrutura, geralmente entendidas como o núcleo duro das políticas públicas pela presença de mais agentes técnicos do que grupos sociais, por observarem pouca participação e por configurarem-se como domínios setoriais bastante insulados⁴⁵ – na contramão das políticas sociais.

Nesses aspectos de pesquisa, os agentes técnicos⁴⁶ e a burocracia ganham destaque nas análises sobre o agendamento das políticas públicas, sobretudo com relação ao direcionamento de informações e pelo processamento dos problemas públicos, agindo, nesse sentido, como direcionador sobre o que as instituições focalizam atenção ou não (WORKMAN; JONES, JOCHIM, 2010). Mais do que uma receptora de informações, a burocracia dentro das estruturas organizacionais formuladoras de políticas públicas é um agente disparador e receptor de mensagens, configurando também como a ponte entre os níveis mais altos e baixos do governo, sem os quais o processo de tomada de decisão estaria limitado aos políticos eleitos (WORKMAN, 2008; 2009).

Esse entendimento enquanto ponto de partida vem sendo discutido desde Kingdon (2003), quando o autor aponta que os problemas e as soluções são formulados através da

⁴⁵ Insulamento no sentido de menor permeabilidade de setores populares e predominância de agentes privados e grupos de interesse (BATISTA, 2012), além de um grande papel de atores técnicos e de grande expertise setorial (GOMIDE; MACHADO, 2018).

⁴⁶ Jasanoff (1998) fala também de *science advisors*, que atuam no *policymaking process*, com destaque para o processo regulatório.

interação dinâmica entre atores políticos e seus agentes burocráticos. Essa interação tende a ser fortalecida na medida que consideramos nas análises as questões relativas à confiança: políticos eleitos tendem a confiar mais na burocracia nos processos de definição das agendas (WORKMAN, 2008) tendo em vista sua memória organizacional e institucional, seus conhecimentos técnicos e sua alta capacidade de processamento de informações as quais conseguem identificar e traduzir problemas públicos em soluções aos políticos eleitos. O ponto inicial de que a burocracia é fundamental na expansão da capacidade de processamento de informações e no processo de tradução das preferências dos *policymakers* eleitos em políticas públicas faz com que a burocracia seja entendida pela literatura de *agenda-setting* como um participante-chave, indo além daquela burocracia tradicional observada desde Weber.

Além disso, nos processos de agendamento e formulação de políticas, entre a identificação de problemas e proposição de alternativas, a burocracia atua muitas vezes legitimando as reivindicações de interesses de grupos específicos ou do público em geral. Dessa forma, o papel desempenhado por ela no *policy process* ganha camadas mais complexas, de filtragem e direcionamento de ideias e informações, o que demanda análises que compreendam essas dinâmicas direcionadas sobretudo às políticas setoriais notadamente mais insuladas, como é o caso das políticas de energia.

Quando Workman (2008; 2009) observa o caso dos Estados Unidos, o autor reforça que as ações políticas (tanto do Congresso quanto da Presidência) são sensíveis à definição de problemas e ao estabelecimento de metas realizados pelas agências federais. Isso porque o próprio tamanho da burocracia federal é em parte uma resposta à mudança da agenda política do governo (WORKMAN, 2009). Em outras palavras, o aumento ou a diminuição do número de agências federais que compõem a burocracia se relacionam às necessidades de processamento de informação demandadas pelos políticos eleitos, estando, assim, associadas às mudanças da agenda.

Ao direcionarmos esse referencial ao caso brasileiro, podemos entender então que a criação tanto das agências reguladoras, do CNPE, quanto da EPE, por exemplo, representa também as necessidades governamentais de processar informações seja para fins de controle (como o caso da ANEEL e da ANP), seja para fins de planejamento (no caso do CNPE e da EPE). A necessidade federal de criar instituições processadoras de informações técnicas setoriais configura-se, conforme apontado anteriormente, como um importante indicador de mudança na agenda e de dinâmica específica de atenção e agendamento setorial.

Retomando a Teoria do Equilíbrio Pontuado temos que a criação de novas instituições e a adoção de novas funções a instituições antigas estão associadas e configuram como um

importante sinalizador de mudança na agenda, onde a condução da política sofre uma ruptura do monopólio através da captura de uma imagem de política por um novo subsistema, o que possibilita a criação de novas instituições, retornando assim ao regime de monopólio. A dinâmica institucional, nos termos da PET, fortalece e ampara o argumento do papel da burocracia no processamento de informações nos momentos de agendamento e formulação de políticas públicas (BAUMGARTNER; JONES, 2015). Assim, no caso do Brasil podemos relacionar essa ascensão da agenda neoliberal aos governos dos anos 1990 à captura e ao monopólio das políticas de energia por conta das privatizações, concessões e do enfraquecimento das estatais, bem como pela criação das agências reguladoras. Nos anos seguintes, a ruptura da dinâmica do setor pelos governos petistas pela criação de novas instituições (em que se destaca a EPE) e pela reforma setorial posta em marcha sobretudo pela atuação do MME.

Ainda assim, parece que existe de certa forma um distanciamento de funções, naquela velha dicotomia política-burocracia. Na verdade, o que a literatura de agenda vai apontar é que a identificação de problemas, a especificação das alternativas, o desenvolvimento de objetivos e o monitoramento dos programas são realizados de uma forma dinâmica, numa interação entre atores políticos e agentes burocráticos mais complexa e refinada (WORKMAN; JONES, JOCHIM, 2015). São essas características relacionais de dependência entre políticos eleitos, no Congresso e no Executivo, e burocratas, nas agências e nos ministérios, que aprofundam os processos de montagem da agenda e formulação das políticas.

Olhando especificamente o caso das agências reguladoras, por exemplo, podemos notar que essas esferas especializadas produzem *outputs* de ordem estrutural para o *policy process*, uma vez que elas operam com grande autonomia do governo central, a partir de demandas administrativas e normativas próprias em processos de tomada de decisão com discricionariedade considerável, ao passo que fornecem informações técnicas (mas também políticas) que auxiliam na tomada de decisão dos funcionários eleitos no processo de produção das variadas políticas setoriais (MAJONE, 1999). A EPE, nessa mesma lógica, ao operar estudos para produzir planos decenais e diretrizes e parâmetros para novos leilões de energia podendo diversificar ou não a matriz energética brasileira, impacta em grande medida a estrutura setorial e a ação dos tomadores de decisão, em especial ao poder Executivo. Fica claro, dessa forma, que essas esferas ditas técnicas possuem também agendas bem definidas que tendem a dialogar com as agendas governamentais, em convergência ou divergência políticas.

É consenso que as estruturas burocráticas afetam a política e o *policymaking* (WORKMAN; JONES; JOCHIM, 2015, p.15). No entanto, o papel desses agentes técnicos não

deve ser considerado de uma forma negativa, onde a burocracia deturpa a tomada de decisão ao retirar o poder dos políticos selecionados pelo povo para produzirem políticas públicas, em um sistema democrático. Na verdade, concentrar as análises na direção dessa dicotomia parece representar uma perspectiva atrasada e equivocada. O que a literatura de agenda – e aqui essencialmente as contribuições de Baumgartner e Jones com as quais dialogamos – vão nos mostrar é que os funcionários eleitos não são atores influenciáveis na adoção ou na rejeição de alternativas políticas específicas. Mas, na verdade, são agentes em contínuo diálogo com organizações institucionais que definem parâmetros de escolha, onde o próprio governo define que ações tomar (ou não). A chave para o modelo teórico⁴⁷, na verdade, reside na atenção dispendida por esses atores e instituições nessa dinâmica comunicacional e de informações produzidas pelas agências e organizações setoriais.

Voltados especificamente para a área de energia, Yi e Feiock (2014) questionam o que explica o crescimento da geração de energia por fontes renováveis nos Estados Unidos. O estudo, que parte do princípio de que as energias renováveis se desenvolvem em virtude das políticas governamentais, encontra outros elementos que chamam a atenção: para além de um processo de mercado impulsionado pelos sinais de preço das fontes alternativas de energia a partir de instrumentos de indução propostos pelos governos, o jogo político ganha novas camadas quando consideramos o papel dos agentes reguladores. Assim, o estudo lança luz à forma com que os reguladores dinamizam as energias renováveis para demonstrar que esses agentes são fundamentais para essa política setorial. No teste estatístico, a significância positiva sobre a política regulatória aponta que essa arena de política tem mais impacto na produção política do setor do que outros atores apontados pela literatura como fundamentais, como a ação direta de grupos de interesse no governo ou no Congresso, por exemplo. Segundo os autores, o desenvolvimento das energias renováveis é amplamente influenciado pela política regulatória, na qual as instituições reguladoras e o tamanho das comissões de tomada de decisão poderiam acelerar ou atrasar a implantação de fontes renováveis. Lembramos, nesse sentido, que as instituições regulatórias possuem o poder para barrar, atrasar ou dar suporte às iniciativas que disputam atenção na agenda. Dessa forma, os autores reforçam o argumento sobre o papel

⁴⁷ A influência burocrática incide nas políticas públicas da seguinte forma: (1) no monitoramento do ambiente político (isto é, através de testes de realidade); (2) na coleta e no fornecimento de informações; e (3) no processamento ou na priorização dessas informações e em seu monitoramento subsequente para o aprendizado das políticas públicas (WORKMAN; JONES; JOCHIM, 2015, p.16). Portanto, para a literatura de agenda, a burocracia tem seu papel central na governança, e não compreende apenas um agente de controle e delegação ou até de questionamento da legitimidade democrática.

técnico das instituições como elemento relevante nas análises sobre o agendamento e a formulação de políticas setoriais.

Esta seção teve por objetivo demonstrar que o estudo da agenda governamental de políticas setoriais, especificamente do setor energético, tem aspectos e elementos singulares para além da atuação do Executivo e do Legislativo. Aqui destacamos o papel do MME, das agências reguladoras, do CNPE e da EPE, das quais ganham relevância o papel da burocracia setorial e seu controle, o papel dos reguladores e dos atores técnicos, responsáveis pelo planejamento e definição de prioridades.

3.9 Considerações finais do capítulo

Este capítulo teve por objetivo traçar a trajetória do setor de energia no Brasil, de forma a apontar condicionantes, instituições, atores, arenas e ideias em torno desse domínio setorial. O intuito não foi estabelecer governo a governo o que aconteceu, mas sim apontar os principais marcos e que tipo de efeitos foram produzidos nas políticas de energia. A primeira seção, nesse sentido, apresentou a fundação do setor energético no Brasil desde o império até o final da ditadura militar. Nela, destacamos o contínuo embate entre as forças estatais e os agentes do setor privado, além de apontar como o Estado estruturou o setor a partir das estatais até a condução de um contexto de crise.

Em seguida, foram apontadas como a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1985 impactaram o setor de energia no Brasil, dentre as quais ressaltam-se a institucionalização de prioridades sobre o petróleo e as hidrelétricas e a abertura para uma agenda neoliberal. Esta, por sua vez, tornou possível a reforma do Estado e a implementação do modelo das agências reguladoras, que reorganizaram o setor energético e buscaram cobrir as lacunas institucionais deixadas no processo de privatização iniciado em 1990.

Ainda, a partir dos elementos apresentados em ambas as seções, foi possível encontrar a explicação para os notórios apagões que marcaram o Brasil em especial nos anos de 2001 e 2002. Esse contexto foi fundamental para trazer as questões da energia para o debate político, sobretudo no contexto das eleições presidenciais, o que obrigou os presidentiáveis a construir projetos para solucionar as problemáticas encaradas como problemas públicos prioritários.

Após os debates na agenda sistêmica sobre os problemas da energia e a eleição de Lula do PT, um novo momento nas políticas de energia é iniciado: a retomada da ação estatal no planejamento e na gestão setorial. Na seção dedicada a esse momento, explicita-se como a gestão Lula direcionou esforços para cobrir, para além das lacunas institucionais, as

identificadas necessidades de dotar de protagonismo o Estado enquanto produtor e organizador do setor energético brasileiro. O destaque da seção está na criação da EPE enquanto instituição responsável pela realização de estudos e de planos para direcionar as prioridades governamentais.

Esse processo que reestabeleceu o protagonismo do Estado na gestão setorial nos levou a discutir o papel dos grandes programas de infraestrutura e que impactos a descoberta do pré-sal trouxe ao setor energético (e brevemente a outros setores). Foi ressaltado o papel de destaque do setor de energia, em que se sobressai a expansão da infraestrutura hidrogeradora de energia e da malha de transmissão energética, bem como a busca pela universalização do acesso à eletricidade. Em paralelo, o pré-sal ascende como um tema de fundamental importância para a priorização do setor petrolífero, mas também para questões relacionadas ao federalismo e o financiamento das políticas sociais, como é o caso de saúde e educação.

Quando nos dedicamos especificamente às energias renováveis, vemos que as “fontes limpas” não são novidade na trajetória do setor energético brasileiro. O que é mais recente é, na verdade, o debate sobre as questões climáticas e as preocupações com a diversificação da matriz energética brasileira. A sétima seção apresentou o desenvolvimento das pequenas centrais hidrelétricas em um momento que elas eram encaradas como grandes empreendimentos, como também a criação e a importância do PROALCOOL para o setor brasileiro de energia. Questões interligadas com a agenda internacional de mudanças do clima estão mais presentes a partir dos anos 1990, quando se cria o PROINFA, e mais a diante nos esforços para expansão da matriz brasileira, sobretudo relacionada à energia eólica e aos biocombustíveis, em que se destaca o biodiesel do PNPB.

A oitava seção apresentou o debate internacional da agenda do clima e que tipos de esforços o Brasil vem realizando nesse tema. Mostramos como energia é uma questão que encontra atenção em todo o período destacado e de que forma os governos brasileiros vem se colocando como protagonista nas proposições e debates em conferências internacionais, além de estabelecerem compromissos e políticas específicas, como é o caso da Política Nacional sobre Mudança do Clima.

A oitava seção foi a responsável por realizar a ponte entre a teoria apresentada no Capítulo 2 e a trajetória setorial apresentada neste capítulo, de forma a destacar que instituições e arenas importam para uma análise a ser realizada com base na Teoria do Equilíbrio Pontuado. No campo das ideias, o capítulo pontuou, ainda que sinteticamente, as diferentes prioridades que entram em embate entre as energias renováveis e não renováveis, que crescem expressivamente apesar da outra. Os destaques estão na infraestrutura elétrica e que tipo de

fonte precisa ser priorizada para evitar os apagões. Nesse aspecto, despontam as termelétricas e também as energias renováveis, das quais ganham destaque a energia eólica e as biomassas. No campo do petróleo, a descoberta do pré-sal reafirma a importância do setor ao mesmo tempo que, ao lado do etanol combustível, o biodiesel ascende com destaque no setor de combustíveis. Sendo assim, podemos ver fluxos de prioridades distintos e alternativas de políticas muitas vezes conflitantes.

Do ponto de vista das arenas e das instituições observamos um arranjo bastante complexo. Do ponto de vista do Executivo, as divergências e as questões políticas em torno da presidência e do MME mostram-se bastante relevantes para serem analisados, ainda mais quando colocamos ao lado a função do CNPE. Do ponto de vista das agências burocráticas também se acrescentam condicionantes fundamentais, das quais se destacam a atuação da ANEEL e da ANP e mais recentemente da EPE na definição de prioridades e na produção de políticas do setor de energia.

A trajetória, as condicionantes, as arenas, as instituições e as ideias evidenciadas neste capítulo dão o tom para a seleção das perguntas de pesquisa e as escolhas metodológicas desta dissertação. O Capítulo 4, a seguir, leva a cabo o objetivo de delimitar os métodos e o desenho de pesquisa selecionado.

CAPÍTULO 4 – PRINCÍPIOS METODOLÓGICOS E ANALÍTICOS

Após o debate teórico sobre agenda governamental e sobre o modelo teórico postulado por Baumgartner e Jones na *Punctuated Equilibrium Theory* presente no Capítulo 2, e a trajetória da política de energia, que destacou atores, instituições, ideias e arenas em torno do setor de energia, apresentada no Capítulo 3, o presente capítulo apresenta o quadro metodológico e analítico que tem como base as contribuições desenvolvidas pelos pesquisadores do Comparative Agendas Project – CAP para a análise de políticas públicas e agenda governamental.

No Brasil, os estudos sobre agenda governamental ainda são bastante incipientes, sobretudo em pesquisas que se utilizam de referenciais teóricos e metodológicos mais tradicionais na literatura internacional, como é o caso do Modelo dos Múltiplos Fluxos (KINGDON, 2003), da Teoria do Equilíbrio Pontuado (BAUMGARTNER; JONES, 1993) e do Modelo de Coalizões de Defesa (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). As referências são ainda menores em estudos que buscam investigar a agenda governamental de políticas setoriais. Apesar do esforço de pesquisadores brasileiros em sistematizar as abordagens sintéticas ao contexto político-institucional brasileiro, faltam ainda pesquisas direcionadas ao conjunto de questões, variáveis e particularidades do caso nacional, não contemplado pela literatura estrangeira.

A tese de Brasil (2017) mostra-se como o principal referencial para a análise de agenda governamental à luz da Teoria do Equilíbrio Pontuado no contexto brasileiro. No entanto, o estudo é direcionado à política de saúde e à política de assistência social, ou seja, componentes das políticas sociais, mais tradicionais em análises de políticas públicas pelos acadêmicos e pesquisadores brasileiros. No nosso caso, que analisa a política de energia – seara técnica e insular, com reduzido grau de participação quando comparado às políticas sociais – variáveis e contextos são distintos, uma vez que a lógica da produção dessa política segue ditames diferentes, e enfrenta atores distintos em outras arenas que não as mais estudadas nas pesquisas sobre políticas sociais. Ainda assim, foi possível aproveitar diversos avanços propostos por Brasil (2017) ao passo que foi necessário aprofundar a análise em questões mais específicas e sensíveis ao setor brasileiro da energia. Ferramentas metodológicas e de análise foram abarcadas às necessidades do campo de estudo para que as questões de pesquisa fossem respondidas e as hipóteses empíricas e teóricas fossem testadas.

Neste capítulo, inicialmente são apresentadas as questões e as hipóteses que orientaram este trabalho, baseados em dados bibliográficos e técnicos do setor de energia no Brasil. Depois,

são apontados que dados foram utilizados e de que forma eles receberam tratamento para sua aplicabilidade nas análises propostas. Em seguida, apresentamos o *codebook* e o método de codificação dos dados. Por fim, apresenta-se as diferentes análises: a longitudinal e a transversal, nas perspectivas quantitativa (frequência e correlação) e qualitativa.

4.1 Questões e hipóteses de pesquisa

As questões e as hipóteses de pesquisa formuladas a seguir se apresentam como uma mescla de indagações empíricas embasadas por dados bibliográficos e técnicos divulgados pela Empresa de Pesquisa Energética e por questões teóricas sobre o comportamento da atenção de arenas e instituições no processo de agendamento de políticas públicas, derivados dos conceitos de *policy agenda setting* de Kingdon (2003) e de Baumgartner e Jones (1993), de *policy dynamics* de Baumgartner, Jones e Wilkerson (2002), e sobre as particularidades do processo de produção e formulação de políticas públicas no Brasil apresentadas por Capella (2006; 2018), Brasil (2017) e Barcelos (2015), com base no Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003) e na Teoria do Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (1993).

De forma empírica, nota-se, com base nos relatórios e dados agregados realizados pela EPE (EPE, 2017), bem como dos diversos programas criados (PNPB e PROINFA, por exemplo), que houve uma importante ampliação do sistema energético brasileiro, com crescimentos tanto nas energias renováveis quanto para as não renováveis. Dessa forma, procuramos responder às seguintes perguntas: Como se caracteriza a atenção federal com relação às políticas energéticas brasileiras de 1995 a 2014? Há predominância da atenção sobre as energias não renováveis ou observa-se um deslocamento crescente da atenção sobre as energias renováveis tais como a solar, eólica, de pequenas hidrelétricas, de marés e biomassas? De início, buscamos testar a hipótese de que a agenda do setor energético entre 1995 e 2014 é diversificada, isto é, questões plurais concentraram a atenção do governo e de pessoas e instituições ligadas a ele simultaneamente. Dessa forma, o setor apresentaria mudanças na direção de uma diversificação da matriz energética, com priorização de criação e aumento de políticas de energias renováveis (solar, eólica, pequenas hidrelétricas, de marés e de biomassas), o que explicaria a possível ambiguidade assistida no período de análise.

A partir da questão central, este estudo busca entender de forma mais detalhada as características de cada governo com relação à política energética brasileira a fim de identificar que papel as energias renováveis ocuparam na atenção governamental ao longo destes governos com o intuito de, comparativamente, identificar continuidades e discontinuidades na atenção

governamental sobre o setor de energia renovável. Assim, perguntamos: há manutenção nas prioridades governamentais na condução das políticas energéticas renováveis ou são identificadas diferenças importantes durante 1995 e 2014? Qual dos governos mais priorizou as energias renováveis? Com base no estudo de Barcelos (2015), essas questões têm a hipótese de que as energias renováveis ganharam atenção governamental principalmente nos governos petistas por ser um momento em que diferentes subsistemas – que se estruturaram na década de 1990 a partir das possibilidades criadas pela Carta de 1988 e pelas pressões internacionais dos tratados preocupados com mudanças climáticas – conseguiram influenciar os processos de tomada de decisão. Logo, haveriam diferenças importantes entre os governos Fernando Henrique Cardoso e os petistas Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

Tais questionamentos centrais permitem, ainda, expandir este estudo ao definir outras variáveis na análise de atenção governamental e formação da agenda. Nesse sentido, também é objeto deste trabalho observar a agenda de cada um dos atores selecionados: Executivo, Legislativo e Administração Indireta. Com isso, é possível observar qual a atenção dada por cada um desses atores às diferentes fontes renováveis e não renováveis, a fim de entender que agentes importam para o setor de energia. Tendo como base os estudos de Barcelos (2015), a agenda dos especialistas (aqui como Administração Indireta) foi a que mais prezou pelas matrizes renováveis, sendo segmento que alavancou o setor, como demonstrado com o setor dos biocombustíveis. Assim, a presente dissertação busca testar a hipótese de que a Administração Indireta foi a esfera de maior influência na política de energias renováveis e foi o setor responsável pela diversificação da agenda da política de energia brasileira entre 1995 e 2014. Visto que na área de energia a expertise técnica tem muito peso e que especialistas constroem alternativas de política pública e percepções em relação a questões já existentes pelos subsistemas, mas a influência sobre os processos de decisão que transformam essas alternativas em políticas públicas é relativa, é preciso considerar a relação da agenda da Administração Indireta enquanto fonte de influência do Executivo e do Legislativo (*politics*). Partindo do pressuposto que a política energética é mais centralizada ao Executivo devido ao papel estratégico atribuído pela Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), o presente estudo partiu da hipótese de que a Administração Indireta tem maior associação com a agenda do Executivo que do Legislativo.

Em síntese, esta pesquisa busca identificar as características da agenda governamental brasileira sobre o setor de energia entre 1995 e 2014, de forma a identificar de onde advém as prioridades sobre as energias renováveis e não renováveis. Para isso, partimos da hipótese de que a agenda deste setor se caracterizaria como diversificada e ambígua, tendo uma crescente

na atenção às energias renováveis (fenômeno). Para comprovar esta hipótese primária, comparamos as características de cada governo (partindo da hipótese que os governos petistas estavam mais inclinados às matrizes renováveis) e dos Executivo, Legislativo e Administração Indireta (atores responsáveis pelo fenômeno), tendo como hipótese que a agenda técnica foi a propulsora da atenção relacionada às energias renováveis (propiciando a diversificação da agenda), estando mais associada com o Executivo (pelos poderes atribuídos a ele pela Carta de 1988, seu papel na produção de políticas e sua influência no sistema político brasileiro) que o Legislativo.

4.2 Os dados utilizados

Um dos principais desafios metodológicos desta dissertação diz respeito à seleção de indicadores de atenção confiáveis e adequados para observar a dinâmica de atenção às diferentes políticas públicas. Destacamos, portanto, que a chave do modelo está na definição de um conjunto de indicadores para a formação de um *dataset* que expresse com confiança o processo de agendamento de atores e instituições. E mais, é a primeira vez que uma pesquisa como esta, que utiliza a Teoria do Equilíbrio Pontuado como base teórica e metodologia que se ampara no modelo de pesquisa da rede internacional Comparative Agendas Project para analisar uma política setorial que não seja uma política social, é realizada no Brasil. Dessa forma, ficam evidentes os esforços em adaptar a metodologia para a definição de variáveis e indicadores ao cenário brasileiro e ao caso da política de energia. Ainda que a literatura internacional aponte para uma série de possibilidades, é necessário adaptá-las às disparidades normativas e sobretudo institucionais observadas no contexto do Brasil. Conforme aponta Brasil (2017), o caso brasileiro não possui um discurso anual por parte do executivo, como nos Estados Unidos (*Presidential State of the Union Speeches*) ou no Reino Unido (*Queen's Speech*); os discursos proferidos pelo presidente são realizados em datas específicas, como o Dia do Trabalhador ou o Dia da Mulher, datas em que a fala é direcionada a essas questões específicas, logo não é possível capturar a diversidade de temas. Por isso, entender a estrutura política, a lógica das diversas arenas e o papel de atores e instituições no *policy process* nacional é fundamental para capturar a atenção sobre políticas públicas a partir de indicadores não contemplados pela literatura estrangeira.

Dado o arranjo da política de energia, optamos por mapear e analisar a atenção dada às energias renováveis e não renováveis em três arenas distintas: o Executivo, o Legislativo e a Administração Indireta. No Executivo, separamos em: presidência, Ministério de Minas e

Energia – MME e Conselho Nacional de Política Energética – CNPE. Em Administração Indireta, separamos em Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP e Empresa de Pesquisa Energética – EPE. É importante pontuar que a terceira arena (Administração Indireta) não está presente em todo o período analisado (1995-2014), uma vez que cada organização foi criada em momentos diferentes e são posteriores ao início do intervalo selecionado.

Em consonância ao Comparative Agendas Project - CAP, trabalhamos com duas vertentes ou conjuntos de indicadores de atenção distintos. A primeira fonte de dados utilizada para mapear a atenção sobre políticas públicas versa sobre a produção legislativa do período selecionado. No Brasil, não só o Legislativo tem a prerrogativa de produzir legislações, como também o Executivo, por meio de Decretos e Medidas Provisórias. Instituições como o MME, o CNPE e as agências reguladoras também produzem normativas como portarias e resoluções, que dão corpo à política setorial. Optamos por trabalhar apenas com as normativas aprovadas dado o recorte temporal escolhido e as possibilidades de processamento de dados para uma pesquisa no nível de mestrado. Conforme apontam Baumgartner, Jones e Wilkerson (2011) e Soroka (2002), as leis e as normativas representam o melhor indicador das prioridades de governos e atores importantes uma vez que expressam o conjunto de esforços de proposição, discussão e aprovação por votação tanto em comissões quanto em plenário, vinculadas às políticas públicas. Dessa forma, esse primeiro conjunto de indicadores representa as discussões e as decisões de três arenas distintas (Executivo, Legislativo e Administração Indireta).

O segundo conjunto de dados selecionado evidencia o papel de destaque do Presidente da República no sistema presidencialista brasileiro e sua comunicação com os demais poderes e com os cidadãos. No entanto, como visto anteriormente, o Brasil não possui a cultura de o chefe do Estado discursar todos os anos tal como pode ser observado nos Estados Unidos e no Reino Unido, por exemplo (BRASIL, 2017). No caso brasileiro, encontramos as Mensagens ao Congresso Nacional, exigidas ao Presidente da República pela Constituição de 1988 por ocasião da abertura da sessão legislativa, a qual deve expor a situação do País e solicitar as providências que julgar necessárias (BRASIL, 1988, §84, inciso XI). Nesse documento, o chefe do Executivo aponta as prioridades para o ano que se inicia, evidenciando questões importantes (problemas) e alternativas nas variadas políticas setoriais através de planos de trabalho. Além disso, também tomamos como indicador de atenção os discursos proferidos por ocasião de posse pelos Presidentes da República. Esse documento apresenta-se como uma carta aberta aos cidadãos, ao Congresso e aos demais poderes acerca das intenções do novo governo, o qual podemos extrair similaridades entre os mandatos e os partidos. Como visto na seção dedicada às variáveis

e na seção dedicadas às questões de pesquisa, buscamos entender o comportamento e a dinâmica de atenção sobre às energias renováveis e não renováveis de forma comparativa entre os mandatos dos três presidentes do período (Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff), entre os mandatos consecutivos de cada presidente (Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva), de disparidade e similaridade entre os partidos (PSDB de Fernando Henrique Cardoso e o PT de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff) e as diferenças entre os mandatos de mesmo partido (o PT de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff). 4Dessa forma, tanto as mensagens ao Congresso Nacional como os discursos de posse apresentam-se como importantes indicadores de atenção sobre as políticas públicas pelos presidentes quando falam para outrem.

A seguir, estão dispostas de forma sistemática o conjunto de indicadores de atenção que foram selecionados para medir a agenda governamental da política nacional de energia, divididos entre Executivo, Legislativo e Administração Indireta.

Executivo:

1. Mensagens ao Congresso Nacional;
2. Discursos de posse proferidos pelos Presidentes;
3. Medidas Provisórias;
4. Decretos do Executivo;
5. Portarias do Ministério de Minas e Energia – MME;
6. Resoluções Interministeriais com o Ministério de Minas e Energia – MME;
7. Resoluções do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE

Legislativo:

8. Emendas à Constituição;
9. Leis Complementares e Leis Ordinárias;
10. Decretos Legislativos;

Administração Indireta:

11. ANEEL:
 - a. Portarias e Resoluções;
12. ANP:
 - a. Resoluções e Portarias;
13. EPE:
 - a. Notas Técnicas.

Faz-se ainda necessário apresentar os indicadores de atenção com base na divisão dos conjuntos apresentados anteriormente, i.e., pela incidência desse corpus documental.

Quadro 1 – Conjunto 1: leis e normativas

Conjunto 1	
Incidência geral	Incidência específica
Medidas Provisórias	Normativas ANEEL
Decretos do Executivo	Normativas ANP
Emendas à Constituição	Notas Técnicas EPE
Leis Complementares	Resoluções CNPE
Leis Ordinárias	Portarias MME
Decretos Legislativos	

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 2 – Conjunto 2: comunicações do Presidente da República

Conjunto 2
Mensagens ao Congresso Nacional; Discursos de posse proferidos pelos Presidentes;

Fonte: Elaboração própria.

A seguir, nas tabelas 1, 2 e 3, apresentamos o número total (N) de dados coletados e utilizados nas análises.

Tabela 1 – Dados do Executivo

EXECUTIVO			
Presidência	N	Ministério de Minas e Energia***	N
Decretos de Executivo*	15.937	Portarias	5.555
Medidas Provisórias*	5.994	Portarias Interministeriais	71
Discursos de Posse **	5 ⁴⁸		
Mensagens ao Congresso**	20 ⁴⁹		

Legenda: *Dados coletados da plataforma LexML; ** Dados coletados da Biblioteca da Presidência;

*** Dados coletados do website do Ministério de Minas e Energia.

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 2 – Dados do Legislativo

LEGISLATIVO	N
Emendas à Constituição	81
Leis Ordinárias	4.193

⁴⁸ Dos Discursos de Posse foi possível delimitar 959 unidades de codificação.

⁴⁹ Das Mensagens ao Congresso foi possível delimitar 3.466 unidades de codificação.

Leis Complementares	67
Decretos de Legislativo	9.975

Legenda: * Dados coletadas da plataforma LexML.

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 3 – Dados da Administração Indireta

ADMINISTRAÇÃO INDIRETA							
ANEEL ¹	N	ANP****	N	EPE*****	N	CNPE	N
Resoluções	11.789	Resoluções	870	Notas Técnicas	79	Resoluções	93

Legenda: * Dados coletadas da plataforma LexML. ****Dados coletados do website da Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustíveis. *****Dados coletados do website da Empresa de Pesquisa Energética.

Fonte: Elaboração própria.

4.3 Tratamento dos dados

Embora tenha sido possível reunir um conjunto de indicadores de atenção de diferentes atores e instituições em três arenas distintas, o conjunto de dados apresentado anteriormente possui uma série de especificações e diferenças entre si. Mesmo que em sua forma bruta todos sejam textos, por se tratar de documentos de diferentes naturezas (mensagens ao Congresso, discursos de posse presidencial, Decretos do Executivo, Medidas Provisórias, Portarias Ministeriais, resoluções de conselho, Emendas Constitucionais, Leis Ordinárias e Complementares, Decretos Legislativos, Resoluções e Portarias de agências reguladoras e notas técnicas), suas redações possuem objetivos distintos, o que torna análises comparadas invalidadas. Por esse motivo, é necessário um exaustivo processo de tratamento desses dados antes de qualquer análise.

O modelo metodológico aqui empreendido se ampara na metodologia do CAP e está dividido em três etapas: (1) análise de conteúdo e codificação; (2) sistematização e construção de banco de dados; (3) padronização por frequência estatística. A primeira diz respeito a um conjunto de instrumentos metodológicos de análise das comunicações a partir de uma hermenêutica controlada e baseada na inferência, isto é, uma técnica de análise para extrair a essência do conteúdo de algum material (textos, áudios, números etc.) para resultar em uma unidade de codificação (BARDIN, 1977; KRIPPENDORFF, 1990). A análise de conteúdo é composta por três etapas: (i) a pré-análise, a qual levantam-se hipóteses e reúne-se o corpus documental, que deve ser exaustivo, representativo, homogêneo e pertinente; (ii) a de exploração dos materiais, em que se define as unidades de análise (resumos, parágrafos, frases, *semi sentences*, palavras etc), criam-se as categorias respeitando os princípios de exclusividade, objetividade, fidelidade e replicabilidade; e por fim, (iii) o tratamento, de forma a constituir

unidades comparáveis entre si (BARDIN, 1977). Buscamos utilizar a mesma unidade de análise em todos os materiais. No entanto, como visto anteriormente, a diversidade do corpus documental demanda uma mescla de ferramentas. Para todas as espécies normativas, cada unidade de indicador, ou seja, cada lei, por exemplo, representa uma unidade de codificação. Nos casos dos discursos de posse presidencial e mensagens ao Congresso Nacional, os documentos tiveram como unidade as *semi sentences*. A primeira etapa será melhor detalhada na próxima seção, que trata do *codebook*, onde estão definidas as categorias, e do método de codificação.

A segunda etapa diz respeito à alocação dos dados codificados de forma sistemática em bancos de dados, separados por tipo de documento. Cada banco de dados reúne as seguintes informações: data de publicação; identificação (o número da normativa, por exemplo); a legislatura; o tipo de documento; o partido; o presidente na ocasião; a ementa; a indexação (por palavras-chave); o link de acesso ao documento; e os códigos do processo de codificação (códigos, subcódigos e microcódigos, quando houver), também melhor evidenciados na próxima seção.

Por fim, a terceira etapa diz respeito à conversão dos dados em frequência de aparecimento. A padronização se faz necessária porque a simples somatória das ocorrências de temáticas não significa muita coisa: os dados brutos produzem desvios e tendências erradas (BRASIL, 2017). É necessário observar com que frequência determinada questão teve atenção de algum ator ou instituições em algum dos indicadores de atenção durante um período temporal. À título de exemplificação: no documento x, referente ao ano y, o tema “energias renováveis” concentrou atenção em 6% dentre todos os exemplares publicados naquele período. A frequência obtida é o resultado do quociente entre o número de observações da classe correspondente e a soma total do conjunto:

$$F = \frac{f_a \cdot 100}{N} \quad (1)$$

Em outras palavras, ela é calculada pela soma de aparecimentos de uma unidade de código (f_a) sobre o total de todos os documentos (N) de uma mesma natureza de um determinado período. Por exemplo: o tema “energias renováveis” esteve presente em 3 (f_a) dos 37 (N) Decretos do Executivo do ano de 2008, ou seja, “energias renováveis” focalizou atenção em 8,1% dos Decretos do Executivo em 2008.

4.4 O *codebook* e o método de codificação

Conforme abordado na seção anterior, os códigos são a representação simbólica de um conteúdo; no nosso caso, os textos daquele conjunto de indicadores selecionados que compõem um corpus documental exaustivo, representativo, homogêneo e pertinente em consideração às nossas hipóteses. Os códigos selecionados foram criados pelo Brazilian Policy Agendas Project com base nos *codebooks* dos grupos integrantes do Comparative Agendas Project, respeitando os princípios da análise de conteúdo sobre exclusividade, objetividade, fidelidade e replicabilidade e também as particularidades das políticas públicas brasileiras.

No *codebook* brasileiro (como também nos livros dos demais grupos integrantes) cada código remete-se a uma política substantiva de áreas setoriais diferentes. Portanto, conforme visto nos princípios da criação de categorias, os códigos devem ser extremamente bem definidos para que não haja ambiguidade ou duplicidade de referências (BRASIL, 2017). É a precisão na definição de códigos que possibilita a realização de pesquisas comparadas entre os vários grupos dos diferentes países que integram o CAP.

O codebook brasileiro é constituído por 21 códigos (macrocódigos), que representam diferentes políticas substantivas. Dessa forma, cada unidade de análise deve ser enquadrada em apenas um código. O quadro 4 apresenta todos os macrocódigos do *codebook* brasileiro.

Quadro 3 – Lista de macrocódigos do codebook brasileiro

Macro código	Política Setorial
1	Macroeconomia
2	Direitos Cívicos, Políticos, Liberdades e Minorias
3	Saúde
4	Agricultura, Pecuária e Pesca
5	Trabalho, Emprego e Previdência
6	Educação
7	Meio Ambiente
8	Energia
9	Imigração e Refugiados
10	Transportes
12	Judiciário, Justiça, Crimes e Violência
13	Política Social
14	Habitação, Infraestrutura e Reforma Agrária
15	Sistema Bancário, Instituições Financeiras e Comércio Interno
16	Defesa, Forças Armadas, Militares e Guerra
17	Ciência, Tecnologia e Comunicações
18	Comércio Exterior
19	Relações Exteriores

20	Governo e Administração Pública
21	Território e Recursos Naturais
23	Cultura, Esporte e Lazer

Fonte: (CAPELLA; BRASIL, 2019).

Cada código é dividido em subcódigos, que capturam particularidades e setorialidades de cada política substantiva. Ao todo, o codebook brasileiro possui 211 subcódigos. É importante ressaltar que cada unidade de análise pode ser codificada com apenas um macrocódigo e com apenas um subcódigo, pertencente ao macrocódigo atribuído anteriormente. Dessa forma, é impossível que um documento seja codificado com um macrocódigo de energia e um subcódigo de meio ambiente, por exemplo. No caso desta dissertação, trabalharemos apenas com o código 8 – Energia, que é dividido em 9 subcódigos, conforme pode ser observado no Quadro 5, a seguir.

Quadro 4 – Subcódigos do Código 8 - Energia

Macro código	Subcódigo	Rótulo/Conteúdo
8	800	Geral
	801	Energia Nuclear
	802	Eletricidade e Hidrelétricas
	803	Gás e Petróleo
	805	Minas, Carvão e Termoeletricas
	806	Etanol, Energias Renováveis e Alternativas
	807	Controle e Eficiência Energética
	898	Pesquisa e Desenvolvimento
	899	Outros

Fonte: (CAPELLA; BRASIL, 2019).

Os subcódigos são uma forma de aprofundar os estudos de forma a dar destaque à transversalidade na dinâmica das políticas públicas. Com os macrocódigos é possível observar a frequência de atenção das 21 políticas substantivas. Porém, com os subcódigos é possível entender sobre o que em específicos os atores e as instituições concentraram atenção em um determinado tempo. Em termos práticos, pode ser que a atenção sobre a política de energia seja estável no tempo, mas quando observamos a atenção pelo mapeamento da atenção nos subcódigos, podemos ver se determinados atores ou instituições estavam mais preocupados com energias renováveis ou com gás e petróleo em determinado recorte temporal, por exemplo.

Como o objetivo principal desta dissertação é destacar a dinâmica de atenção sobre as energias renováveis e não renováveis pelo Executivo, pelo Legislativo e pela Administração Indireta, durante 1995 e 2014, torna-se fundamental entender sobre quais fontes renováveis os diferentes atores e instituições focalizam atenção. Para isso, estabelecemos um terceiro nível de codificação: os microcódigos. Eles serão derivados de dois subcódigos da política de energia: o 802, sobre Eletricidade e Hidrelétricas; e o 806, sobre Etanol, Energias Renováveis e Alternativas. É a partir desse conjunto de microcódigos que é possível apresentar a dinâmica de atenção em torno de cada fonte energética renovável (energias solar, eólica, pequenas hidroelétricas, de marés, geotérmicas e de biomassa) pelos diferentes atores e instituições elencados. O Quadro 6, a seguir, apresenta o terceiro nível de codificação.

Quadro 5 – Microcódigos sobre matrizes energéticas renováveis

Macro-código	Subcódigo	Microcódigo	Rótulo/Conteúdo
8	802	802 00	Geral
		802 01	Hidrelétricas (UHE)
		802 02	Pequenas Hidrelétricas (PCH e CGH)
		802 99	Outros
	806	806 00	Geral
		806 03	Biomassas (etanol e biodiesel)
		806 04	Energia Eólica
		806 05	Energia Solar
		806 06	Energia de Ondas e Marés
		806 07	Energia Geotérmica
		806 99	Outros

Fonte: elaboração própria.

Segundo os padrões do CAP, todos os dados são codificados por dois codificadores diferentes num processo denominado como “*double check*”, assim o processo de codificação dos dados adquire confiabilidade e credibilidade. O Brazilian Policy Agendas Project conta com um time de *coders* (codificadores) dos níveis de graduação em pesquisas de iniciação científica com bolsa ou voluntários e estudantes de pós-graduação em nível de mestrado e doutorado, ambos treinados pelos pesquisadores responsáveis pelo projeto, a Prof.^a Dr.^a Ana Cláudia Niedhardt Capella e o Prof. Dr. Felipe Gonçalves Brasil. Quando a codificação de ambos *coders* são idênticas, os dados são movidos para o banco de dados. Quando há divergência, seja no macrocódigo, no subcódigo ou em ambos, os dados são enviados para um

terceiro codificador (um dos pesquisadores sêniores do projeto), que atribuirá o código e o subcódigo definitivos.

Conforme abordado na seção anterior, um código e um subcódigo serão atribuídos para cada normativa. Dessa forma, Decretos do Executivo, Medidas Provisórias, Portarias Ministeriais, Resoluções do CNPE, Emendas Constitucionais, Leis Ordinárias, Leis Complementares, Decretos Legislativos, Resoluções e Portarias da ANEEL e da ANP receberão apenas um macrocódigo, um subcódigo, e um microcódigo (desde que seja codificado como macrocódigo 8 e subcódigo 802 ou 806). A leitura para a codificação se dá com base na normativa completa e não por trechos separadamente, observando as diversas observações e instruções contidas no *codebook* brasileiro. De forma geral, normativas tratam de políticas específicas com direcionamentos claros, facilitando o processo de codificação. Existem, todavia, normativas com considerado grau de intersetorialidade. Nesses casos, existe a necessidade de os *coders* realizarem julgamentos e decidir sobre os códigos a serem atribuídos. Quando isso acontece, os codificadores devem consultar a seção dedicada aos diversos casos já encontrados no processo de codificação que consta no *codebook* brasileiro e analisar se o seu caso é contemplado pelo descrito no *codebook* ou, caso não o seja, os *coders* são instruídos a consultar os demais codificadores ou os responsáveis pelo projeto. Dessa maneira, o processo de codificação ocorre de forma coerente dada a simetria de informações, respeitando as diretrizes do *codebook* e em consonância aos reconhecidos parâmetros internacionais do CAP. É importante destacar que a seção de casos intersetoriais está em contínua expansão, o que demonstra o amadurecimento para com a metodologia e o sistema político-institucional das políticas públicas brasileiras.

4.5 Tipos de análises e obtenção de resultados

Esta dissertação apresenta um desenho de pesquisa que mescla a análise longitudinal e a análise transversal (*cross sectional*), sob bases qualitativas e quantitativas, sobre a atenção em torno de energias renováveis e não renováveis na política de energia nacional entre 1995 e 2014. Na análise longitudinal, o tempo (em anos) é fixado como variável independente enquanto a atenção dada por atores ou instituições sobre determinadas questões passam a ser as variáveis dependentes. Dessa forma, é possível observar a atenção sobre uma questão pelos atores e pelas instituições selecionadas ao longo do tempo. A análise transversal, por outro lado, não isola a variável tempo. Na verdade, ela torna possível a observação de diversas questões, por diferentes atores e instituições, em um mesmo espaço temporal. Assim, é possível capturar um retrato da

atenção dispendida pelos diferentes atores e instituições sobre as diversas questões e, dessa forma, atribuir características, semelhanças e diferenças à dinâmica de atenção por esses atores em horizonte temporal delimitado, selecionado múltiplas variáveis. A junção de ambas abordagens significa a possibilidade de observar a atenção sobre as energias renováveis e não renováveis ao longo do tempo (análise longitudinal) e entender a dinâmica de atenção nos diferentes mandatos, pelos diferentes presidentes e atores do Executivo, pelos parlamentares (Legislativo) e por agentes técnicos (administração indireta), de forma a extrair um retrato temporal das múltiplas questões (análise transversal).

4.5.1 Análise longitudinal

A análise longitudinal, conforme visto anteriormente, é selecionada para a análise setorial dentro da política nacional de energia, em que são considerados os percentuais de atenção dado ao setor. Dessa forma, cada indicador de atenção selecionado representa um universo distinto de análise, isto é, cada documento utilizado representará 100%. Como nos documentos do conjunto 1 (leis e normativas) e do conjunto 2 (comunicações do Presidente da República) tratam das diversas políticas públicas, são analisados o percentual de atenção dado à política de energia. No entanto, dado que a atenção sobre o setor de energia é reduzida em alguns indicadores ou são diretamente relacionados a ele, optamos por apresentar também os dados absolutos, que esboçam os números brutos a fim de complementar a análise sobre a frequência percentual. Ressaltamos que uma divisão é aplicada ao conjunto 1, conforme apontado na seção sobre dados utilizados: incidência geral e incidência específica. Dessa forma, exibimos as frequências relativas (em porcentagem) e as frequências absolutas (a partir dos números brutos). Nos dados do conjunto de incidência específica, por outro lado, apontamos somente as frequências absolutas. Conforme apontado nas seções anteriores, a apresentação de dados brutos pode gerar desvios ou deferências, porém, no caso da atenção ao setor de energia na agenda governamental, incrementos sutis na porcentagem da atenção podem indicar comportamento muito destoantes dos valores absolutos. Os dados apresentados e analisados no Capítulo 5 demonstram essa necessidade.

Para a análise longitudinal, empreende-se as análises de frequência e correlação (abordagem quantitativa) e análises sobre os conteúdos substantivos de todos os dados (normativas e comunicações) de forma a apontar as especificidades qualitativas dos dados que foram codificados (abordagem qualitativa). É por meio da análise longitudinal que é possível apontar diferenças e semelhanças sobre os níveis de atenção observados nos documentos

selecionados, analisar a proximidade ou distanciamento entre a priorização de cada ator e instituição, bem como apontar os períodos de equilíbrios e os momentos de pontuação, na perspectiva da PET.

4.5.1.1 Análise de correlação

Nesta etapa, as variáveis são os subcódigos observados nos documentos descritos anteriormente. Ou seja, as correlações são calculadas entre os índices percentuais obtidos em cada indicador codificado. Assim, a frequência de atenção de energias renováveis em Decretos do Executivo é confrontada com a frequência de atenção sobre energias renováveis em Leis Ordinárias, por exemplo. Dessa forma, podemos observar se as agendas estão correlacionadas nas áreas setoriais pelos diferentes atores e instituições a partir de cada indicador selecionado.

Como temos variáveis qualitativas contínuas, utilizamos o Coeficiente de Correlação Linear de Pearson como técnica de análise:

$$\rho = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2} \cdot \sqrt{\sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2}} = \frac{Cov(x, y)}{\sqrt{Var(x) \cdot Var(y)}} \quad (2)$$

$$\text{Em que } \bar{x} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i, \bar{y} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n y_i \text{ e } -1 \leq \hat{\rho} \leq 1$$

Para que uma correlação linear seja perfeita entre duas variáveis (\mathbf{x} e \mathbf{y}), é necessário que $\rho = 1$ (correlação positiva: quanto maior a incidência de \mathbf{x} maior a ocorrência de \mathbf{y}) ou $\rho = -1$ (correlação negativa: quanto maior a incidência de \mathbf{x} , menor a ocorrência de \mathbf{y}). Quando $\rho = 0$, não existe correlação linear entre \mathbf{x} e \mathbf{y} .

Nas Ciências Sociais, todavia, é muito difícil encontrar situações em que sejam observadas correlações fortes e muito fortes, justamente por as variáveis geralmente versarem sobre comportamentos individuais e sociais e suas concepções sobre eles, ao contrário dos casos estudados pelas ciências exatas. Dessa forma, com base em Callegari-Jacques (2003) e Field (2009), adotaremos as seguintes ocorrências na avaliação:

- Se $0,0 \leq |\rho| < 0,3$ existe fraca correlação linear;
- Se $0,3 \leq |\rho| < 0,6$ existe moderada correlação linear;
- Se $0,6 \leq |\rho| < 0,9$ existe forte correlação linear;
- Se $0,9 \leq |\rho| \leq 1,0$ existe correlação linear muito forte.

Dessa forma, temos uma margem de observação mais flexível quando comparada aos achados das ciências exatas. Dessa forma, nesta dissertação a atenção recai sobre os resultados enquadrados a partir de uma correlação moderada.

As análises de correlações são testes estatísticos comuns em estudos que objetivam estudar a agenda governamental e estabelecer algum tipo de associação entre as variáveis. Essa é uma métrica de associação usualmente utilizada pelos pesquisadores do CAP, como Workman (2015) e Workman, Shafran e Bark (2016), bem como em estudos do Brazilian Policy Agendas Project, como é o caso da tese de Brasil (2017). No entanto, esta dissertação optou por apresentar esses testes de correlação por meio de matrizes de correlação. Dessa forma, podemos observar o panorama completo de associações entre cada um dos indicadores entre si. A ferramenta utilizada para calcular as correlações foi o R Studio.

4.5.2 Análise transversal

A análise transversal é capaz de evidenciar a dinâmica de atenção sobre questões mais específicas que as apontadas nas tipologias de análises elencadas anteriormente. Para isso, observamos as frequências de atenção ano a ano, isoladamente, nos gráficos de frequência. Assim podemos observar retratos anuais da atenção sobre o setor de energia em cada indicador selecionado. Ao isolar cada ano é possível perceber a dinâmica em torno de cada uma das fontes energéticas pelo Executivo, pelo Legislativo e pela Administração Indireta. Nesta etapa, as análises também são realizadas a partir da análise da frequência de atenção, que refletem quanto de atenção foi dada às questões selecionadas por cada um dos indicadores utilizados. Além disso, também se utiliza a análise qualitativa para aprofundar o conteúdo substantivo de cada dado a fim de obter um retrato mais factual para trazer maior robustez às análises de frequência.

CAPÍTULO 5 – O SETOR DE ENERGIA NA AGENDA GOVERNAMENTAL BRASILEIRA

No capítulo anterior foram apresentadas as bases metodológicas e analíticas desta dissertação, das quais se destacam apresentação dos dados selecionados para análise e o exaustivo processo de coleta e codificação desses dados sob as bases da Análise de Conteúdo e do referencial teórico-metodológico do Comparative Agendas Project e da Teoria do Equilíbrio Pontuado. De forma geral, as questões de pesquisas indagam as características da atenção federal com relação às políticas energéticas brasileiras de 1995 a 2014, de onde advém a atenção sobre as energias renováveis, dado que essas apresentaram um expressivo crescimento na participação da matriz energética brasileira, e ainda, se existe associação entre a agenda do Executivo, do Legislativo e da Administração Indireta.

O presente capítulo, portanto, tem por objetivo apresentar os resultados encontrados e responder às questões e hipóteses de pesquisa. Para isso, as análises longitudinal e transversal são mescladas em gráficos de frequência e testes de correlação e somadas ao detalhamento qualitativo sobre o conteúdo substantivo de todos os dados apresentados. Dessa forma, as respostas às perguntas de pesquisa e aos testes de hipótese são realizadas em uma abordagem quali-quantitativa a partir de retratos temporais e em trajetória, de forma a trazer maior robustez aos argumentos aqui expressos, como também para subsidiar as questões para pesquisas futuras.

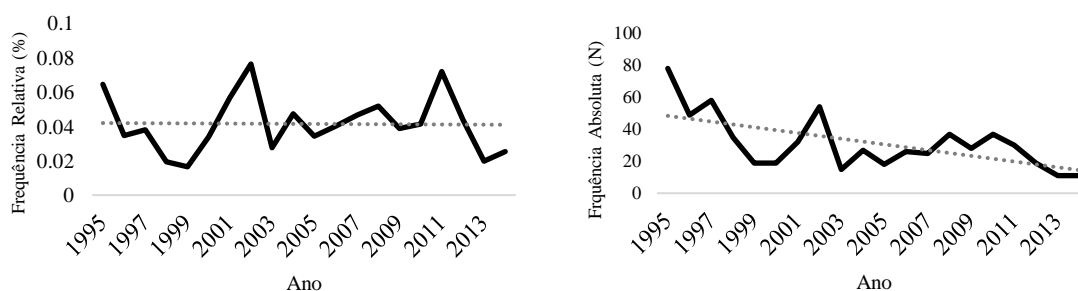
O capítulo está dividido em seis subseções. Primeiro, se analisam os dados relativos ao Executivo, dos quais se separam os dados do MME e do CNPE. Em seguida, são apresentados os achados para a agenda do Legislativo. A terceira seção é dedicada aos dados da Administração Indireta, separados entre ANEEL, ANP e EPE. Em seguida, são apresentados os resultados dos testes de correlação. A quinta seção analisa o caso do setor de energia à luz da teoria do equilíbrio pontuado. Por fim, ficam as considerações finais com as respostas às questões e hipóteses de pesquisa.

5.1 Executivo

O primeiro indicador a ser apresentado diz respeito aos Decretos do Executivo, produzidos entre 1995 e 2014. Esse é um indicador relevante tendo em vista que ele expressa uma decisão unilateral da presidência. Por isso se constitui como um indicador interessante para medir a atenção presidencial nos estudos sobre a agenda governamental no Brasil.

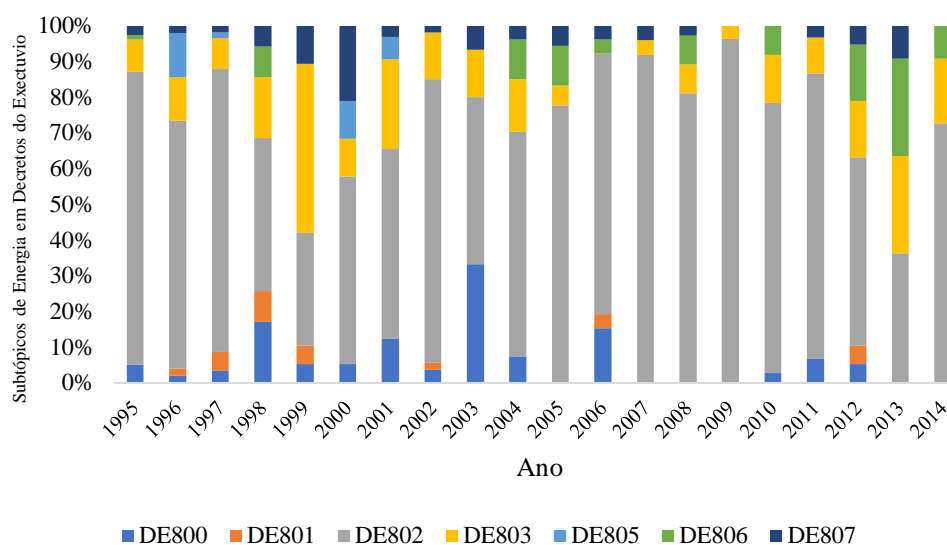
Os dados apresentados no Gráfico 4, a seguir, mostram um cenário de estabilidade com breves momentos de aumento na atenção sobre o setor de energia. Podemos ver no Gráfico 4 que geralmente os presidentes não editam mais do que 40 decretos sobre o setor de energia por ano. As exceções são os anos de 1995, 1997 e 2002. Quando analisamos os dados de frequência relativa, no Gráfico 4, o ano de 2011 também desponta como importante tendo em vista a proporção de atenção de forma comparativa. Como pode ser visto, os únicos anos dessa série temporal que ultrapassam os 5% de atenção foram os anos de 1995, 2002 e 2011. Esses picos de atenção coincidem com o início do processo de reforma do Estado (1995), com a criação das agências reguladoras (1997), com a crise elétrica (2002) e, em menor medida, com o início do primeiro mandato de Rousseff (2011). Quando observamos a linha de tendência (pontilhada) temos um cenário de estabilidade no gráfico de frequência relativa, mas um decréscimo no gráfico de frequência absoluta. Logo, também se ressalta a diferença nas formas de apresentação dos dados. Ainda assim, é possível intuir na direção da diminuição do setor de energia em Decretos do Executivo.

Gráfico 4 - Setor de Energia em Decretos do Executivo: frequência relativa e absoluta



Fonte: Elaboração própria.

O Gráfico 5, a seguir, mostra sobre o que a atenção nos Decretos do Executivo versou. Como podemos ver, eletricidade e hidrelétricas configuram como a principal prioridade nesse indicador ao longo dos vinte anos de análise. As únicas exceções são os anos de 1999, quando a atenção aumenta sobre o setor de petróleo e gás natural, e em 2013, quando energias renováveis e o setor de petróleo e gás natural passam a receber maior consideração.

Gráfico 5 – Percentual de atenção dos subtópicos de energia em Decretos do Executivo

Fonte: Elaboração própria.

No ano de 1995, como pode ser visto no Gráfico 5, apresentado anteriormente, a atenção nos Decretos do Executivo se concentra majoritariamente sobre o setor de eletricidade e hidrelétricas. Nesse ano, a grande maioria dos decretos sobre esse setor versam sobre a declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação, em favor de companhias de distribuição (como a Light, a CPFL, a Eletropaulo, a CEMIG, a Encelsa, a Eletronorte, entre outras). Isso significa que as prioridades presidenciais em decretos versam sobre a expansão das áreas relacionadas ao sistema de transmissão de energia elétrica. O Decreto de 12/04/1995, por outro lado, extingue as concessões de serviço público para aproveitamentos hidrelétricos. Os Decretos nº 1.481, de 3 de maio de 1995 e Nº 1.503, de 25 de maio de 1995 incluem a Eletrobras, Furnas, Eletronorte, Eletrosul e a Chesf no Programa Nacional de Desestatização. O Decreto nº 1.586, de 7 de agosto de 1995 trata das tarifas para unidades instaladas de pequeno consumo. O Decreto nº 1.712, de 22 de novembro de 1995 transfere concessões de UHEs e PCHs. O Decreto nº 1.717, de 24 de novembro de 1995 incide sobre concessões ou direitos reconhecidos de exploração de serviço público de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica.

Com relação ao setor de petróleo e gás natural, a atenção versou sobre o Estatuto Social da Petrobras (Decreto nº 1.405, de 23 de Fevereiro de 1995), a exclusão de participação acionária da Petrobrás Química S.A. (Petroquisa) do Programa Nacional de Desestatização (Decreto nº 1.485, de 9 de Maio de 1995, Decreto nº 1.525, de 20 de Junho de 1995 e Decreto nº 1.638, de 18 de Setembro de 1995), sobre o regime de “drawback” para o setor de petróleo

(Decreto nº 1.495, de 18 de Maio de 1995) e sobre o orçamento da Petrobras (Decreto de 30/10/1995). Com relação às energias renováveis, o único decreto refere-se às condições de suprimento de álcool etílico para as indústrias alcoolquímicas da Região Nordeste (Decreto nº 1.407, de 2 de março de 1995). Os demais decretos versam somente sobre o horário de verão e ajustes no orçamento do MME.

No ano de 1996, a prioridade permanece no setor de eletricidade e hidrelétricas. Nesse ano, novamente a maioria dos decretos versam sobre os serviços de transmissão e distribuição. Por outro lado, cresce o número de decretos sobre o PND (Decreto nº 1.818, de 13 de fevereiro de 1996, Decreto nº 1.836, de 14 de março de 1996 e Decreto nº 2.061, de 5 de novembro de 1996). Além disso, o Decreto nº 1.771, de 03 de janeiro de 1996 versa sobre a quota de investimento dos concessionários, o Decreto nº 2.003, de 10 de setembro de 1996 regulamenta a produção de energia elétrica por produtor independente e por autoprodutor (relacionada a hidráulicas e térmicas), e o Decreto de 27/09/1996 outorga concessão a UHE Cubatão S/A para exploração do aproveitamento hidrelétrico Cubatão, em trecho do rio Cubatão, localizado no município de Joinville, estado de Santa Catarina.

Com relação ao setor de petróleo e gás natural, os Decretos do Executivo novamente versam sobre o estatuto da Petrobras e a Petroquisa no PND, porém apresentam decretos sobre novas questões. Podemos observar um decreto sobre o uso de gás natural para fins automotivos (Decreto nº 1.787, de 12 de janeiro de 1996), sobre linhas de passagem da Petrobras (Decreto de 28/08/1996 e Decreto de 09/12/1996) e, mais importante, um decreto que autoriza a negociação de Notas do Tesouro Nacional entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento e a Petrobras e suas subsidiárias (Decreto nº 2.083, de 28 de novembro de 1996). Os demais decretos, mais uma vez, versam sobre ajustes no orçamento do MME e sobre o horário de verão.

Em 1997, quando a atenção sobre o setor de energia volta a crescer nos Decretos do Executivo, prioriza-se novamente o setor de eletricidade e hidrelétricas. Aqui, apesar de a maior parte dos decretos versar sobre a declaração de utilidade pública de terras para fins de transmissão e distribuição (como nos anos anteriores), cresce a atenção sobre as concessões para aproveitamento hidrelétrico e para transmissão e distribuição (Decreto de 15/01/1997, Decreto de 05/05/1997, Decreto de 26/05/1997, Decreto de 06/08/1997, Decreto de 18/08/1997, Decreto de 11/09/1997, Decreto de 21/11/1997, Decreto de 26/11/1997, Decreto de 03/12/1997, Decreto de 10/12/1997). Além disso, questões relacionadas ao PND também são bastante presentes (Decreto nº 2.249, de 11 de junho de 1997, Decreto nº 2.300, de 14 de agosto de 1997, Decreto nº 2.356, de 23 de outubro de 1997, Decreto nº 2.416, de 10 de dezembro de 1997). E, mais importante, aparece o decreto que constitui a ANEEL (Decreto nº

2.335, de 6 de outubro de 1997) e que faz ajustes a esse marco (Decreto nº 2.364, de 5 de novembro de 1997).

No setor de petróleo e gás natural, as temáticas são as mesmas: a exclusão da Petroquisa no PND (Decreto nº 2.125, de 17 de janeiro de 1997), o regime de “*drawnback*” (Decreto nº 2.276, de 16 de julho de 1997), as linhas de passagem da Petrobras (Decreto de 04/08/1997), o orçamento da Petrobras (Decreto de 17/10/1997) e, por fim, a importação de petróleo do Iraque (Decreto de 05/05/1997). No setor de energia nuclear, observamos a regulamentação do Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro (Decreto nº 2.210, de 22 de abril de 1997), as atribuições da Comissão Nacional de Energia Nuclear nas atividades de industrialização, importação e exportação de minerais e minérios de lítio e seus derivados (Decreto nº 2.413, de 4 de dezembro de 1997) e alterações no estatuto da Nuclen Engenharia e Serviços S.A (Decreto de 23/12/1997). As demais questões permanecem sobre ajustes orçamentários do MME e sobre o horário de verão.

Em 1998, eletricidade e hidrelétricas permanecem como prioridade dos Decretos do Executivo. A única novidade do ano refere-se à regulamentação do Mercado Atacadista de Energia Elétrica e à definição das regras de organização do Operador Nacional do Sistema Elétrico (Decreto nº 2.655, de 2 de julho de 1998). Os demais decretos seguem sendo sobre concessões para aproveitamento hidrelétrico, concessões para transmissão e distribuição, e a inclusão de estatais no PND.

Com relação ao setor de petróleo e gás natural, apesar de atenção não crescer, medidas importantes são observadas nos decretos editados no ano em que o setor petrolífero tem transformações importantes. É o caso da transferência de ações da Petrobras depositadas no Fundo de Amortização da Dívida Pública Mobiliária Federal para o Fundo Nacional de Desestatização (Decreto nº 2.478, de 29 de Janeiro de 1998), do cálculo e da cobrança das participações governamentais aplicáveis às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural (Decreto nº 2.705, de 3 de Agosto de 1998), e da regulamentação do Procedimento Licitatório Simplificado da Petrobras (Decreto nº 2.745, de 24 de Agosto de 1998).

Energias renováveis aparecem somente com relação ao caso das condições de suprimento de álcool etílico hidratado para as indústrias álcoolquímicas da Região Nordeste (Decreto nº 2.590, de 14 de maio de 1998), na adição de álcool etílico anidro combustível à gasolina (Decreto nº 2.607, de 28 de maio de 1998) e sobre o Comitê de Comercialização de Álcool Etílico Combustível (Decreto nº 2.635, de 25 de junho de 1998). Os decretos sobre energia nuclear versam sobre acordos internacionais e os demais decretos mais gerais são

relativos aos ajustes no orçamento do MME e ao horário de verão. Por fim, temos também um decreto que estrutura o funcionamento do Conselho Nacional de Política Energética (Decreto nº 2.457, de 14 de janeiro de 1998), criado nesse ano.

Em 1999, a principal prioridade nos Decretos do Executivo está relacionada com o setor de petróleo e gás natural. Nesse ano, aparecem diretrizes para a exportação de petróleo e seus derivados, de gás natural e condensado (Decreto nº 2.926, de 7 de Janeiro de 1999), o regime aduaneiro especial de exportação e de importação de bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e de gás natural e o regime aduaneiro especial para a importação de petróleo bruto e seus derivados, para fins de exportação ou reexportação (Decreto nº 3.161, de 2 de Setembro de 1999 e Decreto nº 3.312, de 24 de Dezembro de 1999), o procedimento administrativo para aplicação de penalidades por infrações cometidas nas atividades relativas à indústria do petróleo e ao abastecimento nacional de combustíveis (Decreto nº 2.953, de 28 de Janeiro de 1999), o Programa de Dispendios Globais da Petrobras (Decreto nº 3.283, de 10 de Dezembro de 1999 e Decreto nº 3.304, de 21 de Dezembro de 1999) e a construção de gasodutos (Decreto de 11/02/1999 e Decreto de 08/04/1999). Com relação ao setor de eletricidade, predominam os decretos sobre concessões para o aproveitamento hidrelétrico. A novidade, na verdade, está na criação do Programa Nacional de Eletrificação Rural "Luz no Campo" (Decreto de 02/12/1999). Os demais decretos versam sobre questões de ajuste orçamentário do MME, de acordo internacional em matéria de energia nuclear, e sobre horário de verão.

No ano de 2000, a atenção sobre o setor de energia nos Decretos do Executivo permanece baixa. Com relação à eletricidade e hidrelétricas, são editados decretos sobre concessão de aproveitamento hidrelétrico, concessão de distribuição e também normas gerais de tarifação das empresas concessionárias. Com relação ao setor petrolífero, edita-se um decreto para tratar dos critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais nas atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural. Pelo lado das minas, carvão e termoelétricas cria-se o Programa Prioritário de Termoeletricidade (Decreto nº 3.371, de 24 de fevereiro de 2000) e institui-se o Programa de Incentivo à Utilização de Carvão Mineral nos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (Decreto de 31/03/2000). Além disso, temos um decreto que trata sobre a estrutura e o funcionamento do CNPE. É preciso lembrar que é somente nesse ano que o conselho passa a se reunir com frequência e a produzir resoluções. Por fim, restam os decretos sobre o horário de verão.

Em 2001, quando a atenção ao setor de energia volta a crescer nos Decretos do Executivo, a principal prioridade versa sobre o setor de eletricidade e hidrelétricas. Apesar de

observamos decretos sobre concessão de áreas de potencial hidráulico e concessões de transmissão e distribuição, a principal prioridade diz respeito a crise elétrica. Nesse sentido, podemos citar a edição de medidas emergenciais de racionalização, visando a redução de consumo e aumento da oferta de energia elétrica (Decreto nº 3.789, de 18 de Abril de 2001), de medidas emergenciais de redução do consumo de energia elétrica no âmbito da Administração Pública Federal (Decreto nº 3.818, de 15 de Maio de 2001 e Decreto nº 3.840, de 11 de Junho de 2001), do horário de expediente nos ministérios e nos órgãos e entidades sob sua supervisão durante o período de crise de energia elétrica (Decreto nº 3.820, de 22 de Maio de 2001), a criação da comissão de análise do sistema hidrotérmico de energia elétrica (Decreto de 22/05/2001), a criação, no âmbito da Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica, do Conselho de Governo, o Comitê Técnico de Atendimento às Áreas Essenciais (Decreto de 07/06/2001), a regulação para a realização de investimentos em pesquisa e desenvolvimento e em eficiência energética por parte das empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas do setor de energia elétrica (Decreto nº 3.867, de 16 de Julho de 2001), a exclusão de empreendimentos de transmissão da Rede Básica do Sistema Elétrico Interligado do Programa Nacional de Desestatização (Decreto nº 3.894, de 22 de Agosto de 2001), a desvinculação de ações do Fundo Nacional de Desestatização e a autorização do aumento de capital social da Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais (Decreto nº 4.009, de 12 de Novembro de 2001). Dessa forma, podemos ver que nesse indicador, a crise elétrica tem um papel decisivo na concentração da atenção.

Com relação ao setor petrolífero, a atenção nos Decretos do Executivo recai majoritariamente ao regime aduaneiro especial de exportação e de importação de bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e de gás natural (Decreto nº 3.787, de 11 de abril de 2001), ao programa de Programa de Dispêndios Globais da Petrobras (Decreto nº 4.022, de 19 de novembro de 2001) e sobre membros da ANP (Decreto nº 3.968, de 15 de outubro de 2001). Do lado dos biocombustíveis, temos um decreto sobre a adição de álcool etílico anidro combustível à gasolina (Decreto nº 3.824, de 29 de maio de 2001) e a regulamentação da administração dos recursos da gestão de programas e de operações relativos ao setor agroindustrial canavieiro, a administração dos recursos financeiros utilizados, e o sistema de deliberação do Conselho Interministerial do Açúcar e do Alcool (Decreto nº 3.890, de 17 de agosto de 2001). Ainda no contexto da crise elétrica, os decretos sobre termoeletricidade versam sobre medidas emergenciais de racionalização, visando a redução de consumo e aumento da oferta de energia elétrica (Decreto nº 3.806, de 26 de abril de 2001) e o Programa Prioritário de Termoeletricidade (Decreto nº 4.067, de 27 de dezembro de 2001).

Em 2002, no auge da crise, eletricidade se torna uma prioridade ainda maior. Nesse ano, cresce-se o número de decretos de concessão para exploração de potencial hidráulico e, sobretudo, para exploração de linhas de transmissão. Novamente, podemos observar decretos sobre medidas emergenciais de redução do consumo de energia elétrica no âmbito da Administração Pública Federal (Decreto nº 4.131, de 14 de Fevereiro de 2002, Decreto nº 4.145, de 25 de Fevereiro de 2002, e Decreto nº 4.505, de 11 de Dezembro de 2002), a contratação para a ANEEL de pessoal técnico temporário de nível superior (Decreto nº 4.111, de 1º de Fevereiro de 2002), a instituição, pelo BNDES, do Programa Emergencial e Excepcional de Apoio às Concessionárias de Serviço Público de Geração e aos Produtores Independentes de Energia Elétrica (Decreto nº 4.475, de 20 de Novembro de 2002). Além disso, temos decretos que incidem sobre as normas gerais de tarifação para as empresas concessionárias de serviços públicos de energia elétrica (Decreto nº 4.413, de 7 de Outubro de 2002), sobre a concessão de subvenção econômica com a finalidade de contribuir para a modicidade da tarifa de fornecimento de energia elétrica aos consumidores finais integrantes da Subclasse Residencial Baixa Renda (Decreto nº 4.538, de 23 de Dezembro de 2002) e sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária e a Conta de Desenvolvimento Energético – CDE (Decreto nº 4.541, de 23 de Dezembro de 2002⁵⁰), como também o estabelecimento de normas gerais para celebração, substituição e aditamento dos contratos de fornecimento de energia elétrica, para tarifação e preço de energia elétrica, que dispõe sobre compra de energia elétrica das concessionárias de serviço público de distribuição, além de incidir sobre valores normativos e estabelecer a redução do número de submercados e as diretrizes para revisão da metodologia de cálculo das Tarifas de Uso do Sistema de Transmissão – TUST (Decreto nº 4.562, de 31 de Dezembro de 2002).

Por outro lado, podemos notar decretos que vão na direção oposta, como a inclusão, no Programa Nacional de Desestatização, de aproveitamentos hidrelétricos e de sistemas de transmissão (Decreto nº 4.192, de 10 de abril de 2002 e Decreto nº 4.426, de 16 de outubro de 2002), e a extinção da Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica da qual as responsabilidades sobre essa questão passam a ser tanto da ANEEL quanto do MME (Decreto nº 4.261, de 6 de Junho de 2002). Por fim, temos também direcionamentos para o Programa de Dispêndios Globais da Eletrobras (Decreto nº 4.355, de 2 de setembro de 2002) e a reforma do seu Estatuto Social (Decreto nº 4.469, de 13 de novembro de 2002, Decreto nº 4.559, de 30 de dezembro de 2002).

⁵⁰ Esse decreto também incide sobre o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica – PROINFA.

No setor de petróleo e gás natural, os Decretos do Executivo versaram sobre o Programa Auxílio-Gás (Decreto nº 4.551, de 27 de dezembro de 2002, Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002) e sobre o preço do GLP (Decreto nº 4.267, de 12 de junho de 2002, Decreto nº 4.292, de 28 de junho de 2002, Decreto nº 4.491, de 29 de novembro de 2002). Além disso, instituiu-se a comissão de trabalho multidisciplinar e grupos técnicos com objetivo de propor mecanismos para a regularização definitiva do licenciamento ambiental das atividades de perfuração e produção de petróleo e gás natural da Petrobras, na bacia de Campos (Decreto de 09/12/2002). Do lado dos biocombustíveis, temos decretos que incidem sobre subvenções ao preço e ao transporte do álcool combustível (Decreto nº 4.267, de 12 de junho de 2002, Decreto nº 4.292, de 28 de junho de 2002, Decreto nº 4.491, de 29 de novembro de 2002).

Em síntese, podemos ver que o setor de energia na agenda governamental de Cardoso, sob a ótica dos Decretos do Executivo, privilegia medidas relacionadas com a reforma do Estado e a agenda neoliberal. Por outro lado, a crise elétrica de 2001 e 2002 teve um grande impacto na priorização do setor elétrico, o que ajudou a acelerar os processos de concessão para exploração, transmissão e distribuição de energia.

Em 2003, quando Lula assume a presidência, o principal Decreto do Executivo é o Decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003, que cria o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - "Luz para Todos". Ademais, no setor elétrico, também podemos observar a expansão de responsabilidades da ANEEL (Decreto nº 4.932, de 23 de Dezembro de 2003), alterações nas normas gerais para celebração, substituição e aditamento dos contratos de fornecimento de energia elétrica, na tarifação, no preço, na compra de energia elétrica das concessionárias de distribuição de energia elétrica, nos valores normativos e na redução do número de submercados, para além de revisões nas diretrizes da metodologia de cálculo das Tarifas de Uso do Sistema de Transmissão – TUST (Decreto nº 4.667, de 4 de Abril de 2003, Decreto nº 4.713, de 29 de Maio de 2003, Decreto nº 4.767, de 26 de Junho de 2003). Além disso, também constam medidas para o enquadramento jurídico das cooperativas de eletrificação rural (Decreto nº 4.855, de 9 de outubro de 2003). Como pode ser visto, dá-se início a agenda de universalização da energia elétrica ao lado um programa mais social, conforme apontado no Capítulo 3 (FUGIMOTO, 2015).

No setor do petróleo e do gás natural, os decretos versam sobre o orçamento da Petrobras (Decreto de 12/12/2003) e sobre a criação do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Decreto nº 4.925, de 19 de dezembro de 2003). Podemos notar ainda decretos direcionados a mais de um setor, como é o caso do Decreto nº 4.565, de 1º de janeiro de 2003, que objetiva reduzir as alíquotas da Contribuição de Intervenção no Domínio

Econômico incidentes sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível. Da mesma forma, o PROINFA ganha direcionamentos em decretos multisetoriais ao lado da priorização da eletrificação emergencial (Decreto nº 4.644, de 24 de março de 2003, Decreto nº 4.758, de 20 de junho de 2003 e Decreto nº 4.758 de 21/06/2003).

Em 2004, voltam a aparecer os decretos que versam sobre concessões para transmissão de energia elétrica. Essas questões, conforme visto anteriormente, haviam ficado de fora dos decretos no ano de 2003. Por outro lado, podemos ver decretos que incidem sobre o processo de reforma do setor elétrico, com a atribuição de novas responsabilidades da ANEEL (Decreto nº 4.970, de 30 de Janeiro de 2004, Decreto nº 5.070, de 6 de Maio de 2004, Decreto nº 5.146, de 20 de Julho de 2004, Decreto nº 5.198, de 27 de Agosto de 2004 e Decreto nº 5.290, de 29 de Novembro de 2004), a regulamentação do Operador Nacional do Sistema Elétrico (Decreto nº 5.081, de 14 de Maio de 2004) e a expansão da oferta de energia elétrica a partir de concessões (Decreto nº 5.100, de 3 de Junho de 2004, Decreto nº 5.163, de 30 de Julho de 2004, Decreto nº 5.249, de 20 de Outubro de 2004, Decreto nº 5.271, de 16 de Novembro de 2004).

Do lado do setor do petróleo e do gás natural, temos decretos sobre subvenção econômica sobre o preço do diesel (Decreto nº 5.320, de 23 de dezembro de 2004), sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados (Decreto nº 5.060, de 30 de abril de 2004) e sobre processos internos da Petrobras (Decreto de 28/07/2004). Além disso, energias renováveis voltam a aparecer em Decretos do Executivo em 2004, com o PROINFA (Decreto nº 5.025, de 30 de março de 2004), a reestruturação produtiva e a sustentabilidade econômica da população local envolvida na produção do setor sucroalcooleiro (Decreto de 21/10/2004) e na tributação sobre os incidentes na produção e na comercialização de biodiesel (Decreto nº 5.297, de 6 de dezembro de 2004). Por fim, e mais importante, é o Decreto nº 5.184, de 16 de agosto de 2004, que cria a Empresa de Pesquisa Energética.

Em 2005, a maior parte dos Decretos do Executivo que versam sobre o setor de eletricidade e hidrelétricas está direcionado a concessões das linhas de transmissão. Ainda, podemos observar novo prazo para o enquadramento jurídico das cooperativas de eletrificação rural (Decreto nº 5.381, de 28 de Fevereiro de 2005), novas responsabilidades sobre as licitações para a ANEEL (Decreto nº 5.477, de 24 de Junho de 2005), a regulamentação do acesso de consumidores livres às redes de transmissão de energia elétrica (Decreto nº 5.597, de 28 de Novembro de 2005) e novos entendimentos sobre a comercialização de energia elétrica e sobre o processo de outorga de concessões e de autorizações de geração de energia elétrica (Decreto

nº 5.499, de 25 de Julho de 2005). O único decreto sobre o setor de petróleo versa sobre o preço do diesel para embarcações pesqueiras nacionais (Decreto nº 5.650, de 29 de dezembro de 2005) ao passo que, para as energias renováveis, temos o marco da introdução do biodiesel na matriz energética brasileira (Decreto nº 5.448, de 20 de maio de 2005) e a redução da tributação incidente sobre ele (Decreto nº 5.457, de 6 de junho de 2005).

Em 2006, a atenção sobre o setor de energia volta a crescer nos Decretos do Executivo. A principal prioridade, mais uma vez, diz respeito às concessões sobre a exploração do potencial hidráulico e a exploração do sistema de transmissão. Ainda, podemos ver o incremento de atribuições da ANEEL com relação às licitações e nas operações de importação e exportação (Decreto nº 5.668, de 10 de Janeiro de 2006, Decreto nº 5.702, de 15 de Fevereiro de 2006, Decreto nº 5.823, de 29 de Junho de 2006, Decreto nº 5.909, de 27 de Setembro de 2006), na regulamentação de investimentos em pesquisa e desenvolvimento e em eficiência energética por parte das empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas do setor de energia elétrica (Decreto nº 5.879, de 22 de Agosto de 2006) e o novo prazo para o enquadramento jurídico das cooperativas de eletrificação rural (Decreto nº 5.970, de 23 de Novembro de 2006). Em paralelo, o setor de petróleo e gás natural não recebe atenção, mesmo com o descobrimento do pré-sal, enquanto que as energias renováveis pontuam somente uma vez com um decreto sobre o PROINFA, especificamente no alinhamento do compromisso de reduzir a emissão de gases de efeito estufa com os termos da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (Decreto nº 5.882, de 31 de agosto de 2006). As demais questões mais genéricas versam sobre ajustes orçamentários no MME e na mudança de membros do CNPE.

Em 2007, os Decretos do Executivo são direcionados majoritariamente para o setor de eletricidade e hidrelétricas, dos quais se destacam as concessões sobre a exploração do potencial hidráulico e sobretudo a exploração do sistema de transmissão. Além disso, podemos observar a inclusão e a exclusão de estatais no PND (Decreto nº 6.026, de 22 de janeiro de 2007, Decreto nº 6.161, de 20 de Julho de 2007, Decreto nº 6.205, de 14 de Setembro de 2007, Decreto nº 6.254, de 13 de Novembro de 2007, Decreto nº 6.267, de 22 de Novembro de 2007), a regulamentação para concessão da comercialização de energia elétrica (Decreto nº 6.048 de 27/02/2007, Decreto nº 6.048, de 28 de fevereiro de 2007, Decreto nº 6.210, de 18 de Setembro de 2007), e a regularização das cooperativas de eletrificação rural como permissionárias de serviço público de distribuição de energia elétrica (Decreto nº 6.160, de 20 de Julho de 2007). O setor do petróleo aparece somente em um decreto sobre o orçamento de investimento da Petrobras e da Liquigás (Decreto de 14/12/2007).

Em 2008, a atenção sobre o setor de energia elétrica é alavancada pelas concessões para exploração do potencial hidráulico e a exploração do sistema de transmissão reajuste. Além disso, o setor aparece também com relação à tarifa de energia (Decreto nº 6.353, de 16 de Janeiro de 2008), à inclusão de empreendimentos de transmissão no PND (Decreto nº 6.402, de 17 de Março de 2008, Decreto nº 6.415, de 28 de Março de 2008, Decreto nº 6.423, de 4 de Abril de 2008, Decreto nº 6.535, de 11 de Agosto de 2008, Decreto nº 6.536, de 11 de Agosto de 2008, Decreto nº 6.608, de 22 de Outubro de 2008), na alteração de algumas normas sobre o Luz para Todos na zona rural (Decreto nº 6.442, de 25 de Abril de 2008), e no reajuste do Mercado Atacadista de Energia Elétrica e nas regras de organização do Operador Nacional de Sistema Elétrico (Decreto nº 6.460, de 19 de Maio de 2008).

Com relação ao setor de petróleo, observamos um decreto sobre a tributação da importação e da comercialização da gasolina e do diesel (Decreto nº 6.446, de 2 de maio de 2008), outro sobre o orçamento da Petrobras (Decreto de 12/12/2008) e um sobre subvenção ao preço do óleo diesel consumido por embarcações pesqueiras nacionais (Decreto nº 6.717, de 29 de dezembro de 2008). Nas energias renováveis, a atenção recai sobre a tributação da importação, produção e comercialização do biodiesel (Decreto nº 6.458, de 14 de maio de 2008 e Decreto nº 6.606, de 21 de outubro de 2008) e sobre a Conferência Internacional sobre Biocombustíveis (Decreto de 15/07/2008).

Em 2009, o setor de eletricidade conta com decretos sobre a inclusão de empreendimentos de transmissão no PND (Decreto nº 6.781, de 18 de Fevereiro de 2009, Decreto nº 6.802, de 18 de Março de 2009), a instituição do Conselho Diretor do Fundo de Garantia a Empreendimentos de Energia Elétrica - CDFGEE, autorização do resgate de cotas do Fundo Garantidor de Parcerias Público- Privadas - FGP e a integralização no Fundo de Garantia a Empreendimentos de Energia Elétrica – FGEE (Decreto nº 6.902, de 20 de Julho de 2009). Os demais 24 decretos do setor elétrico nesse ano versam tão somente às concessões para o sistema de transmissão, relacionadas com a expansão da infraestrutura geradora proporcionada pelo PAC. O setor de petróleo recebe atenção somente em um decreto sobre a tributação da importação e comercialização da gasolina e do diesel (Decreto nº 6.875, de 8 de junho de 2009).

Em 2010, no último governo Lula, os Decretos do Executivo também se concentraram no setor de eletricidade. Para além do expressivo número de concessões para o sistema de transmissão, os decretos versaram sobre o suprimento de energia elétrica nos Sistemas Isolados (Decreto nº 7.093, de 2 de Fevereiro de 2010, Decreto nº 7.246, de 28 de Julho de 2010, Decreto nº 7.355, de 5 de Novembro de 2010), a comercialização de energia elétrica e o processo de

outorga de concessões e de autorizações de geração de energia elétrica (Decreto nº 7.129, de 11 de Março de 2010, Decreto nº 7.317, de 28 de Setembro de 2010) e as competências sobre a ligação elétrica do Programa Luz para Todos (Decreto nº 7.324, de 5 de Outubro de 2010). Além disso, nesse ano é realizada a concessão para exploração do potencial de energia hidráulica da UHE Belo Monte, em trecho do rio Xingú, no estado do Pará (Decreto de 26/08/2010), após um longo período de conflitos em torno das questões ambientais e sociais das populações tradicionais.

Ademais, o Decreto nº 7.154, de 9 de Abril de 2010 sistematizou a regulamentação da atuação de órgãos públicos federais, ao estabelecer procedimentos a serem observados para autorizar e realizar estudos de aproveitamentos de potenciais de energia hidráulica e sistemas de transmissão e distribuição de energia elétrica no interior de unidades de conservação bem como para autorizar a instalação de sistemas de transmissão e distribuição de energia elétrica em unidades de conservação de uso sustentável. Esse decreto, pelo lado das energias renováveis, auxiliam as medidas de cooperação internacional em matéria do Programa de Construção de Pequenas Centrais Hidrelétricas/Eletrobrás (Decreto nº 7.183, de 24 de maio de 2010) e nas áreas de energias renováveis e eficiência energética (Decreto nº 7.224, de 30 de junho de 2010).

No setor de petróleo, os decretos versavam sobre subvenção econômica ao preço do óleo diesel consumido por embarcações pesqueiras nacionais (Decreto nº 7.077, de 26 de Janeiro de 2010), tributações sobre importação e comercialização do petróleo e derivados (Decreto nº 7.095, de 4 de Fevereiro de 2010), ao incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Decreto nº 7.320, de 28 de Setembro de 2010), ao orçamento da Petrobras (Decreto de 13/12/2010) e, pela primeira vez, sobre a regra de transição para destinação das parcelas de royalties e de participação especial devidas à administração direta da União em função da produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos em áreas do pré-sal contratadas sob o regime de concessão (Decreto nº 7.403, de 23 de Dezembro de 2010).

Em síntese aos Decretos do Executivo dos governos Lula, podemos apontar que o setor de energia elétrica avança no sentido da reestruturação, em programas específicos, como o Luz para Todos, e no fortalecimento estatal na provisão da geração energética. Pelo lado das concessões, predominam a inclusão ao PND dos sistemas de transmissão, enquanto etapa direcionada ao setor privado, conforme apontado no Capítulo 3 (MERCEDES; RICCO; POZZO, 2015). Sob a ótica das energias renováveis, há o predomínio do biodiesel, essencialmente relacionado ao PNPB, criado em 2005, e, em menor medida, o PROINFA.

Porém, é preciso lembrar que ao final do segundo mandato, cresce a atenção sobre sistemas isolados e o interesse nas PCH e em fontes sustentáveis, sobretudo relacionada a acordos e parcerias internacionais. Com relação ao setor do petróleo, percebe-se o predomínio de decretos que vão na direção do fortalecimento do mercado nacional, sobretudo quando consideramos os sucessivos ajustes nas tributações para importação e comercialização do petróleo e dos derivados.

Em 2011, quando Rousseff toma posse como presidenta, os Decretos do Executivo se concentram em questões relacionadas ao setor de eletricidade e hidrelétricas. No primeiro ano do mandato, observamos medidas sobre a comercialização de energia elétrica e o processo de outorga de concessões e de autorizações de geração de eletricidade (Decreto nº 7.521, de 8 de julho de 2011), com destaque às concessões dos sistemas de transmissão. É preciso ressaltar que volta aos decretos a temática da concessão para exploração do potencial hidráulico, como é o caso do Decreto de 01/06/2011 que versa sobre a UHE Teles Pires, em trecho do rio Teles Pires, nos estados de Mato Grosso e do Pará. Além disso, Rousseff recria o Luz para Todos para o seu mandato (Decreto nº 7.520, de 8 de julho de 2011, Decreto nº 7.656, de 23 de dezembro de 2011) e regulamenta a aplicação da Tarifa Social de Energia Elétrica (Decreto nº 7.583, de 13 de outubro de 2011), na direção da universalização do acesso à eletricidade, ainda não completada nos governos Lula.

Com relação ao setor petrolífero, podemos observar um decreto sobre a regra de transição para destinação das parcelas de royalties e de participação especial devidas à administração direta da União em função da produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos em áreas do pré-sal contratadas sob o regime de concessão (Decreto nº 7.657, de 23 de Dezembro de 2011) e outro referente a tributação sobre a importação e comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Decreto nº 7.570, de 26 de Setembro de 2011 e Decreto nº 7.591, de 28 de Outubro de 2011).

Em 2012, eletricidade ainda ocupa bastante espaço entre os Decretos do Executivo. Majoritariamente, o conteúdo substantivo desses decretos versa sobre a concessão para exploração do serviço de transmissão. Ainda, podemos observar dois decretos sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, que alteram algumas regras, como tempos de concessão e nas cotas de garantias físicas de energia (Decreto nº 7.805, de 14 de setembro de 2012 e Decreto nº 7.850, de 30 de novembro de 2012).

Além disso, dois dos três Decretos do Executivo sobre o setor de petróleo versam sobre a Petrobras: um sobre a autorização de alienação das ações ordinárias de emissão da estatal

adquiridas diretamente junto ao Fundo Fiscal de Investimentos e Estabilização (Decreto nº 7.881, de 28 de dezembro de 2012) e outro sobre a composição dos membros da diretoria (Decreto nº 7.678, de 6 de fevereiro de 2012). Mais uma vez, é editado decreto para tributação sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Decreto nº 7.764, de 22 de junho de 2012).

Com relação ao setor de energias renováveis, 2012 foi um ano de diversidade nos Decretos do Executivo. Podemos observar um acordo entre Brasil e Alemanha sobre cooperação no setor de energia com foco em Energias Renováveis e Eficiência Energética (Decreto nº 7.685, de 1º de março de 2012), outro acordo com a Alemanha sobre o Programa de Crédito Energias Renováveis (Decreto nº 7.686, de 1º de março de 2012) e a redução da tributação incidente sobre a produção e comercialização do biodiesel. E pelo lado da energia nuclear, temos a regulamentação do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Usinas Nucleares (Decreto nº 7.832, de 29 de outubro de 2012).

Em 2013, quando os Decretos do Executivo sobre energia foram diversificados, podemos notar que não houve nessa normativa nenhuma concessão a qualquer tipo de serviço. Na verdade, o setor de eletricidade aparece com relação às tarifas de produção, distribuição e consumo (Decreto nº 7.891, de 23 de janeiro de 2013), nas normas relativas as concessionárias (Decreto nº 7.945, de 7 de março de 2013) e na autorização de repasse dos recursos da Conta de Desenvolvimento Energético (Decreto nº 8.020, de 29 de maio de 2013). No setor de petróleo, há o destaque para a criação da Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. – PPSA (Decreto nº 8.063, de 1º de agosto de 2013) e a pesquisa e lavra de jazidas de petróleo e gás natural passíveis de serem submetidos ao Regime de Entrepasto Aduaneiro (Decreto nº 8.138, de 6 de novembro de 2013). Do lado das renováveis, o destaque de 2013 é o etanol, com relação à tributação na produção e na venda, como também em sua adição à gasolina (Decreto nº 7.997, de 7 de maio de 2013, Decreto nº 8.079, de 20 de agosto de 2013 e Decreto nº 8.164, de 23 de dezembro de 2013).

Em 2014, no último ano da série observada, energia elétrica volta a configurar como a principal prioridade nos Decretos do Executivo. Neles, podemos ver alterações nas regras sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, sobre a redução dos encargos setoriais e sobre a modicidade tarifária (Decreto nº 8.203, de 7 de Março de 2014), nas regras que regulamentam a comercialização de energia elétrica, o processo de outorga de concessões e de autorizações de geração de energia elétrica (Decreto nº 8.213, de 21 de Março de 2014, Decreto nº 8.379, de 15 de Dezembro de 2014) e na expansão da oferta de energia emergencial, sobretudo relacionada ao contexto das Olimpíadas (Decreto nº 8.272, de 26 de

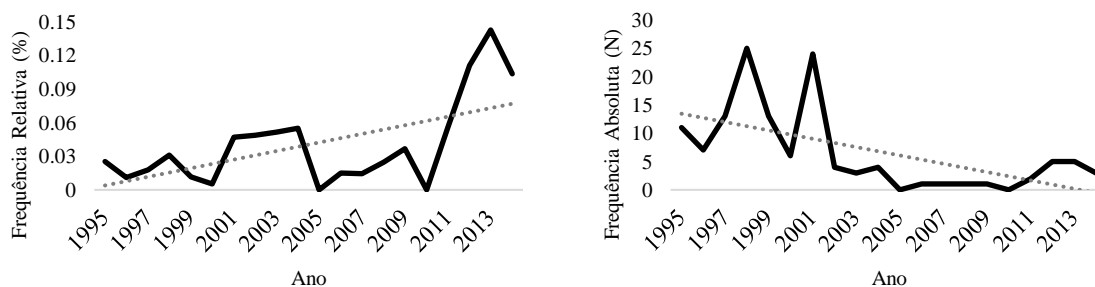
Junho de 2014 e Decreto nº 8.299, de 15 de Agosto de 2014). Ainda, recria-se a Conta no Ambiente de Contratação Regulada (Decreto nº 8.221, de 1º de abril de 2014) e posterga-se o Luz para Todos até 2018 (Decreto nº 8.387, de 30 de dezembro de 2014). Para o setor de petróleo, os Decretos versam sobre linha de passagem e orçamento da Petrobras (Decreto de 11/12/2014 e Decreto de 15/12/2014). Sobre energias renováveis, o único decreto incide sobre a subvenção econômica aos produtores fornecedores independentes de cana-de-açúcar e às unidades industriais produtoras de etanol combustível, os quais desenvolvam suas atividades na região Nordeste (Decreto nº 8.183, de 17 de janeiro de 2014).

Em síntese, os Decretos do Executivo de Rousseff direcionam esforços para a infraestrutura de transmissão e para a universalização do acesso à eletricidade. Do lado do setor do petróleo, há por um lado uma priorização do pré-sal e, por outro lado, medidas de fortalecimento do mercado nacional com as tarifas sobre a importação de petróleo e derivados. Do lado das renováveis, podemos notar acordos internacionais sobre eficiência energética a partir de fontes renováveis, como também benefícios à produção e comercialização do etanol. De toda forma, destaca-se o esforço por diversificar a matriz energética tanto do lado das fontes renováveis, quanto pelas não renováveis, das quais se destacam o petróleo e a energia nuclear, com o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Usinas Nucleares.

Os próximos dados a serem discutidos são relativos às Medidas Provisórias, que são indicadores importantes da agenda do Executivo tendo em vista que representam um ato unilateral, de caráter urgente e com prazo de validade. Logo, muitas vezes as MPs⁵¹ versam sobre questões importantes que demandam celeridade antes de sua apreciação pelo Congresso Nacional.

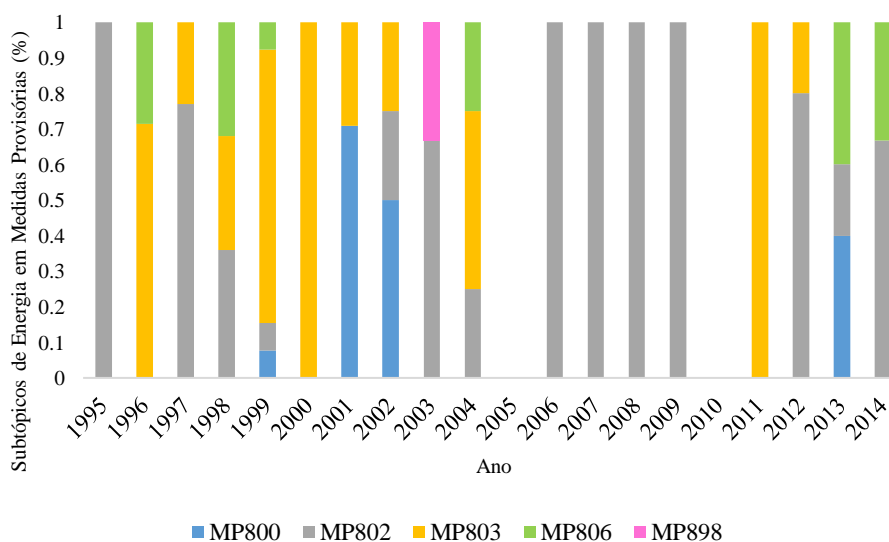
No Gráfico 6, a seguir, podemos observar a capacidade desse indicador e o volume de MPs editados. No gráfico de frequência relativa, podemos observar uma relativa estabilidade com um aumento da frequência de MPs sobre o setor de energia a partir de 2012. No entanto, no gráfico de frequência absoluta, podemos notar que esse comportamento expressa uma tendência de redução de emissão de MPs, dado que a linha de tendência sobre o número bruto de medidas provisórias editadas sobre energia demonstra esse comportamento. Dessa forma, o que se mostra mais relevante, em termos de aumento na atenção pelo número bruto de MPs editados, são os anos Cardoso.

⁵¹ O volume de MPs editadas também pode ser indicativo de problemas de governabilidade no contexto do presidencialismo de coalizão (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998).

Gráfico 6 - Setor de Energia em Medidas Provisórias: frequência relativa e absoluta

Fonte: Elaboração própria.

O Gráfico 7, a seguir, mostra sobre o que em específico as MPs versaram. Podemos ver que os anos Cardoso têm predominância de MPs sobre o setor de petróleo e gás natural, enquanto que os governos petistas tem concentração no setor de energia elétrica. Em 1995, quando todas as MPs do setor de energia versaram sobre eletricidade, podemos observar o estabelecimento de normas e a prorrogação de concessões, como também ajustes nos orçamentos da Eletronorte e de Itaipu.

Gráfico 7 - Percentual de atenção dos subtópicos de energia em Medidas Provisórias

Fonte: Elaboração própria.

Em 1996, quando o setor de energia elétrica não aparece, as MPs versaram sobre o setor de petróleo e energias renováveis, em menor medida. No setor petrolífero, as medidas provisórias visaram somente a concessão de subvenção econômica ao preço do óleo diesel consumido por embarcações pesqueiras nacionais. Do lado das renováveis, aparecem MPs

sobre a adição de álcool anidro combustível à gasolina (Medida Provisória nº 1.409, de 17 de abril de 1996 e Medida Provisória nº 1.456, de 16 de maio de 1996).

Em 1997, as prioridades do setor de energia elétrica em MPs versaram sobre a reestruturação do setor, com a incorporação de estatais no PND, a compra pela Eletrobras de outras companhias estaduais, e a reestruturação da Eletrobras após esse processo. Do lado do setor de petróleo, editam-se mais MPs sobre a concessão de subvenção econômica ao preço do óleo diesel consumido por embarcações pesqueiras nacionais.

Em 1998, a atenção sobre o setor de energia cresce consideravelmente nas MPs. No setor elétrico, a temática das medidas provisórias é a mesma: reorganização da Eletrobras após a incorporação de estatais estaduais. No setor do petróleo, as MPs versaram sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis. Do lado das renováveis, a atenção é direcionada à redução de emissão de poluentes por veículos automotores, essencialmente relacionada à adição de álcool anidro à gasolina.

Em 1999, a única MP sobre o setor de energia versou sobre a participação da Eletrobras nos processos de concessão. No setor de petróleo, as MPs recaíram sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis a ser realizada pela ANP. Energias renováveis novamente aparece com relação à adição de álcool etílico anidro à gasolina, no contexto da redução de emissão de poluentes por veículos automotores (Medida Provisória nº 1.746-8, de 13 de janeiro de 1999).

Em 2000, todas as MPs do setor de energia são direcionadas às atividades relativas ao monopólio do petróleo, ao Conselho Nacional de Política Energética e à ANP e suas atribuições sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis e nas sanções administrativas com relação a infrações econômicas.

Em 2001, no tocante ao setor de petróleo, as MPs versaram sobre as mesmas temáticas, como também com relação aos preços do gás natural e do GLP. Porém, a crise energética recebe considerável atenção, tendo em vista a criação da Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica, de diretrizes para programas de enfrentamento à crise, da Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial, para além da expansão da oferta de energia emergencial e de incrementos no orçamento do MME.

Em 2002, por outro lado, computa-se somente quatro MPs sobre o setor de energia. Para o setor do petróleo, a MP refere-se ao orçamento da Petrobras. Para o setor elétrico, a MP cria o Mercado Atacadista de Energia Elétrica (Medida Provisória nº 29, de 7 de fevereiro de 2002). As demais versam sobre o orçamento do MME.

Em 2003, quando Lula assume a presidência, temos somente três MPs. No entanto, elas são significativas: a Medida Provisória 127, de 04/08/2003 versa sobre a criação do programa emergencial e excepcional de apoio as concessionárias de serviços públicos de distribuição de energia elétrica; a Medida Provisória 144, de 11/12/2003 trata da comercialização de energia elétrica; e a Medida Provisória 145, de 11/12/2003 é direcionada à criação da EPE.

Em 2004, podemos ver MPs sobre a tributação da importação de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível, a autorização para capitalização da Eletrobras, e a regularização de cadastro de importadores de biodiesel e seus tributos. Em 2006, a única MP de energia versa sobre ajuste no orçamento do MME. Em 2007, a única MP está direcionada à renegociação dos créditos da União e da Eletrobras junto a Itaipu Binacional. Em 2008, temos medidas relativas ao financiamento do setor elétrico no contexto do PAC I. Em 2009, a atenção na medida provisória se deve aos serviços de energia elétrica nos sistemas isolados (Medida Provisória 466, de 29/07/2009).

Em 2011, já no governo Rousseff, contamos com duas MPs, uma relativa ao sistema de abastecimento de combustíveis e outra com relação a subvenções econômicas sobre o álcool combustível. Em 2012, observamos uma MP que autoriza a Eletrobras a adquirir participação na CELG Distribuição S.A., outra que dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica, a prestação temporária do serviço e a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica, e duas sobre concessão de geração, transmissão e distribuição de eletricidade. No setor de petróleo, uma MP incrementa novas regras de distribuição entre os entes da federação dos *royalties* e da participação especial decorrentes da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de concessão, como também a destinação dos recursos do fundo social.

Em 2013, energias renováveis ocupam maior espaço nas medidas provisórias. O destaque está, na verdade, no setor sucroalcooleiro de produção de etanol (MP 613 de 07/05/2013, MP 615 de 17/05/2013 e MP 622 de 09/07/2013). As demais MPs versam sobre o ajuste no orçamento do MME e um pequeno ajuste na Conta de Desenvolvimento Energético a fim de reduzir tarifas. Em 2014, editam-se MPs para realizar ajuste na lei de comercialização de energia elétrica, para tratar do mandato do diretor-geral do Operador Nacional do Sistema Elétrico e para dispor sobre a adição obrigatória de biodiesel ao óleo diesel comercializado ao consumidor final.

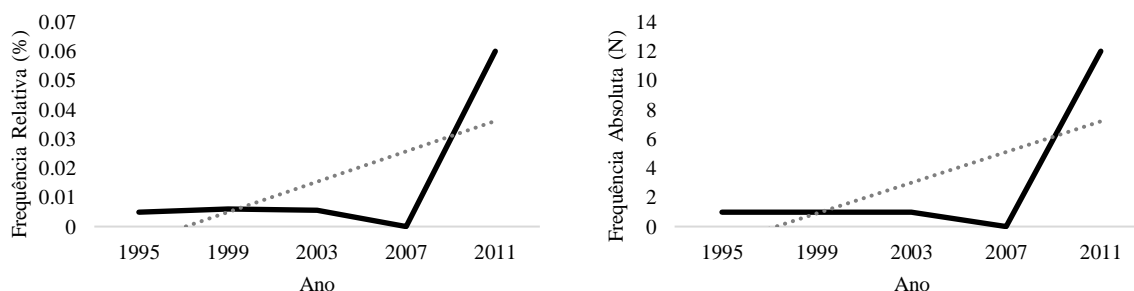
Em síntese, a maior parte das Medidas Provisórias editadas no período de 1995 a 2014 concentra-se nos governos Cardoso. Em seus dois mandatos, a maior parte das MPs se relaciona com o contexto de reforma do Estado e a gestão das estatais. O setor do petróleo aparece como

principal prioridade, mas a maior parte das medidas provisórias versa sobre as tarifas dos combustíveis. Nos governos petistas, as Medidas Provisórias são majoritariamente voltadas para ajustes no sistema elétrico, no contexto da contrarreforma setorial e do PAC. É preciso destacar que o setor sucroalcooleiro e o etanol têm papel importante nas MPs editadas, aparecendo com certa frequência em todos os governos, o que demonstra uma agenda relativamente estável ao longo desses 20 anos, ao menos nas Medidas Provisórias.

Os próximos dados apresentados sobre o Executivo são relativos aos Discursos de Posse e às Mensagens ao Congresso Nacional. Ambos os indicadores são entendidos como sinalizadores de prioridades simbólicas dado que eles não se constituem como o resultado de ações concretas, mas sim como elementos discursivos que expressam prioridades (CHÁCQUES-BONAFONT, PALAU; BAUMGARTNER, 2015). Esses dados, dessa forma, expressam o que o governo considera como prioritário quando está em diálogo com outros atores. No caso dos Discursos de Posse, o diálogo é feito com os cidadãos e eleitores como um todo, chamando também atenção dos parlamentares, dos demais políticos e da mídia. As Mensagens ao Congresso, por sua vez, estabelecem diálogo diretamente com os parlamentares. Observar esses indicadores possibilita entender que prioridades são apontadas a depender do público alvo, por isso os selecionamos para serem analisados.

O Gráfico 8, a seguir, apresenta a frequência de aparecimento do setor de energia nos Discursos de Posse durante os cinco mandatos presidenciais. Como podemos ver, o setor de energia aparece de uma forma bastante tímida durante os quatro primeiros discursos. É somente do discurso de Rousseff que o setor ganha maior relevância. Nesse indicador, podemos observar a dinâmica de equilíbrio mantida durante o intervalo de 1995 e 2010, pontuado por um pico de atenção no discurso de posse do primeiro governo Rousseff. Durante os dois mandatos de Cardoso e o primeiro de Lula, a atenção sobre o setor de energia é bastante similar. Ainda, no discurso de 2007, o setor sequer aparece entre as prioridades simbólicas comunicadas aos cidadãos e eleitores.

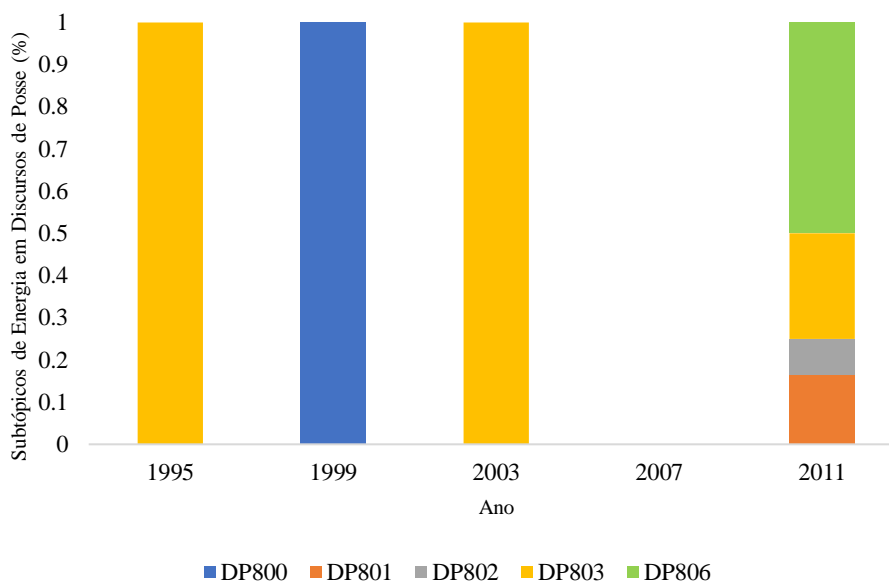
Gráfico 8 - Setor de Energia em Discursos de Posse: frequência relativa e absoluta



Fonte: Elaboração própria.

No Gráfico 9, a seguir, podemos observar sobre o que em específico os presidentes focalizaram atenção. Em ambos discursos de Cardoso, o setor de energia aparece somente uma vez em suas prioridades. Em 1995, sua fala está direcionada ao petróleo, enquanto “bilhete de passagem para o mundo moderno”. Nesse sentido, podemos perceber a fala não se remete a algum tipo de ação concreta ao setor, mas a um entendimento do presidente sobre a importância do recurso para aquele momento.

Gráfico 9 - Percentual de atenção dos subtópicos de energia em Discursos de Posse



Fonte: Elaboração própria.

Em 1999, a única menção à energia versou sobre o setor de uma forma geral. O discurso nesse sentido propaga a ideia de que nos últimos anos o Brasil “promoveu um salto na produção de energia”, dentro do contexto de uma transformação em sua “fisionomia” na lógica das

políticas de infraestrutura. A fala, mais uma vez, não direciona medidas concretas, com apontamentos relacionados a obras específicas, mas sim a uma ideia mais genérica. O discurso, nesse sentido, busca encontrar no cidadão a percepção do que o presidente retrata, ficando a cargo do eleitor assinalar a afirmação de Cardoso.

Em 2003, no primeiro discurso de posse de Lula, o setor de energia pontua somente uma vez, numa fala referente à Petrobras. Nessa menção, o presidente aponta na direção da força e da importância da estatal para os brasileiros. A fala, nesse sentido, demonstra um tom distinto de Cardoso, porque a ênfase está na estatal e não no recurso em si. Dessa forma, o direcionamento à Petrobras demonstra uma prioridade setorial relevante, sobretudo quando pensamos no contexto de transformação e abertura do setor petrolífero. Ainda, a fala de Lula parece buscar inflar o orgulho dos brasileiros e resgatar a importância da Petrobras após mais de uma década de uma agenda neoliberal. Ainda assim, a fala pontual do presidente pede cautela em qualquer afirmação, até porque a baixa atenção em seu discurso desconsidera inclusive o contexto de crise elétrica e os apagões, que estiveram inclusive em sua campanha presidencial (MERCEDES; RICCO; POZZO, 2015).

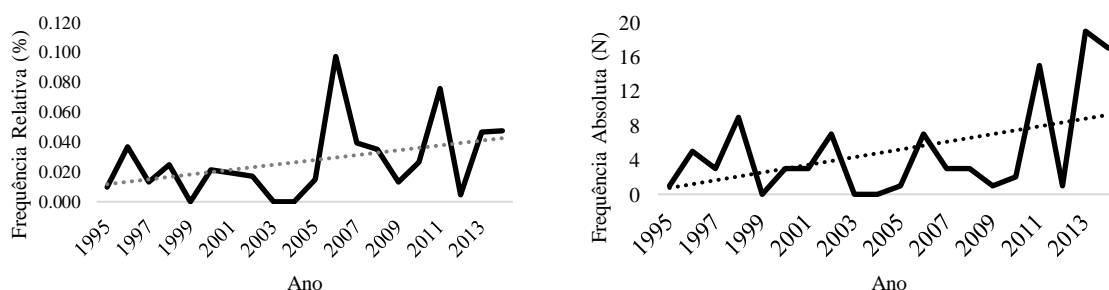
Em 2011, notamos um padrão completamente diferente, uma vez que a crescente fala sobre o setor demonstra que energia compõe as prioridades de Rousseff. Além disso, quando observamos o gráfico que destaca as áreas setoriais relacionadas ao setor de energia, notamos uma melhor distribuição entre as diferentes frentes setoriais. Não podemos dizer, no entanto, que existe uma inversão de prioridades dado que Cardoso e Lula tiveram uma focalização irrelevante ao setor, mas que, na verdade, Rousseff foi a única presidente que deu prioridade ao setor de energia quando falava com o público em geral. Dessa forma, no campo simbólico da agenda governamental da Presidência, energia só se torna prioridade com vistas à opinião pública na eleição de Rousseff.

Analisando o conteúdo das falas, podemos notar uma maior inclinação às fontes alternativas e renováveis de energia, que aparece ligada à imagem de desenvolvimento energético limpo a ser reconhecido mundialmente – “matriz energética mais limpa do mundo” – e à diversificação da matriz, em que a presidente destaca o etanol, a biomassa, a energia eólica e a energia solar – “O etanol, [...] e as fontes de energias hídricas terão grande incentivo, assim como as fontes alternativas: a biomassa, a eólica e a solar.”. Com relação ao setor do petróleo, Rousseff dá ênfase sobretudo ao pré-sal e à importância da Petrobras – “O pré-sal é nosso passaporte para o futuro”; “O meu Governo terá a responsabilidade de transformar a enorme riqueza obtida no pré-sal em poupança de longo prazo [...]” e “O grande agente dessa política foi e é a Petrobras, símbolo histórico da soberania brasileira na produção energética e do

petróleo.”. O setor nuclear também aparece, ainda que timidamente, como prioridade, já que nas falas de Rousseff – “não nos permite qualquer indiferença frente à existência de enormes arsenais atômicos, à proliferação nuclear [...]” – o tom está direcionado, nesse sentido, a uma preocupação do recurso a conflitos.

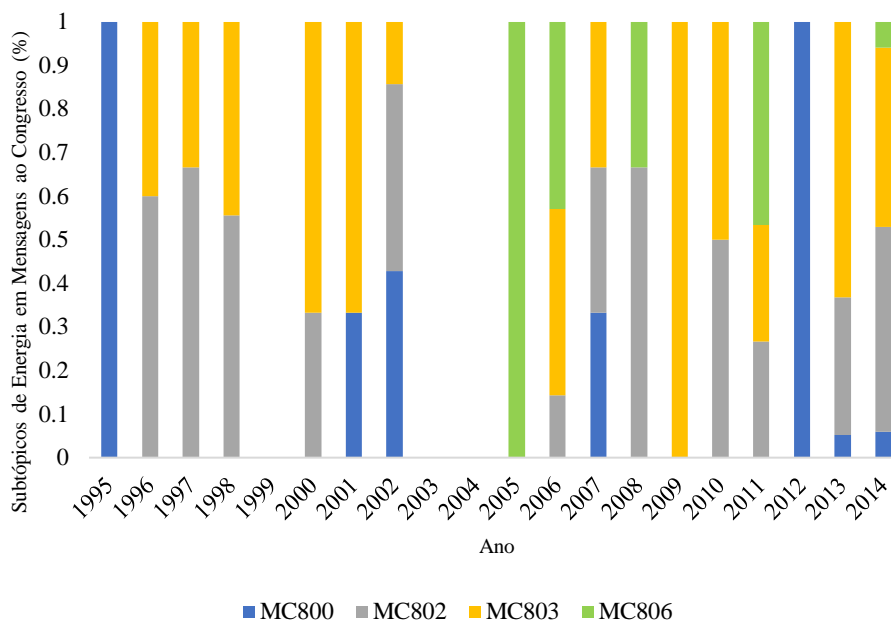
O Gráfico 10, a seguir, apresenta a atenção sobre o setor de energia nas Mensagens ao Congresso Nacional. Os dados mostram como energia é uma temática que oscila entre as prioridades e como podemos notar comportamentos bastante distintos nos diálogos de cada presidente com os parlamentares. Durante os governos Cardoso, energia encontra menos atenção quando comparado aos mandatos petistas. Por outro lado, o gráfico de frequências absolutas, que apresenta o número bruto de menções ao setor de energia nas Mensagens ao Congresso Nacional, mostra como o setor encontra pouca atenção tanto em Cardoso quanto em Lula. A exceção são as mensagens de Rousseff, que aumentam sua capacidade e atenção sobre as questões do setor de energia. Sendo assim, os dados sobre esse indicador demonstram uma tendência crescente bastante parecida com os Discursos de Posse: somente Dilma Rousseff tem uma maior priorização sobre o setor de energia e, mais do que isso, temos a prevalência de estabilidade em todo o período, pelo menos sob a ótica deste indicador.

Gráfico 10 - Setor de Energia em Mensagens ao Congresso: frequência relativa e absoluta



Fonte: Elaboração própria.

Quando observamos sobre o que em específico essa atenção sobre o setor de energia se traduz, podemos notar, conforme o Gráfico 11, que as prioridades temáticas pouco se alteram ao longo dos vinte anos. Nos governos Cardoso, as menções ao setor de energia em Mensagens ao Congresso oscilam entre eletricidade e hidrelétricas e petróleo e gás natural; questões mais gerais aparecem menos. Nos governos petistas, por outro lado, há mais diversidade por conta da incorporação das energias renováveis enquanto prioridade.

Gráfico 11 - Percentual de atenção dos subtópicos de energia em Mensagens ao Congresso

Fonte: Elaboração própria.

Em 1995, Cardoso faz uma única menção ao setor de uma forma genérica, referindo-se à infraestrutura energética como um todo. Porém, em 1996, Cardoso já tem uma fala um pouco mais elaborada. Na Mensagem ao Congresso desse ano, as menções sobre os setores de petróleo e de eletricidade estão relacionadas com a política de desestatização, com as privatizações e com a abertura ao capital privado no setor energético. Além disso, Cardoso ainda menciona a privatização da Petroquímica e a venda da Encelsa. Nesse sentido, podemos notar que o diálogo com os parlamentares vai na direção de integrar o contexto da agenda neoliberal às medidas preteridas para o setor de energia. Em outras palavras, levantar essas prioridades ao lado de exemplificações sobre ações já tomadas anteriormente demonstra uma busca por suporte parlamentar na aprovação dessas pautas no Congresso.

Em 1997, as prioridades permanecem as mesmas. As falas de Cardoso nesse ano novamente estão direcionadas para o setor de eletricidade e petróleo em relação ao processo de desestatização. Sobre isso, Cardoso está direcionando as prioridades com relação à criação de recursos por conta da venda de ativos estatais, como também às novas concessões nos setores de energia elétrica. Além disso, entra na agenda as agências reguladoras ANEEL, criada no ano anterior, e a ANP, a ser criada em 1997. A Mensagem ao Congresso de Cardoso em 1997 mantém o tom de suporte parlamentar para a agenda de reformas.

Em 1998, o cenário continua parecido, com atenção sobre o setor de eletricidade e hidrelétricas e o setor de petróleo e gás natural. Em sua fala com o Congresso Nacional, Cardoso

menciona emendas constitucionais sobre o petróleo, sobretudo relacionadas às reformas que começaram a ser postas em marcha em 1997, como é o caso da Lei do Petróleo. A intenção, nesse sentido, é manter o processo de transformação setorial. Além disso, também é mencionada a preocupação com a distribuição de gás, o que anos depois viria a constituir o “auxílio gás”. Pelo lado da eletricidade, Cardoso tem sua fala direcionada às possibilidades criadas pela ANEEL e o marco regulador. Na mensagem desse ano, ressalta que “Na condição de regulador, a ação do poder público ganha peso e eficácia com as agências nacionais de energia elétrica”. Ainda, o processo de abertura do setor elétrico é evidenciado como potencialidade de prover demandas de outras regiões: “abrindo os gargalos de suprimento de energia na Região Norte”. As falas de Cardoso, portanto, constituem uma contínua estratégia de argumentação sobre sua agenda neoliberal com o intuito de buscar apoio no Congresso para dar continuidade às reformas.

Em 2000, embora a atenção ainda recaia sobre os mesmos setores, a pauta da Mensagem ao Congresso tem um tom um pouco alarmista. No setor petrolífero, a fala de Cardoso diz respeito ao preço do petróleo: “O Brasil, além disso, teve que absorver um aumento de mais de 120% nos preços do petróleo importado.”. A fala, nesse sentido, expressa preocupação para com o preço do recurso em solo nacional. A menção, nesse sentido, parece visar introjetar uma problemática a fim de que as reformas do setor do petróleo, enquanto alternativa, solucionem o cenário de acréscimo no preço dos combustíveis. Ainda, Cardoso faz menção aos investimentos programados para o setor do petróleo. Assim, para além de apresentar um problema, o presidente aponta e abre espaço para suas políticas, como também para suas ações setoriais pelas alocações orçamentárias prometidas. No que se refere à eletricidade, a menção breve diz respeito ao fortalecimento setorial.

Em 2001, quando a crise elétrica começa a despontar, a mensagem encaminhada ao Congresso Nacional não faz menção ao setor elétrico. Na verdade, a atenção está concentrada sobre o setor petrolífero. O tom alarmista da fala de Cardoso mais uma vez versa sobre a alta do petróleo. A atenção ao setor de energia de modo geral é irrisória. O tom alarmista, já empregado anteriormente, perde espaço tendo em vista a breve menção do setor.

Em 2002 o cenário é outro tendo em vista que a questão da crise de energia ganha prioridade na Mensagem ao Congresso daquele ano. Cardoso inclusive chega a falar do “risco de uma crise de energia no Brasil”. No entanto, o presidente tenta afastar o alarde tentando demonstrar as ações tomadas pelo governo: “O risco da crise de energia foi afastado pela extraordinária adesão dos brasileiros à redução do consumo, pela aceleração dos investimentos em geração e transmissão”, enquanto ressalta que o racionamento ocorreu “sem o impacto

temido da redução do consumo de energia sobre o nível do emprego”. Ainda assim, Cardoso utiliza de um tom brando ao reconhecer que o setor de “energia demanda aperfeiçoamentos em seu arcabouço institucional.”. Dessa forma, parece estar claro para o governo federal a lacuna institucional e os desafios a serem enfrentados. No entanto, nenhum indicativo foi posto, ainda que 2002 fosse um momento importante tendo em vista o pleito presidencial e a busca por um sucessor do PSDB.

Após apresentar sobre o que a atenção sobre energia versou nas Mensagens ao Congresso entre 1995 e 2002, fica claro que Cardoso foi um presidente bastante cauteloso em suas falas com o Congresso a respeito do setor energético. As maiores atenções foram dadas com relação às políticas de desestatização e reforma do Estado e, ao final, com a crise elétrica. O tom utilizado foi geralmente alarmista para tratar do petróleo e positivo para apresentar as ações tomadas pelo governo a fim de solucionar as questões apontadas. Ainda, é preciso reconhecer que os anos eleitorais não fizeram crescer a atenção sobre o setor de energia. Logo, parece importar pouco para o presidente esse diálogo com os congressistas.

Nos governos petistas, a priorização simbólica do setor é notadamente irregular. O setor de energia, que não aparece em 2003 e 2004, passa a despontar como uma questão importante somente a partir de 2005, ainda que seja uma área que varie ao longo do tempo. Os destaques de maior atenção estão nos anos de 2006 e 2008, em Lula, e em 2011, 2013 e 2014, em Rousseff; ainda que os demais anos tenham recebido atenção considerável, como 2007 e 2010, no segundo governo Lula. É bastante curioso que energia não configure nas Mensagens ao Congresso em 2003 e 2004, anos decisivos para a contrarreforma setorial e pelas novas medidas no setor energético implantadas no governo Lula. A crise elétrica que colocou os *blackouts* na pauta dos debates e campanhas eleitoras tampouco tiveram efeito na comunicação com o Congresso.

Em 2005, quando o setor aparece na Mensagem ao Congresso, a atenção é totalmente dedicada às energias renováveis. O que pontua nesse ano, na verdade, é a menção ao Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel, criada naquele ano para incentivar a produção e o uso de biodiesel como alternativa ao diesel derivado do petróleo. O PNPB e o biodiesel, nesse sentido, ganham destaque ao lado do etanol no setor de biocombustíveis, fazendo com que o Brasil tenha protagonismo internacional ainda maior desses produtos (BARCELOS, 2015).

Em 2006, os biocombustíveis e principalmente o biodiesel seguem entre as prioridades da Mensagem ao Congresso, ao lado dos destaques do setor de petróleo, que aparece ora associada a “a tão sonhada auto-suficiência em petróleo”, ora à “refinaria Abreu e Lima [que] consolidam a industrialização do Nordeste, corrigindo desigualdades regionais históricas.”.

Em 2007, notamos uma mudança importante nas prioridades, já que o setor de energias renováveis, que foi o mais saliente nos anos anteriores, não aparece. Na verdade, as hidrelétricas até aparecem, no entanto, conforme abordado no Capítulo 3, esta dissertação faz uma ressalva às hidrelétricas tendo em vista seus impactos socioambientais (NATT; CARRIERI, 2017). As outras prioridades (petróleo e geração de energia de forma genérica), ao lado das hidrelétricas, despontam como prioridades na expansão da infraestrutura brasileira, já sendo, nesse sentido, um indicativo bastante importante tendo em vista a criação do Programa de Aceleração do Crescimento naquele ano.

Em 2008, os biocombustíveis, dentro do setor das energias renováveis, voltam a configurar como a principal prioridade na área de energia. A mudança, na verdade, está em não explicitar somente o biodiesel do PNPB como nos anos anteriores, mas referenciar o setor como um todo, tendo em vista a expressiva expansão que vinha se desenvolvendo a passos largos, superando inclusive as previsões governamentais tanto na produção, quando no avanço tecnológico (BARCELOS, 2015). A menção à energia hidrelétrica, por outro lado, aparece somente como um indicativo de desenvolvimento econômico: “no leilão da usina de Santo Antônio, no rio Madeira, o custo do megawatt/hora voltou aos patamares do início da década de 90.”.

Em 2009, a única menção ao setor de energia se refere à descoberta do Pré-Sal: “A descoberta do petróleo na camada do Pré-sal, por sua vez, abriu um novo – e extraordinário – horizonte para toda a nossa indústria de base.”. Essa pontuação já dá um bom indicativo do que seriam as prioridades energéticas nos próximos anos. Ainda assim, lembramos que o Pré-Sal foi descoberto em 2006, mas só aparece nas Mensagens ao Congresso em 2009.

Ainda nessa lógica, em 2010 a atenção é disputada entre o setor do petróleo e o da energia elétrica. Porém, quando observamos o conteúdo do documento, percebemos uma ênfase maior ao petróleo relacionado, mais uma vez, ao Pré-Sal: “devemos somar uma outra grande frente do nosso desenvolvimento: o petróleo do Pré-Sal.”; “Em 1º de maio passado, fizemos a primeira extração de óleo das imensas reservas submarinas que garantem ao Brasil a ampliação da soberania energética e, sobretudo, dão impulso aos mais variados setores industriais.”. O setor, nesse sentido, está relacionado tanto aos desenvolvimentos econômico, industrial e tecnológico, quanto a questões de soberania nacional. O setor de eletricidade, por outro lado, só é mencionado para fazer referência às hidrelétricas em operação no Rio Madeira, que dão o indicativo da expansão da geração de eletricidade na região amazônica.

Em 2011, quando Rousseff assume a presidência, as prioridades mostram-se diferentes dos últimos dois anos. O que mais chama a atenção é a diminuição de direcionamento ao Pré-

Sal, que aparecia como tema mais importante no setor de energia, tanto com relação às questões de desenvolvimentismo quanto de orgulho nacional. O direcionamento a ele está, mais uma vez, no entendimento de que “O Pré-Sal [é] nosso passaporte para o futuro”. Ainda, o documento dá destaque ao petróleo e ao gás natural: “R\$ 461,6 bilhões em energia (dos quais R\$ 281,9 bilhões em petróleo e gás natural, [...])”. Na verdade, o que mais pontua nesse indicador é o setor de energias renováveis, com os direcionamentos às energias solar, eólicas e aos biocombustíveis etanol e biodiesel. Aparecem também nesse setor os indicativos das energias renováveis direcionadas ao setor agrário, a chamada “agroenergia”, além da reafirmação de o Brasil continuar a “manutenção da matriz energética mais limpa do mundo.”. Com relação ao setor de eletricidade, para além das menções às fontes hídricas e à expansão da geração e da transmissão da energia elétrica, é a primeira vez que o Programa Luz para Todos aparece entre as prioridades simbólicas, apesar de ter sido criado em 2003. A ascensão do programa na Mensagem ao Congresso de Rousseff é indicativo de que o programa, criado no momento que a presidente era ministra de Minas e Energia, receberia novas etapas e expansão em seu governo. Dessa forma, no campo simbólico, Rousseff resgata uma agenda que ela mesma ajudou a conceber desde o primeiro governo Lula.

Em 2012, na contramão da tendência observada na trajetória, o setor tem uma participação irrelevante na Mensagem ao Congresso. A única alusão ao setor de energia é genérica porque não direciona atenção a nenhum programa ou área setorial, mas somente faz menção ao lado das cooperações internacionais: “Com o Mercosul e a Unasul estamos avançando na coordenação nas esferas política, energética, [...]”.

Já em 2013 a atenção ao setor de energia volta a crescer. Mas, mais do que isso, é importante destacar que de todo o período, 2013 é o ano em que o documento teve maior capacidade e diversidade (CAPELLA; BRASIL, 2020), inclusive em relação aos números absolutos para além da frequência de aparecimento. A principal prioridade de Rousseff naquele ano foi o setor de petróleo e gás natural, do qual se destacam: a expansão da produção do petróleo, inclusive relacionada ao Pré-Sal; o aumento do investimento da Petrobras, tanto para a construção de novas refinarias e plataformas quanto a primeira perfuração do Pré-Sal; e os efeitos da exploração do Pré-Sal tanto para a segurança energética, quanto para destinação dos *royalties* do petróleo. Com relação ao setor de eletricidade, as menções também foram mais abrangentes, dando indicativos mais palpáveis, como as priorizações em medidas de redução das tarifas e dos encargos de energia, na renovação das concessões, e em investimento tanto na produção quanto nas linhas de transmissão. Dessa forma, nas Mensagens ao Congresso Nacional petistas, essa é a primeira vez em que se focaliza atenção em questões mais materiais,

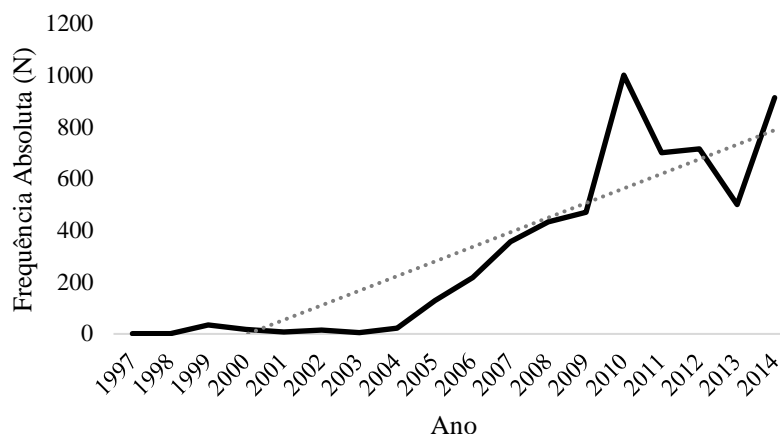
fazendo menção a prioridades que podem mais facilmente serem comparadas à agenda decisória.

O ano de 2014 segue a mesma tendência, tendo quase as mesmas prioridades dos anos anteriores. No setor de petróleo, permanecem as menções à expansão da capacidade produtiva, dando destaque principalmente ao Pré-Sal, bem como de seus *royalties* e do Fundo Social do Pré-Sal, destinados ao setor da educação. Ao setor de eletricidade, permanecem as medidas relativas à redução das tarifas e dos encargos da energia, bem como de expansão produtiva e distributiva: “Fizemos, em 2013, quatro leilões de geração de energia, que acrescentaram 7.145 Megawatts (MW) à capacidade instalada,” como também “quatro leilões de transmissão, agregando 8.134 km à rede de circuitos básicos no País. Mantivemos, assim, nossa política de planejar e contratar, com antecedência, a expansão do sistema, para propiciar, às empresas e consumidores, segurança na oferta.”. Energias alternativas pontuam somente com relação à consolidação do “Brasil como exemplo de país líder no desenvolvimento e no uso de energias renováveis.”.

As últimas Mensagens ao Congresso parecem tentar um diálogo com os parlamentares com intuito de demonstrar ações concretas positivas ao setor. Isso porque em 2013 começa-se um período de queda da popularidade de Rousseff e o acirramento das críticas ao mandato da presidente, sobretudo no poder Legislativo. Logo, a estratégia nas Mensagens ao Congresso Nacional tende a mudar. Ainda assim, é preciso demarcar que o estilo de fala de Rousseff é mais técnico quando comparado a Cardoso e a Lula (ANDRADE; BRASIL; CAPELLA, 2021), e esse aspecto se soma às questões de necessidade de um melhor diálogo com o Congresso.

5.1.1 Ministério de Minas e Energia

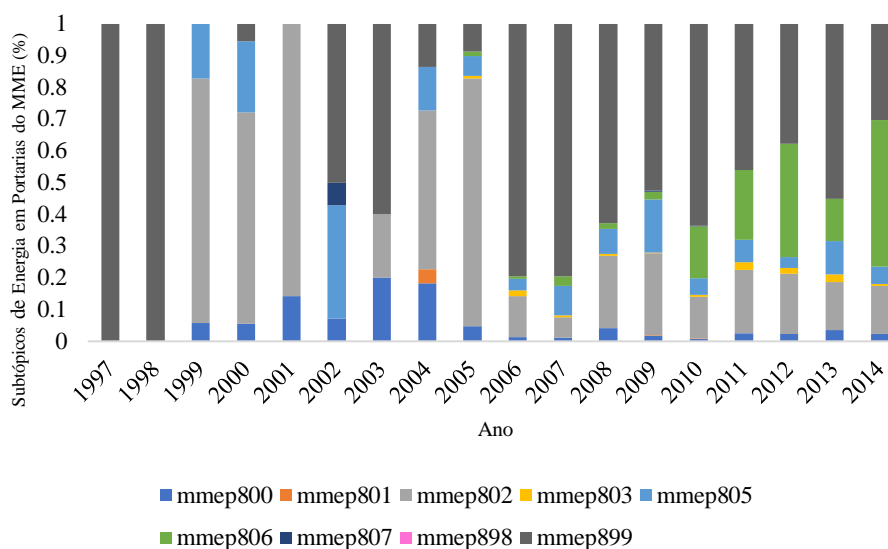
Conforme visto no Capítulo 3, o Ministério de Minas e Energia tem um papel fundamental no desenho institucional do setor de energia, seja por conta do contexto do presidencialismo de coalizão, seja por conta da atuação da burocracia (BATISTA, 2013). Nesta dissertação, conforme apontado no Capítulo 4, optamos por analisar as portarias ministeriais e as portarias interministeriais das quais o MME participa.

Gráfico 12 - Setor de Energia em Portarias do MME: frequência absoluta

Fonte: Elaboração própria.

Com relação às Portarias do MME, podemos observar, com base no Gráfico 12, que a atuação do ministério em portarias é mais recente, ganhando volume a partir dos governos petistas. Não está claro porque, durante os anos Cardoso, esse tipo de normativa é menos expressiva, tendo em vista que são disponibilizadas somente as portarias a partir de 1997.

O Gráfico 13, a seguir, apresenta a atenção sobre diferentes setores nas portarias ministeriais. Podemos ver que parte significativa das portarias foi codificada no subcódigo 899, de questões outras que fogem das demais categorias. Para esta dissertação, isso significa que essas portarias estão relacionadas a questões internas administrativas do MME, por isso não serão alvo de análise. Nesse sentido, importam aqui as dinâmicas de atenção sobre questões relativas aos diferentes setores e às diferentes fontes energéticas. Em 1997 e 1998, as portarias do MME versam tão somente aos regimentos internos da ANEEL e da ANP.

Gráfico 13 - Percentual de atenção dos subtópicos de energia em Portarias do MME

Fonte: Elaboração própria.

No ano de 1999, as portarias versaram sobre a expansão e o planejamento do setor elétrico, sobre uma proposta no plano decenal 1998-2008 das empresas concessionárias do serviço público de energia elétrica para a expansão da geração, da transmissão e da distribuição de energia elétrica, sobre concessão de UHEs, PCHs, CHGs, termelétricas e do sistema de transmissão e distribuição.

Em 2000, podemos observar portarias sobre concessões do sistema de transmissão e distribuição, concessões para exploração de UHEs, sobre o uso do gás natural em termelétricas como alternativa às fontes hidráulicas, sobre o processo de abertura ao setor privado para investimento no setor elétrico, com destaque para as modalidades de autoprodução e produção independente e sobre o Programa Prioritário de Termelétricidade.

Em 2001, o MME edita portarias sobre concessões de CGH e sobretudo concessões para distribuição de energia elétrica. A crise elétrica também começa a aparecer entre as prioridades ministeriais a partir da Portaria MME 46, de 7 de março de 2001, para tratar do Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica, com direcionamentos para o combate ao desperdício e ao uso racional e eficiente de energia na oferta e no uso final. Em 2002, a crise elétrica ainda permanece enquanto prioridade ministerial, com medidas sobre a meta de consumo de energia elétrica de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista vinculadas ao MME.

Em 2003, as portarias do setor de energia versaram sobre a concessão de UHEs. Em 2004, quando a produção de portarias começa a crescer, temos uma relativa diversificação de

temáticas. O setor elétrico aparece com relação a concessões para exploração de potencial hidráulico, de UHEs e PCHs e em portarias sobre as diretrizes para os leilões de energia proveniente de empreendimentos existentes, como também de novos empreendimentos. Do lado das termelétricas, podemos observar a autorização para o estabelecimento de centrais térmicas, sobretudo relacionadas ao gás natural para a combustão. Sobre energia nuclear, temos uma portaria sobre os contratos de compra e venda de energia elétrica proveniente das Usinas Nucleares de Angra I e II.

Em 2005, eletricidade constitui a principal temática das portarias do MME, sobretudo com relação a medidas sobre a expansão do sistema de transmissão, sobre licitações para empreendimentos de geração hidrelétrica (dentre eles UHEs, PCHs, CGHs) e a autorização para exploração de PCHs e CGHs para produtores independentes. É preciso destacar que a atenção direcionada somente às PCHs (com relação à concessão para o aproveitamento hidrelétrico) em 2005 representou 47% das portarias do MME, o que demonstra um volume relevante. Pelo lado das termelétricas, há também uma crescente no número de centrais térmicas a partir do Programa Prioritário de Termelétricidade, sobretudo relacionado ao gás natural. Com relação às fontes revoáveis, a atenção recaiu sobre empreendimentos de geração elétrica por meio da biomassa (Portaria MME 384, de 22 de agosto de 2005) e sobre leilões de aquisição do biodiesel (Portaria MME 483, de 3 de outubro de 2005).

Em 2006, o setor de eletricidade aparece com relação aos leilões de compra e geração de energia elétrica, em permissões para exploração o potencial hidráulico de PCHs por produtores independentes de energia elétrica, na delimitação de critérios técnicos, financeiros, procedimentos e prioridades que serão aplicados no Programa Luz para Todos, na proposição de políticas e diretrizes estratégicas para a regularização das cooperativas de eletrificação rural, além de medidas relativas ao Programa de Licitações de Usinas e de Linhas de Transmissão. No setor de petróleo, a principal portaria diz respeito a projetos de transporte dutoviário de gás natural. Pelo lado das termelétricas, continua-se a inclusão de usinas termelétricas no Programa Prioritário de Termelétricidade, bem como o aumento da capacidade geradora de termelétricas já existentes. Quanto às renováveis, podemos ver medidas sobre o uso de “fontes limpas” na Amazonia Legal (Portaria MME 306, de 19 de dezembro de 2006) e à participação do PROINFA nos leilões de energia elétrica a ocorrerem em 2007.

Em 2007, o setor de energia elétrica aparece nas portarias principalmente com relação a leilões de produção e comercialização de eletricidade, como também em portarias sobre concessão para exploração de potencial hidráulico de UHE, CGH e principalmente PCHs. Sobre termelétricas, a principal prioridade do MME em 2007, são editadas portarias sobre leilões de

empreendimentos termelétricos, sobre projetos de termelétricas a gás natural e carvão mineral, sobre a implantação de novas usinas termelétricas, a expansão da capacidade geradora das existentes e sobre o impacto na produção elétrica em termelétricas em razão do aumento do preço do gás natural. Até então, esse é o ano com maior autorização para instalação de termelétricas. Com relação às energias renováveis, o MME editou portarias sobre leilões de energia proveniente de fontes alternativas de geração (Portaria MME 31, de 15 de fevereiro de 2007, Portaria MME 55, de 23 de março de 2007, Portaria MME 79, de 8 de maio de 2007, Portaria MME 80, de 14 de maio de 2007, Portaria MME 100, de 31 de maio de 2007 e Portaria MME 139, de 29 de junho de 2007), sobre empreendimentos de geração de energia elétrica de fonte eólica (Portaria MME 73, de 25 de abril de 2007), sobre produtores independentes de energia no âmbito do PROINFA (Portaria MME 86, de 25 de maio de 2007), sobre Leilões de Compra de Biodiesel (Portaria MME 284, de 4 de outubro de 2007), sobre estocagem de biodiesel por produtores e importadores (Portaria MME 338, de 5 de dezembro de 2007). Além disso, ainda aparecem portarias sobre o PAC e sobre o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (REIDI⁵²).

Em 2008, o setor elétrico configura como a principal prioridade das portarias do MME, das quais o destaque está nas permissões para implantação e exploração do Potencial Hidráulico por PCHs. Ainda, estão presentes portarias sobre leilões de compra de energia de reserva e leilões de energia proveniente de UHEs, ajustes no programa Luz para Todos, além de medidas técnicas direcionadas aos empreendimentos de instalação de transmissão de energia elétrica. Nesse ano, também há protagonismo sobre as PCHs. As termelétricas, por sua vez, aparecem com relação à autorização para implantação e exploração, com relação ao seu enquadramento ao REIDI e em leilões de compra de energia elétrica proveniente de novos empreendimentos. Com relação ao setor de energias renováveis, podemos observar leilões para a contratação de energia proveniente de biomassa, leilões de compra de biodiesel e portarias com a finalidade de enquadrar Centrais Geradoras Eólicas no REIDI.

Em 2009, energia elétrica também aparece com mais frequência nas portarias do MME, essencialmente relacionada a projetos de transmissão, a delimitação de PCHs dentro do REIDI, normativas para com comunidades isoladas no âmbito do Programa Luz para Todos, além de leilões de geração e leilões de transmissão. As termelétricas também aparecem com bastante

⁵² O Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (REIDI) é um incentivo fiscal que consiste na suspensão da incidência do PIS e COFINS sobre as aquisições de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos novos, prestação de serviços e materiais de construção para utilização ou incorporação destinadas ao ativo imobilizado de pessoa jurídica habilitada (ANEEL, 2021).

importância entre as prioridades nas portarias MME. Mais uma vez, é destaque as normativas de autorização para implantação e geração de centrais geradoras termelétricas, seu enquadramento no REIDI, como também das termelétricas em leilões de compra de energia elétrica proveniente de novos empreendimentos de geração. Sobre energias renováveis, mais uma vez aparecem leilões de compra de biodiesel e os leilões de contratação de energia de reserva de fonte eólica. É preciso destacar que esses últimos cresceram em comparação ao ano anterior, sobretudo a fonte eólica.

Em 2010, ano com o maior número de portarias ministeriais editadas, podemos observar que a principal prioridade versou sobre energias renováveis (164 portarias). Mais do que isso, ressalta-se que energia eólica foi a principal fontes preterida nessas portarias. Ainda, aparecem também leilões de compra de biomassa e biodiesel. No setor de eletricidade, as portarias versaram sobre a expansão de instalações de distribuição de energia elétrica e sobre reforços e melhorias em instalações de transmissão. Ademais, vários empreendimentos hidrelétricos foram enquadrados no REIDI, porém a maior parte deles foram PCHs, seguidas de CGHs e por fim as UHEs, que também foram alvo das normativas que tratavam da garantia física de energia de Usinas Hidrelétricas despachadas centralizadamente no Sistema Interligado Nacional. As termelétricas, também em expansão, apareceram com relação à autorização para implantação e geração de centrais geradoras termelétricas, seu enquadramento no REIDI, como também em leilões de compra de energia elétrica proveniente de empreendimentos existentes.

Em 2011, energias renováveis tem mais uma vez um grande destaque entre as portarias do MME. Aparecem leilões de biodiesel, mas majoritariamente as portarias versam sobre a fonte eólica, a partir do enquadramento das centrais geradoras eólicas no REIDI, em leilões específicos de energia eólica, e da implantação e exploração de centrais geradoras. No setor de energia elétrica e hidrelétricas, observamos portarias sobre a racionalização da energia elétrica na região norte, sobre o suprimento elétrico de países vizinhos (Argentina e Uruguai), sobre reforços e melhorias em instalações de transmissão e distribuição, para exploração do potencial de energia hidráulica por PCHs, CGHs e UHEs, sobre enquadramento de UHEs, CGHs e PCHs no REIDI, como também sobre contratos de operacionalização do Programa Luz para Todos. Com relação às termelétricas, temos portarias sobre a concessão de termelétricas, seu enquadramento no REIDI, bem como a autorização para a instalação de centrais geradoras. Em 2011, o setor de petróleo e gás natural tem uma atenção mais relevante, o que não se via nos anos anteriores. As principais portarias versaram sobre gasodutos e dutovias, a construção de refinarias (como a Abreu e Lima) e o desenvolvimento da infraestrutura petrolífera.

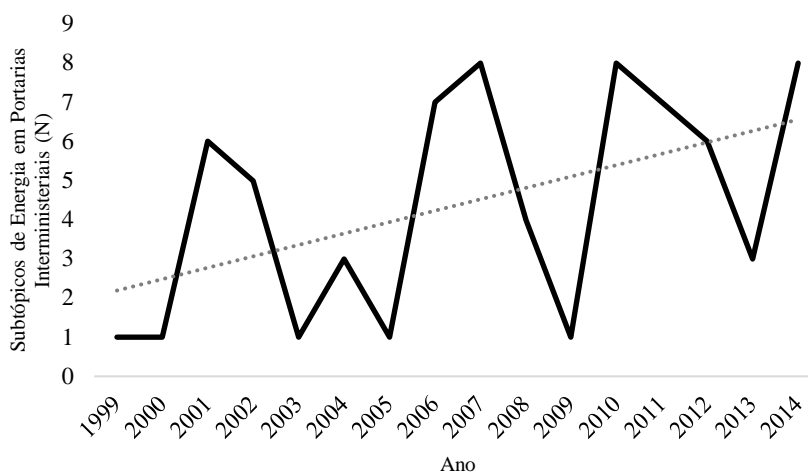
Em 2012, as portarias sobre o setor de energias renováveis tornam-se ainda mais expressivas, computando ao todo 255 normativas. Nesse ano, as portarias são majoritariamente direcionadas à implantação e exploração de centrais geradoras eólicas e seu enquadramento no REIDI. Além disso, ainda podemos observar leilões de biodiesel, como também é a primeira vez que a energia solar aparece entre as portarias, como é o caso da Portaria MME 101, de 5 de março de 2012, direcionada ao enquadramento de centrais geradoras solar fotovoltaicas no REIDI. Com relação ao setor de energia elétrica, as portarias versam sobre projetos de transmissão, sobre prorrogação de concessão de UHEs, sobre o enquadramento de PCH, UHE e CGH no REIDI, além de ajustes no cronograma de ligações do Programa Luz para Todos, concessão de PCHs, leilões de UHEs e PCHs existentes e novos, como também na fixação como prioritário de projetos de diversas UHEs, como Belo Monte, Santo Antônio, Ferreira Gomes e Baixo Iguaçu. Com relação às termelétricas, aparecem portarias com o intuito de enquadrar centrais geradoras termelétrica ao REIDI, autorizar a implantação e a exploração de centrais, permitir a concessão de exploração, aumentar capacidade instalada, e estabelecer a metodologia para revisão dos montantes de garantia física de energia das usinas termelétricas movidas à biomassa com Custo Variável Unitário. No setor de petróleo, as prioridades são com relação à infraestrutura de gasodutos e dutovias, e com a importação de gás natural pela Petrobras.

Em 2013, energias renováveis são majoritariamente voltadas à energia eólica, com portarias que listam uma série de projetos de centrais geradoras eólicas como prioritários, enquadram centrais no REIDI e autorizam a implantação e exploração de centrais eólicas, além de leilões de energia de reserva direcionada à fonte eólica. Ainda, podemos observar uma portaria que ajusta diretrizes específicas para a formação de estoques de biodiesel. No setor de eletricidade e hidrelétricas, as portarias versam sobre melhoria nos sistemas de transmissão, sobre o enquadramento de CGHs, PCHs e UHEs no REIDI, a atribuição de caráter prioritário à projetos de UHE como Jirau e Teles Pires, a realização de leilões de infraestrutura existente, e a concessão de potencial hidráulico para PCHs, CGHs e UHEs. Além disso, são editados ajustes em critérios técnicos do Programa Luz para Todos, o que também dá atenção às fontes renováveis no programa. Sobre termelétricas, são editadas portarias para enquadrar centrais geradoras no REIDI, em leilões de empreendimentos novos, como projetos prioritário, na ampliação de capacidade instalada, e nas normas para termelétricas a carvão, a gás natural em ciclo combinado com a biomassa. No setor petrolífero, as portarias são direcionadas à importação de gás natural, à expansão da malha dutoviária e à construção de gasodutos, além de fixar como prioritários projetos de gás encanado.

Em 2014, energias renováveis assistem a um “boom”, com a edição de 422 portarias ministeriais, que majoritariamente são relacionadas ao setor de energia eólica, sobre as mesmas temáticas de anos anteriores, mas com destaque a diversas aprovações para produtores independentes. É importante destacar que no ano seguinte aconteceria um leilão direcionado somente para fontes renováveis. No setor elétrico, as temáticas são bastante parecidas com as prioridades de anos anteriores, porém os sistemas de transmissão aparecem com mais frequência em 2014. Termelétricas seguem a mesma tendência de anos anteriores, sobretudo com relação a expansão da capacidade instalada e a autorização para implantação e exploração. No setor de petróleo, a atenção é mais baixa que nos últimos anos e aparecem portarias sobretudo sobre gás natural e combustíveis.

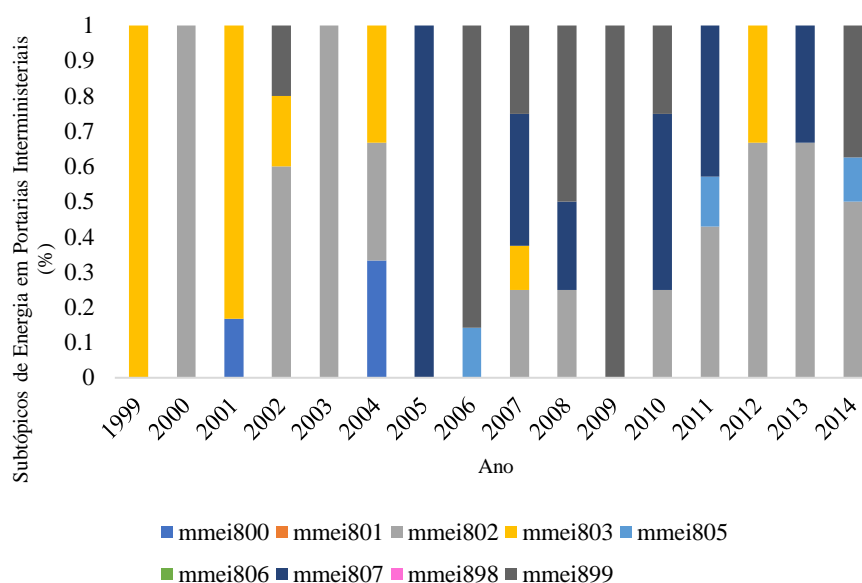
Em síntese, as portarias mostram um comportamento crescente de atuação do MME ao longo dos anos analisados. Nos governos Cardoso, o ministério tinha direcionamentos à reforma do Estado e ao novo desenho do setor de energia. Nos governos petistas, os dados apontam para uma maior priorização do ministério em medidas relacionadas às capacidades de execução da expansão da matriz energética brasileira com respaldo a vários programas, como o Luz para Todos, o REIDI e o PAC. Mas, mais do que isso, podemos notar um crescimento expressivo de priorização das fontes renováveis que vão, para além das PCHs e CGHs, da biomassa e biodiesel à energia eólica nos últimos cinco anos (2010-2014), o que demonstra a importância da questão para o MME.

Com relação às Portarias Interministeriais, podemos ver com base no Gráfico 14, a seguir, que o MME tem uma participação que oscila em todo o período, mas que ainda assim demonstra um comportamento de estabilidade. Além disso, o Gráfico 15 demonstra que as temáticas tratadas também se alteram ao longo do tempo. Em 1999, quando o MME passa a disponibilizar essas normativas, podemos ver uma atenção completamente direcionada ao setor do petróleo ao lado Ministério de Meio Ambiente sobre o recolhimento, coleta e destinação de óleo lubrificante usado ou contaminado.

Gráfico 14 - Setor de Energia em Portarias Interministeriais com o MME: frequência absoluta

Fonte: Elaboração própria.

Em 2000, o MME e o Ministério da fazenda autorizam a ANEEL a proceder ao reposicionamento das tarifas das concessionárias do serviço público de distribuição de energia elétrica que ainda não firmaram Contrato de Concessão. Em 2001, as portarias interministeriais do MME foram assinadas com os Ministérios da Fazenda, Meio Ambiente e Planejamento, Orçamento e Gestão. Nesse ano, a maior parte das portarias versou sobre o orçamento da Petrobras, aos preços do GLP, dos óleos combustíveis, e a política de meio ambiente sobre recursos hídricos, especificamente sobre hidrometria.

Gráfico 15 - Percentual de atenção dos subtópicos de energia em Portarias Interministeriais com o MME

Fonte: Elaboração própria.

Em 2002, as portarias ministeriais do MME foram assinadas juntamente com os Ministérios da Fazenda e Planejamento, Orçamento e Gestão. As temáticas dessas normativas versaram sobre reajuste nos preços sobre o suprimento de energia elétrica celebrados pela Comercializadora Brasileira de Energia Elétrica com produtor independente de energia, nas tarifas de fornecimento, à contratação de pessoal à ANEEL e quanto à política de preços de gás natural. Em 2003, a portaria trata do adiamento da compensação do saldo da Conta de Compensação de Variação de Valores fixado no ano anterior. Em 2004, a portaria interministerial mais expressiva foi editada juntamente com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome com respeito à transferência de recursos para aquisição de cestas de alimentos a serem distribuídas à população atingida por barragens.

Em 2005, foi editada portaria juntamente com Ministérios de Ciência e Tecnologia e Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, sobre eficiência energética. Em 2006, a principal portaria versa sobre a ação conjunta dos ministérios MME, Transportes e Defesa sobre combustíveis para termelétricas, enquanto que as demais tratam de nomeações. Em 2007, as principais portarias interministeriais são direcionadas ao recolhimento, coleta e destinação de óleo lubrificante usado ou contaminado, sobre orçamento da Eletrobras, e sobre eficiência energética. Em 2008, a atenção versou sobre consumo, eficiência energética e orçamento da Eletrobras. Em 2009, a única portaria versou sobre arranjo de servidores entre ministérios. 2010, por sua vez, volta-se a atenção para o orçamento da Eletrobras, para questões de eficiência energética por aparelho eletrônicos e sobre empreendimentos do sistema de transmissão.

Em 2011, as portarias interministeriais versaram sobre questões de eficiência energética por aparelho eletrônicos, sobre pagamento ao Paraguai como remuneração pela energia proveniente de Itaipu Binacional cedida ao Brasil, sobre o Programa Tarifa Social e sobre o orçamento da Eletrobras. Em 2012, observamos portarias sobre recolhimento, coleta e destinação de óleo lubrificante usado ou contaminado, sobre processo de outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural, localizados nas bacias sedimentares marítimas e terrestres, e com relação ao processo de licenciamento ambiental dos respectivos empreendimentos, sobre a execução do Cadastro Socioeconômico para fins de identificação, quantificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica, sobre indenizações por danos causados pelos sistema de transmissão e geração, como também em relação ao orçamento da Eletrobras.

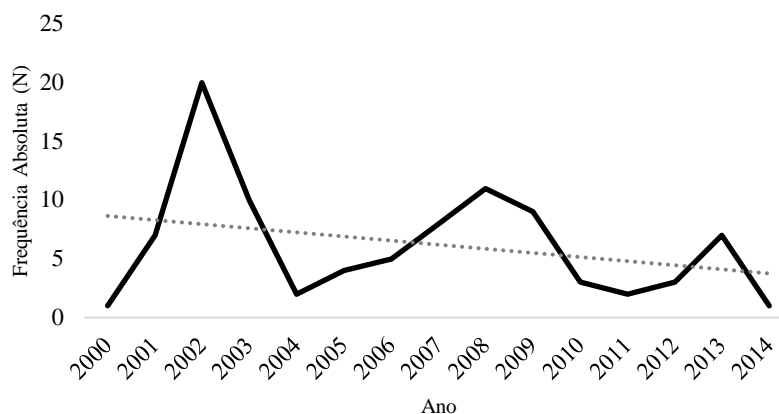
Em 2013, são editadas portarias interministeriais sobre questões de eficiência energética por aparelho eletrônicos, sobre valor de indenização pela UHE Rio do Peixe, e sobre o orçamento da Eletrobras. Em 2014, as portarias interministeriais versaram sobre os parâmetros para fixação do valor da cessão de uso onerosa de áreas afetadas por empreendimentos, a ser cobrado dos concessionários, permissionários ou autorizados responsáveis pela distribuição ou transmissão de energia elétrica em unidades de conservação federais de uso sustentável, sobre o valor de indenização a ser pago a concessionárias de UHEs, sobre avaliação do desempenho eletroenergético da interligação entre o Sistema Elétrico Brasil - Venezuela e o Sistema Interligado Nacional, sobre Orçamento da Eletrobras, e sobre a Conta de Consumo de Combustíveis - CCC, referentes a atendimento ao serviço público de distribuição de energia elétrica nos sistemas isolados.

Em síntese, as portarias interministeriais do período Cardoso têm maiores direcionamentos ao setor de petróleo, enquanto que os governos petistas a atenção é mais distribuída nas questões relativas à eletricidade e hidrelétricas. Nota-se, nesse sentido, que esse indicador expressa o comportamento de expansão da ação do Executivo nesse domínio setorial e que eficiência energética é a temática que concentra mais atenção em normativas conjuntas.

5.1.2 Conselho Nacional de Política Energética

Com relação ao Conselho Nacional da Política Energética foram coletados e codificados todas as Resoluções do CNPE entre 2000 e 2014: um total de 93 Resoluções. Embora o conselho tenha sido criado com a Lei do Petróleo, o CNPE só passou a emitir resoluções no ano de 2000, por isso a ausência de dados desse indicador no período referente a 1995-1999.

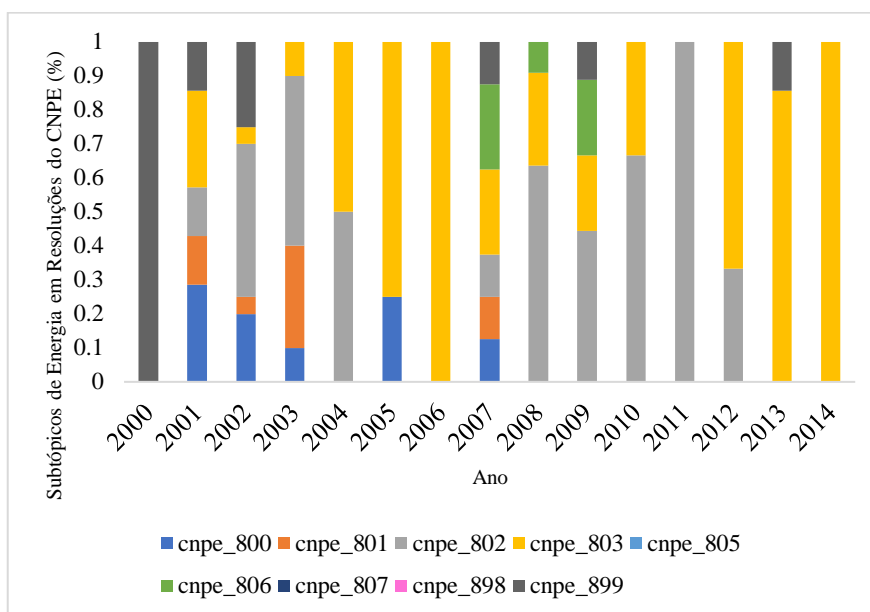
O primeiro dado a ser apresentado é a linha geral da capacidade de atenção do CNPE. O gráfico 16, a seguir, mostra em trajetória o número bruto de resoluções produzidas pelo CNPE ano a ano, de 2000 a 2014, de forma a demonstrar em que momentos há picos de atenção, nos quais a capacidade da agenda aumenta, e os momentos de estabilidade, com uma capacidade de atenção relativamente estável.

Gráfico 16 - Setor de Energia em Resoluções do CNPE: frequência absoluta

Fonte: Elaboração própria.

Os dados apontam para a predominância no CNPE de uma relativa estabilidade com uma crescente atenção no ano de 2002. Dessa forma, os dados assinalam a dinâmica tímida de equilíbrio pontuado por um breve e abrupto crescente de atenção na agenda. Após esse pico, como pode ser visto, retoma-se à estabilidade com a manutenção da atenção que expressa um comportamento incremental.

No Gráfico 17, a seguir, podemos observar sobre o que em específico o CNPE focalizou atenção em cada ano. Os dados, nesse sentido, possibilitam uma análise sobre as setorialidades da agenda. O período inicia com uma atenção predominantemente relacionada a questões administrativas, sobre a organização do conselho. Em seguida, o ano de 2001 já apresenta um comportamento mais diversificado, com a atenção se dividindo entre questões gerais e administrativas, como também sobre petróleo e gás natural, eletricidade e hidrelétricas e energia nuclear. Especificamente, as resoluções versavam sobre a UHE de Belo Monte (Resolução CNPE 2, de 17/09/2001), as tarifas do gás natural e do GLP (Resolução CNPE 6, de 05/12/2001 e Resolução CNPE 4, de 05/12/2001, respectivamente) e de direcionamento do setor energético como um todo, abrangendo várias fontes e se referindo à eficiência energética.

Gráfico 17 - Percentual de atenção dos subtópicos de energia em Resoluções do CNPE

Fonte: Elaboração própria.

Em 2002, quando há o momento de pontuação, a maior concentração de atenção está voltada para a temática de eletricidade e hidrelétricas, ficando as questões de petróleo e gás natural, gerais e administrativas em segundo plano. Essa priorização vai de encontro com o acirramento dos apagões que vinham atingindo o Brasil como um todo naquele momento. Sendo assim, podemos dizer que os *blackouts* geraram efeito na agenda do CNPE. Com relação ao conteúdo substantivo das resoluções, podemos observar um esforço por avançar questões relacionadas sobretudo às UHE, essencialmente a de Belo Monte, como é o caso da Resolução CNPE 1, de 04/03/2002, Resolução CNPE 2, de 06/08/2002, Resolução CNPE 18, de 17/12/2002. Ou seja, apesar de Belo Monte ser aprovada após longos debates e controvérsias anos depois, essa pauta já estava inserida na agenda do CNPE desde o começo da década de 2000, sendo impulsionada pela crise da eletricidade desse contexto. As demais resoluções voltadas para eletricidade e hidrelétricas versam sobre sistemas de transmissão e tarifas da eletricidade, questões que também ascenderam no contexto da crise de 2001-2002, conforme visto no Capítulo 3 (MERCEDES; RICCO; POZZO, 2015).

Em 2003, quando Lula assume a presidência e toda a composição do CNPE se altera, mantém-se a atenção sobre eletricidade e hidrelétricas, mas aumenta-se a priorização da energia nuclear. No entanto, nesse momento em que Rousseff passa a presidir o conselho, as prioridades sobre eletricidade passam a se relacionar com o novo modelo do setor elétrico, proposto no âmbito do MME (Resolução CNPE 5, de 21/07/2003 e Resolução CNPE 9, de 10/12/2003), como também se mantém pautas sobre as tarifas da eletricidade e os sistemas de transmissão,

sobretudo do Norte e do Nordeste. Dessa forma, podemos dizer que embora a agenda do CNPE comece a ter um comportamento de estabilidade, as prioridades são diferentes ainda que o problema da crise permaneça latente. Assim, as alternativas constituídas no âmbito do CNPE incorporam as pautas do governo, como é o caso do novo modelo do setor elétrico, e deixam para trás questões como as relacionadas à UHE Belo Monte. Energia Nuclear, a sua vez, aparece na constituição de grupos de análise sobre Angra III e como alternativa na matriz energética.

Em 2004, quando a capacidade do CNPE é bastante baixa, observamos um comportamento um pouco diferente. Apesar de eletricidade e hidrelétrica manterem-se entre as prioridades, a agenda ascende as questões relativas a petróleo e gás natural, sendo que ambos temas predominam na agenda do CNPE nesse ano. Do lado da eletricidade, o conselho foca em estudos de expansão da oferta e do planejamento e geração do sistema elétrico (Resolução CNP 1, de 17/11/2004). Do outro lado, o CNPE direciona a atenção sobre leilões de petróleo e gás natural (Resolução CNPE 2, de 08/12/2004).

Em 2005, a atenção do CNPE é majoritariamente voltada à comercialização e ao abastecimento de GLP e às licitações de petróleo e gás natural. Questões relacionadas a eletricidade e a biocombustíveis ficam de fora da agenda do CNPE, ainda que esse momento seja bastante importante sobretudo quando pensamos no Programa Luz para Todos e no PNPB, postos em marcha naquele contexto recente. Em 2006, podemos observar uma agenda voltada exclusivamente ao petróleo e ao gás natural. Em termos substantivos, as prioridades estão relacionadas às licitações para exploração e produção de petróleo e gás natural e, em menor medida, ao abastecimento de gás natural ao mercado nacional.

Em 2007, quando se inicia o novo mandato de Lula e há uma alteração mais expressiva dos membros do CNPE, podemos notar uma agenda mais diversificada que consegue focalizar atenção em questões bastante diferentes ao longo do ano. Nesse momento, é a primeira vez que as energias renováveis despontam como prioridade do conselho. As resoluções sobre essa temática versam exclusivamente sobre o biodiesel (Resolução CNPE 5, de 03/10/2007 e Resolução CNPE 7, de 05/12/2007). Ou seja, existe um *delay* de cerca de dois anos entre a criação do PNPB e sua incorporação na agenda do CNPE (sob as vistas das resoluções). Do lado da eletricidade, a atenção está voltada para a UHE Santo Antônio (Resolução CNPE 4, de 28/09/2007) ao passo que se mantém a priorização sobre as licitações de petróleo e gás natural (Resolução CNPE 2, de 25/06/2007 e Resolução CNPE 6, de 08/11/2007).

Em 2008 volta a crescer a priorização sobre eletricidade. Nesse ano, a atenção do CNPE recaiu sobre a UHE Jirau (Resolução CNPE 1, de 11/02/2008), o potencial hidráulico do rio Xingu (Resolução CNPE 6, de 03/07/2008), novos empreendimentos de geração elétrica

(Resolução CNPE 9, de 28/07/2008) e de contratos com países vizinhos (Argentina e Uruguai) e sobre abastecimento elétrico (Resolução CNPE 3, de 24/04/2008 e Resolução CNPE 5, de 17/06/2008). Do lado das renováveis, a atenção mais uma vez recai sobre o biodiesel (Resolução CNPE 2, de 13/03/2008) enquanto que as licitações de exploração e produção de petróleo e gás natural mantem-se como prioridade. Nesse momento, podemos destacar que o PAC tem efeito sobre a agenda do CNPE, sobretudo na expansão da infraestrutura elétrica, e que, conforme visto no Capítulo 3, o crescimento bastante notável sobre a produção do biodiesel em 2008 (BARCELOS, 2015) está associado à permanência na agenda do CNPE, ainda que tenha decaído de 2007 para 2008.

Em 2009, temos uma agenda bastante parecida com a de 2008 uma vez que permanecem como prioridade a eletricidade, o petróleo e o gás natural e as renováveis. Nesse ano, eletricidade compôs a agenda a partir da UHE Belo Monte (Resolução CNPE 5, de 03/09/2009) – que volta a agenda do CNPE – e do abastecimento elétrico do Uruguai e da Argentina (Resolução CNPE 1, de 21/03/2009 e Resolução CNPE 4, de 31/08/2009). Além disso, mantem-se o foco no biodiesel (Resolução CNPE 2, de 27/04/2009 e Resolução CNPE 6, de 16/09/2009) ao mesmo tempo que continuam os direcionamentos aos leilões de petróleo e gás natural.

Em 2010, quando novamente decai a capacidade da agenda do CNPE, mante-se como foco do conselho questões de eletricidade e gás natural e petróleo. As prioridades são as mesmas: abastecimento elétrico da Argentina e do Uruguai, do lado da eletricidade, e licitações de petróleo e gás natural pela Petrobras. Parece que essa agenda mais retraída do CNPE está relacionada ao fato de 2010 ser um ano decisivo, sobretudo quando pensamos no pleito presidencial. Dessa forma, faz sentido supor que a atenção setorial esteja mais concentrada em outras esferas governamentais e direcionada a programas mais sensíveis a base eleitoral do PT, como podemos observar no comportamento do Executivo como um todo, apontado nas seções anteriores.

Em 2011, quando Rousseff tomou posse como presidenta e o CNPE teve uma mudança expressiva em seus membros, a agenda do conselho foi predominantemente relacionada a eletricidade e hidrelétricas. Nesse momento, as prioridades do CNPE enfocavam o Sistema Interligado Nacional (Resolução CNPE 1, de 25/03/2011) e novos projetos de exploração hidrelétricos, bem como suas licitações e implantações (Resolução CNPE 3, de 03/05/2011). Podemos ver que no CNPE a onda de diversificação da agenda do setor de energia pós-eleição de Rousseff não teve o mesmo efeito, dado que se formou uma agenda de pouca capacidade e concentrada nas questões de infraestrutura hidrelétrica.

Em 2012 vemos crescer novamente a priorização do petróleo e do gás natural, essencialmente relacionada às licitações para exploração e produção desses recursos (Resolução CNPE 2, de 18/12/2012 e Resolução CNPE 3, de 18/12/2012) ao passo que o fornecimento de eletricidade ao Uruguai e à Argentina voltam a agenda (Resolução CNPE 1, de 28/03/2012). Em 2013, a agenda do CNPE foi predominantemente relacionada ao petróleo e ao gás natural. O destaque nos leilões, na exploração e na produção dos recursos encontram explicação nas descobertas do pré-sal. É importante pontuar novamente que apesar do pré-sal ser descoberto em 2006, ele demora para ascender a agenda e mais ainda para incorrer na agenda decisória, onde podemos notar ações concretas sobre ele, o que explica também esse *delay* na agenda do CNPE. Em 2014, mantem-se a agenda voltada exclusivamente para petróleo e gás natural, da qual, mais uma vez, o pré-sal é o protagonista. Dessa forma, podemos dizer que após a incorporação do pré-sal à agenda do CNPE ele passa a monopolizar a atenção do conselho, constituindo-se como a principal prioridade.

De maneira geral, podemos dizer que a agenda do CNPE é estável e que as prioridades sofrem poucas mudanças, essas em sua maioria de cunho incremental, com exceção do ano de 2002, quando a crise elétrica faz a atenção crescer. Além disso, podemos observar que há uma concentração entre as questões de eletricidade, em que se destacam as relações com países vizinhos no fornecimento elétrico como também a expansão da infraestrutura hidrelétrica nacional, como também relacionadas aos leilões de exploração e produção de petróleo e gás natural.

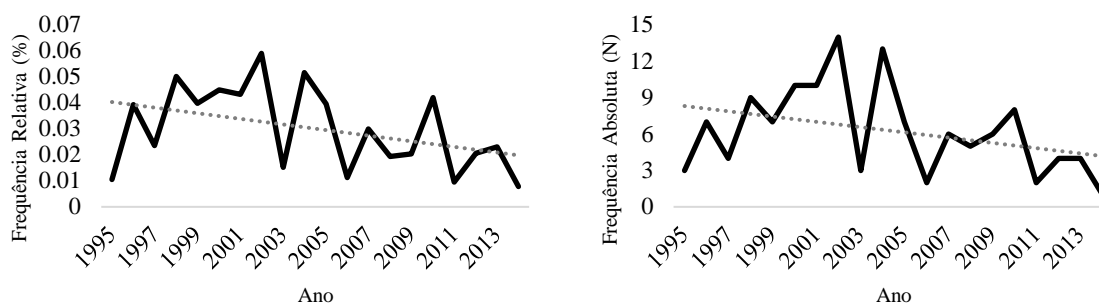
Quando observamos o comportamento da agenda do período Cardoso, vemos uma agenda do CNPE preocupada com a crise elétrica, com direcionamentos sobre expansão das infraestruturas geradora e de transmissão. No primeiro governo Lula temos um mandato que inicia enfocando as questões latentes da crise com relação a expansão da rede e também o novo modelo de gestão do setor, mas que sofre uma mudança em suas prioridades, ao final do mandato, direcionando a atenção às questões do petróleo e do gás natural. Em seu segundo mandato, há uma diversificação da atenção, da qual ascende a agenda exclusivamente em seu mandato o biodiesel. Durante o governo Rousseff, por outro lado, o CNPE prezou especialmente o petróleo e o gás natural por conta do pré-sal e também eletricidade, pela expansão da infraestrutura e do abastecimento de países vizinhos. Os dados aqui apresentados mostram uma dinâmica diferente dos dados discutidos nas subseções anteriores. Se o governo Dilma Rousseff aparecia como um período importante para a energias renováveis, esse comportamento não se refletiu no CNPE, que monopolizou a eletricidade e o petróleo e o gás natural enquanto principais prioridades.

5.2 Legislativo

Esta seção tem por objeto apresentar a agenda do Legislativo brasileiro sobre o setor de energia entre os anos de 1995 e 2014 através de três indicadores de atenção: as Leis Ordinárias, os Decretos do Legislativo e as Emendas Constitucionais.

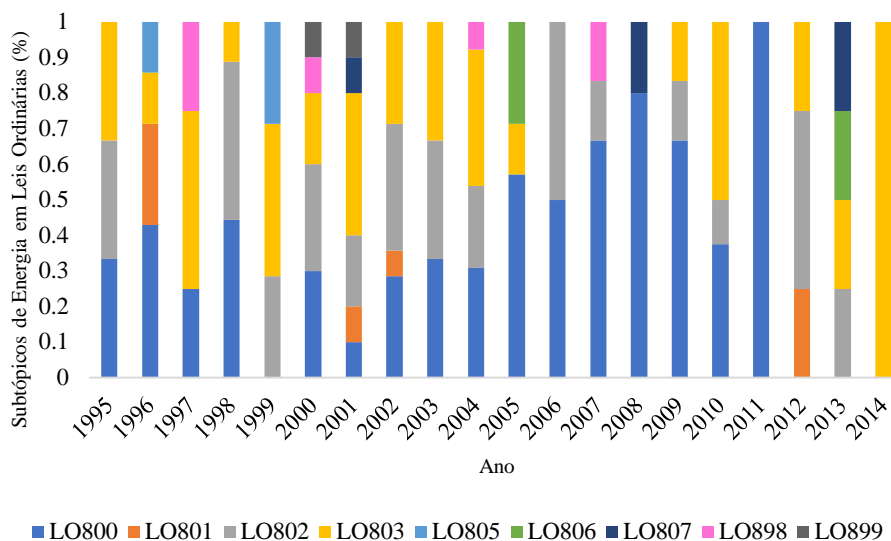
Os primeiros dados apresentados são relativos às Leis Ordinárias. O gráfico 18, a seguir, apresenta o percentual de atenção e a quantidade de leis aprovadas ao longo dos anos 1995-2014. Como podemos observar, em trajetória, a dinâmica de atenção ao setor de energia sob a ótica das Leis Ordinárias demonstra um comportamento de estabilidade, sem um aumento expressivo na atenção que nos sinalize uma pontuação. O que podemos observar, na verdade, é um incremento de atenção entre 2000 e 2004, um momento mais crítico quando consideramos a crise elétrica e as novas medidas implantadas pelo primeiro governo Lula, conforme visto na Capítulo 3 (MERCEDDES; RICCO; POZZO, 2015). Inclusive, a linha de tendência aponta para um decréscimo de atenção, o que sugere uma redução do setor de energia enquanto prioridade do Congresso na análise em trajetória.

Gráfico 18 - Setor de Energia em Leis Ordinárias: frequência relativa e absoluta



Fonte: Elaboração própria.

No Gráfico 19, a seguir, podemos observar sobre o que em específico as Leis Ordinárias versaram. Como podemos ver, o indicador apresenta um comportamento bastante diversificado e que se altera ao longo dos anos. No ano de 1995, o Congresso se debruçou sobre os instrumentos de medição de peso nos postos de revenda de gás liquefeito de petróleo para uso doméstico (Lei nº 9.048, de 18 de maio de 1995), a autorização para a criação de subsidiária da Eletrobras (Lei nº 9.163, de 15 de dezembro de 1995) e autorizando o executivo a ajustar o orçamento do MME.

Gráfico 19 - Percentual de atenção dos subtópicos de energia em Leis Ordinárias

Fonte: Elaboração própria.

E 1996, as leis versaram sobre custos excedentes decorrentes da construção e operação de usinas nucleoeletricas pela Furnas (Lei nº 9.358, de 12 de dezembro de 1996), a concessão de pensão especial às vítimas do acidente nuclear ocorrido em Goiânia (Lei nº 9.425, de 24 de dezembro de 1996), a instituição da ANEEL, e sobre o orçamento do MME e de estatais, como a Braspetro. Em 1997, as leis versaram sobre a concessão de subvenção econômica ao preço do óleo diesel consumido por embarcações pesqueiras nacionais (Lei nº 9.445, de 14 de março de 1997), sobre as atividades relativas ao monopólio do petróleo, em que se destaca a criação do CNPE e da ANP (Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997), e sobre ajustes no orçamento do MME e da estatal CEPTEL.

Em 1998, as leis versaram, para além do orçamento do MME e de estatais do setor de energia, sobre a inclusão de estatais estaduais de energia no PND (Lei nº 9.619, de 2 de abril de 1998). Em 1999, o Congresso se concentrou em uma lei sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis (Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999) e sobre o orçamento de investimento de estatais, como a Eletrobras, a Petrobras, Furnas e Eletrosul.

Em 2000, o início da crise elétrica também surte efeito sobre as Leis Ordinárias, a partir de autorizações para a realização de investimentos em pesquisa e desenvolvimento e em eficiência energética por parte das empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas do setor de energia elétrica (Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000), e também a destinação de recursos da compensação financeira pela utilização de recursos hídricos para fins de geração de

energia elétrica. No setor de petróleo, podemos ver leis que proíbem o funcionamento de bombas de autosserviço nos postos de abastecimento de combustíveis (Lei nº 9.956, de 12 de janeiro de 2000), incrementam a Lei do Petróleo (Lei nº 9.990, de 21 de julho de 2000) e versam sobre orçamentos de investimento de estatais.

Em 2001, a atenção sobre o setor de energia nas Leis Ordinárias é ainda mais diversificada. Podemos ver incrementos na Lei do Petróleo (Lei nº 10.202, de 20 de Fevereiro de 2001 e Lei nº 10.261, de 12 de Julho de 2001), autorização para a criação de mecanismo de compensação destinado a viabilizar a manutenção de preços constantes para o gás natural (Lei nº 10.274, de 10 de Setembro de 2001), sobre conversação e uso racional de energia (Lei nº 10.295, de 17 de Outubro de 2001), sobre a seleção de locais, a construção, o licenciamento, a operação, a fiscalização, os custos, a indenização, a responsabilidade civil e as garantias referentes aos depósitos de rejeitos radioativos (Lei nº 10.308, de 20 de Novembro de 2001), sobre a complementação pela União dos recursos necessários ao pagamento de bônus aos consumidores residenciais de energia elétrica (Lei nº 10.310, de 22 de Novembro de 2001), sobre a obrigatoriedade de fabricação e comercialização de lâmpadas incandescentes para uso em tensões de valor igual ou superior ao da tensão nominal da rede de distribuição (Lei nº 10.334, de 19 de Dezembro de 2001), sobre tributação de importação e comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Lei nº 10.336, de 19 de Dezembro de 2001) e o incremento do orçamento de investimento de estatais do setor de energia.

Em 2002, quando o Legislativo mais produziu Leis Ordinárias sobre o setor de energia, podemos observar atenção sobre a autorização para criação do Mercado Atacadista de Energia Elétrica (Lei nº 10.433, de 24 de Abril de 2002), sobre questões como a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, a recomposição tarifária extraordinária, a criação do PROINFA, a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) e a universalização do serviço público de energia elétrica (Lei nº 10.438, de 26 de Abril de 2002), sobre subvenções ao preço e ao transporte do álcool combustível e subsídios ao preço do GLP (Lei nº 10.453, de 13 de Maio de 2002), sobre tributação de importação e comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Lei nº 10.636, de 30 de Dezembro de 2002) e o orçamento do MME e de estatais do setor de energia.

Em síntese ao período Cardoso, podemos notar que as Leis Ordinárias aprovadas em vias gerais seguem as mesmas prioridades do Executivo. Nesse sentido, o Congresso, na aprovação das leis, tem o setor de energia como menor prioridade, uma vez que são poucas as legislações que não encontram nas produções do Executivo algum tipo de respaldo ou parecer

convergente. Com relação às energias renováveis, temos somente a aprovação da lei do PROINFA em 2002.

Em 2003, no primeiro ano de Lula, a atenção do Congresso sobre o setor de energia é menor. Nesse ano, as leis versaram sobre a criação do Programa Emergencial e Excepcional de Apoio às Concessionárias de Serviços Públicos de Distribuição de Energia Elétrica (Lei nº 10.762, de 11 de novembro de 2003) e o orçamento do MME e da Petrobras. Em 2004, por outro lado, a atenção ao setor energético volta a crescer. Destacam-se nesse ano a criação da EPE (Lei nº 10.847, de 15 de Março de 2004), questões sobre a comercialização de eletricidade pelas concessionárias (Lei nº 10.848, de 15 de Março de 2004), a partilha com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Lei nº 10.866, de 4 de Maio de 2004) e o incremento nos orçamentos do MME e de estatais do setor energético.

Em 2005, notamos a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira (Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005), ajustes no Programas Energia Cidadã e Energia na Região Nordeste e inclusão do Programa Corredor Atlântico-Pacífico no Plano Plurianual de 2004-2007 (Lei nº 11.099, de 14 de janeiro de 2005), sobre registro especial e tributação de produtores ou importadores de biodiesel (Lei nº 11.116, de 18 de maio de 2005) e ajustes nos orçamentos do MME e de estatais do setor. Em 2006, as leis ordinárias versaram sobre a obrigatoriedade de as edificações possuírem sistema de aterramento e instalações elétricas compatíveis com a utilização de condutor-terra de proteção e obrigatoriedade da existência de condutor-terra de proteção nos aparelhos elétricos (Lei nº 11.337, de 26 de julho de 2006) e mais uma vez quanto a ajustes no orçamento de investimento da Eletrobras.

Em 2007, no novo governo Lula, as leis ordinárias do setor de energia versaram sobre a obrigação de as concessionárias e permissionárias de serviços públicos de distribuição de energia elétrica aplicarem, no mínimo, 0,50% de sua receita operacional líquida em programas de eficiência energética no uso final (Lei nº 11.465, de 28 de março de 2007) e majoritariamente sobre o orçamento de investimento de estatais, sobre a renegociação de créditos da União e da Eletrobras junto à Itaipu. Em 2008, o Congresso aprovou leis sobre o fuso-horário do Acre (Lei nº 11.662, de 24 de abril de 2008) e sobre o investimento de estatais.

Em 2009, a atenção do Legislativo versou sobre as atividades relativas ao transporte, tratamento, processamento, estocagem, liquefação, regaseificação e comercialização de gás natural (Lei nº 11.909, de 4 de Março de 2009), ajustes na lei do petróleo com relação à produção da Indústria Petroquímica de Primeira e Segunda Geração e o rateio e o destino de

royalties no Ministério de Ciência e Tecnologia (Lei nº 11.921, de 13 de Abril de 2009) e sobre licitações, na modalidade de concorrência ou leilão, a ser realizada, direta ou indiretamente, pela ANEEL com relação a concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços e instalações de distribuição de energia elétrica nos Sistemas Isolados (Lei nº 12.111, de 9 de Dezembro de 2009).

Em 2010, o Congresso Nacional produziu leis ordinárias sobre a Tarifa Social de Energia Elétrica (Lei nº 12.212, de 20 de Janeiro de 2010), sobre a autorização para ceder onerosamente à Petrobras o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos (Lei nº 12.276, de 30 de Junho de 2010), para autorizar o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (Lei nº 12.304, de 2 de Agosto de 2010), sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, além de criar o Fundo Social (FS) e sua estrutura e fontes de recursos (Lei nº 12.351, de 22 de Dezembro de 2010) e questões orçamentárias do MME e das estatais do setor de energia.

Em 2011, no governo Rousseff, a atenção do Congresso ao setor de energia versou sobre o investimento da Petrobras e da Eletrobras. Em 2012, as leis ordinárias autorizaram a Eletrobras a adquirir o controle acionário da Celg Distribuição S.A. (Lei nº 12.688, de 18 de Julho de 2012), instituíram o Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro (Lei nº 12.731, de 21 de Novembro de 2012), determinaram novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos *royalties* e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e aprimoraram o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha (Lei nº 12.734, de 30 de Novembro de 2012) e extinguiram concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço com o intuito de realizar intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica (Lei nº 12.767, de 27 de Dezembro de 2012).

Em 2013, as leis ordinárias versaram sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, sobre a redução dos encargos setoriais e sobre a modicidade tarifária (Lei nº 12.783, de 11 de Janeiro de 2013), sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (Lei nº 12.858, de 9 de Setembro de 2013), sobre o pagamento de subvenção econômica aos produtores da safra 2011/2012 de cana-de-açúcar e de etanol, o financiamento da renovação e implantação de canaviais com equalização da taxa de juros (Lei

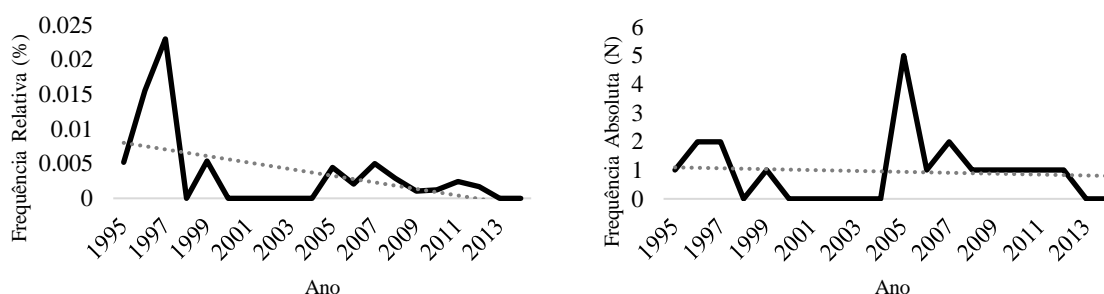
nº 12.865, de 9 de Outubro de 2013) e sobre os fusos horários do estado do Acre e de parte do estado do Amazonas (Lei nº 12.876, de 30 de Outubro de 2013). Em 2014, a única lei ordinária do setor de energia versou sobre a adição obrigatória de biodiesel ao óleo diesel comercializado com o consumidor final (Lei nº 13.033, de 24 de setembro de 2014).

Em síntese, podemos ver que as Leis Ordinárias dos governos petistas têm conteúdos distintos das produções do período Cardoso. Apesar de haver convergência entre as prioridades do Executivo e as leis aprovadas, parece que o Congresso teve maior atuação sobre questões como a divisão e direcionamento dos recursos dos *royalties* do pré-sal. Ainda assim, as produções legislativas em leis ordinárias parece seguir prioridades do Executivo e não apresentam direcionamentos para as fontes renováveis de energia.

Os próximos dados a serem analisado referem-se aos Decretos do Legislativo, que tem por função regular matérias exclusivas do Congresso, tais como autorizar a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de recursos minerais, por exemplo. Por esse motivo, também foram selecionados para os fins desta dissertação.

O Gráfico 20, a seguir, apresenta a frequência com que o setor de energia apareceu nos Decretos Legislativos e quantos decretos aparecem por ano. Como podemos observar, a atenção ao setor de energia é estável ao longo dos vinte anos analisados. No gráfico de frequência relativa, temos uma inclinação em considerar um acréscimo de atenção nesse indicador no ano de 1997, porém quando direcionamos os olhares para o gráfico de frequência absoluta, que mostra os números brutos, vemos que na verdade a atenção permanece em um patamar estável. Em 2006, na mesma tendência, podemos notar que o incremento não é suficiente para apontar uma pontuação ou acréscimo significativo na atenção do Congresso.

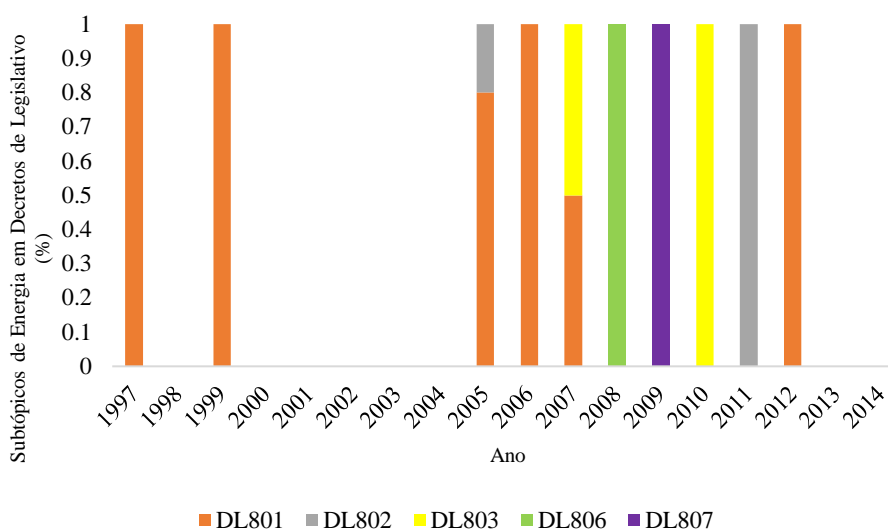
Gráfico 20 - Setor de Energia em Decretos do Legislativo: frequência relativa e absoluta



Fonte: Elaboração própria.

O Gráfico 21, a seguir, mostra sobre o que em específicos os Decretos Legislativos incidiram. Em 1995, o único decreto versou sobre a aprovação do texto do acordo para cooperação nos usos pacíficos da energia nuclear, celebrado entre o governo da Federação do Brasil e o governo da Federação da Rússia (Decreto Legislativo nº 190 de 15/12/1995). Em 1996, podemos observar a autorização para a realização do aproveitamento hidroelétrico da Serra da Messa, em trecho do rio Tocantins e seus afluentes, no estado de Goiás (Decreto Legislativo nº 103 de 24/10/1996) e a aprovação do texto do acordo para isenção de impostos relativos à implementação do projeto do gasoduto Brasil-Bolívia, celebrado entre o governo do Brasil e o governo da Bolívia (Decreto Legislativo nº 128 de 13/12/1996).

Gráfico 21 - Percentual de atenção dos subtópicos de energia em Decretos do Legislativo



Fonte: Elaboração própria.

Em 1997, os Decretos Legislativos versaram sobre a aprovação o texto da convenção de segurança nuclear (Decreto Legislativo nº 4 de 22/01/1997) e sobre a aprovação o texto do acordo para cooperação nos usos pacíficos da energia nuclear, celebrado entre o Brasil e o Canadá (Decreto Legislativo nº 9 de 28/01/1997). Em 1999, foi produzido decreto legislativo sobre a aprovação do texto do acordo de cooperação sobre os usos pacíficos da energia nuclear, celebrado entre o Brasil e os Estados Unidos (Decreto Legislativo nº 67 de 25/08/1999).

Em 2005, observamos decretos que aprovam o texto do acordo de cooperação para o desenvolvimento das utilizações pacíficas da energia nuclear entre o Brasil e a França (Decreto Legislativo nº 770 de 30/06/2005) e também com a República da Coreia (Decreto Legislativo nº 787 de 08/07/2005), autorizam o poder Executivo a implantar o aproveitamento hidroelétrico

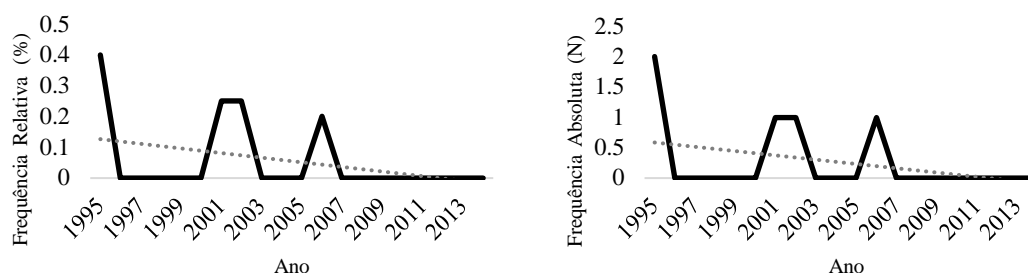
Belo Monte (Decreto Legislativo nº 788 de 13/07/2005), aprovam o texto da convenção conjunta sobre o gerenciamento seguro de combustível irradiado e dos rejeitos radioativos, celebrada em Viena, no âmbito da Agência Internacional de Energia Atômica (Decreto Legislativo nº 1.019 de 11/11/2005) e aprovam o texto do acordo regional de cooperação para a promoção da ciência e da tecnologia nucleares na América Latina e no Caribe, celebrado no âmbito da Agência Internacional de Energia Atômica (Decreto Legislativo nº 1.018 de 11/11/2005).

Em 2006, pode-se observar a aprovação do texto do acordo de cooperação entre o Brasil e Chile no campo dos usos pacíficos da energia nuclear (Decreto Legislativo nº 46 de 17/04/2006). Em 2007, há a aprovação das emendas ao estatuto da Agência Internacional de Energia Atômica (Decreto Legislativo nº 286 de 23/10/2007) e a aprovação para a transformação de unidades geradoras de energia elétrica para utilização do gás natural em Manaus (Decreto Legislativo nº 364 de 14/12/2007). Em 2008, o Congresso decreta a conversão de 16 unidades termelétricas localizadas na região de Manaus para operação a partir de bicomcombustível (Decreto Legislativo nº 333 de 02/12/2008). Em 2009, o decreto versa sobre a realização de referendo para decidir sobre a alteração da hora no estado do Acre (Decreto Legislativo nº 900 de 01/12/2009). Em 2010, o Congresso aprova a implantação de terminal de derivados pela Petrobras (Decreto Legislativo nº 513 de 20/07/2010).

Em 2011, o Congresso exclui o programa de trabalho sobre irrigação de lotes na área de reassentamento da Chesf na Bahia (Decreto Legislativo nº 11 de 17/02/2011). Em 2012, último ano da série temporal com a produção de decretos do legislativo, podemos observar somente a aprovação do texto do acordo de cooperação entre o Brasil e a Comunidade Europeia de energia atômica na área de pesquisa sobre energia de fusão (Decreto Legislativo nº 587 de 26/12/2012).

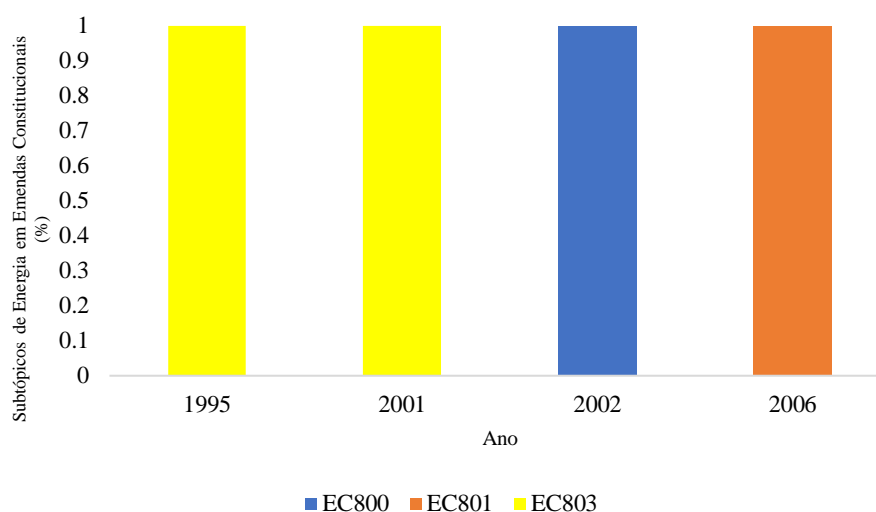
Em síntese, podemos dizer que o comportamento dos Decretos do Legislativo segue uma mesma tendência nos vinte anos analisado. Não encontramos questões que se descolem da agenda do Executivo, sobretudo pelas limitações da própria natureza da normativa. Ainda assim, podemos apontar que usualmente, no setor energético, é a energia nuclear, em acordos internacionais, que concentra a maior parte da atenção do Congresso Nacional.

Com relação ao indicador de Emendas à Constituição, o setor de energia pontua somente cinco vezes entre 1995 e 2014. O Gráfico 22, a seguir, mostra que em 1995 foram aprovadas duas emendas, uma emenda em 2001, outra em 2002 e a última do período em 2006. Isso significa que as mudanças empreendidas no setor de energia pouco passaram por alterações na Constituição, sobretudo quando consideramos que energia é uma temática com baixa atenção na Carta de 1988, conforme pontuado no Capítulo 3.

Gráfico 22 - Setor de Energia em Emendas Constitucionais: frequência relativa e absoluta

Fonte: Elaboração própria.

No Gráfico 23, a seguir, apresentamos sobre que área em específico as emendas à Constituição versam. Podemos observar que três das cinco emendas são relacionadas com o setor de petróleo e gás natural (Emenda Constitucional nº 5, de 15/08/1995, Emenda Constitucional nº 9, de 09/11/1995 e Emenda Constitucional nº 33, de 11/12/2001), enquanto que a Emenda Constitucional nº 39, de 19/12/2002 incide sobre uma questão geral de energia e, em 2006, a alteração feita pela Emenda Constitucional nº 49, de 08/02/2006 foi relacionada com o setor nuclear.

Gráfico 23 - Percentual de atenção dos subtópicos de energia em Emendas Constitucionais

Fonte: Elaboração própria.

A Emenda Constitucional nº 5, de 15/08/1995, altera o § 2º do art. 25 da Constituição Federal. Antes, a Constituição tinha a seguinte redação: “§ 2º Cabe aos Estados explorar

diretamente, ou mediante concessão, a empresa estatal, com exclusividade de distribuição, os serviços locais de gás canalizado.” (BRASIL, 1988). Com a alteração, passa a ser: “§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.” (BRASIL, 1988). A medida, portanto, está relacionada com o contexto de reforma do Estado e a agenda neoliberal.

A Emenda Constitucional nº 9, de 09/11/1995, por sua vez, dá nova redação ao art. 177, alterando e inserindo parágrafos. Esse artigo, que trata especificamente dos monopólios da União, foi alterado em seu inciso IV e em seus parágrafos primeiro e segundo. O Quadro 6, a seguir, sintetiza a redação anterior e que tipo de mudanças foram realizadas. De toda a forma, essa emenda à Constituição também está inserida no marco da reforma do Estado e da agenda neoliberal, conforme tratada no Capítulo 3 desta dissertação.

Quadro 6 - Emenda Constitucional 9, de 09/11/1995

Conteúdo original	Conteúdo após a EC 9, de 09/11/1995
V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados.	V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal.
§ 1º O monopólio previsto neste artigo inclui os riscos e resultados decorrentes das atividades nele mencionadas, sendo vedado à União ceder ou conceder qualquer tipo de participação, em espécie ou em valor, na exploração de jazidas de petróleo ou gás natural, ressalvado o disposto no art. 20, § 1º.	§ 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei.
§ 2º A lei disporá sobre o transporte e a utilização de materiais radioativos no território nacional.	§ 2º A lei a que se refere o § 1º disporá sobre: I - a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional; II - as condições de contratação;

	III - a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União;
--	---

Elaboração própria. Fonte: Brasil (1988).

Na mesma tendência, a Emenda Constitucional nº 33, de 11/12/2001, altera os artigos 149, 155 e 177 da Constituição Federal. Como pode ser visto no Quadro 7, a seguir, as alterações se dão em decorrência da reforma federativa empreendida por Cardoso desde 1995. Nessas emendas, especificamente, as alterações versam sobre a relação entre atribuições e responsabilidades dos entes federativos, como também em matéria de tributação, ambos direcionados ao setor de energia.

Quadro 7 - Emenda Constitucional 33, de 11/12/2001

Versão original do Art. 155, IX, a): a) sobre a entrada de mercadoria importada do exterior, ainda quando se tratar de bem destinado a consumo ou ativo fixo do estabelecimento, assim como sobre serviço prestado no exterior, cabendo o imposto ao Estado onde estiver situado o estabelecimento destinatário da mercadoria ou do serviço;	Alteração realizada pela Emenda Constitucional nº 33, de 11/12/2001: a) sobre a entrada de bem ou mercadoria importados do exterior por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja contribuinte habitual do imposto, qualquer que seja a sua finalidade, assim como sobre o serviço prestado no exterior, cabendo o imposto ao Estado onde estiver situado o domicílio ou o estabelecimento do destinatário da mercadoria, bem ou serviço;
Parágrafo Renumerado pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001	§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social.
Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995	§ 4º A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível deverá atender aos seguintes requisitos: I - a alíquota da contribuição poderá ser: a) diferenciada por produto ou uso;

	<p>b) reduzida e restabelecida por ato do Poder Executivo, não se lhe aplicando o disposto no art. 150,III, b ;</p> <p>II - os recursos arrecadados serão destinados:</p> <p>a) ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo;</p> <p>b) ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás;</p> <p>c) ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes.</p>
--	--

Elaboração própria. Fonte: Brasil (1988).

A Emenda Constitucional nº 39, de 19/12/2002 acrescenta o art. 149-A à Constituição Federal, que passa a conter a seguinte redação:

Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III.

Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica. BRASIL (1988).

Por fim, a Emenda Constitucional nº 49, de 08/02/2006, que versa sobre o setor nuclear, altera a redação da alínea b e acrescenta alínea c ao inciso XXIII do caput do art. 21 e altera a redação do inciso V do caput do art. 177 da Constituição Federal para excluir do monopólio da União sobre a produção, a comercialização e a utilização de radioisótopos de meia-vida curta, para usos médicos, agrícolas e industriais. O Quadro 8, a seguir, sintetiza as mudanças.

Quadro 8 - Emenda Constitucional 49, de 08/02/2006

<p>Original da alínea b do inciso XXIII do caput do art. 21:</p> <p>b) sob regime de concessão ou permissão, é autorizada a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos medicinais, agrícolas, industriais e atividades análogas;</p>	<p>Nova redação da alínea b do inciso XXIII do caput do art. 21:</p> <p>b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais;</p>
--	--

Original da alínea c do inciso XXIII do caput do art. 21: c) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa;	Nova redação da alínea c do inciso XXIII do caput do art. 21: c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas;
Criação da alínea d do inciso XXIII do caput do art. 21:	d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa;
Original do inciso V do caput do art. 177: V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados.	Alteração no inciso V do caput do art. 177: V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal.

5.3 Administração Indireta

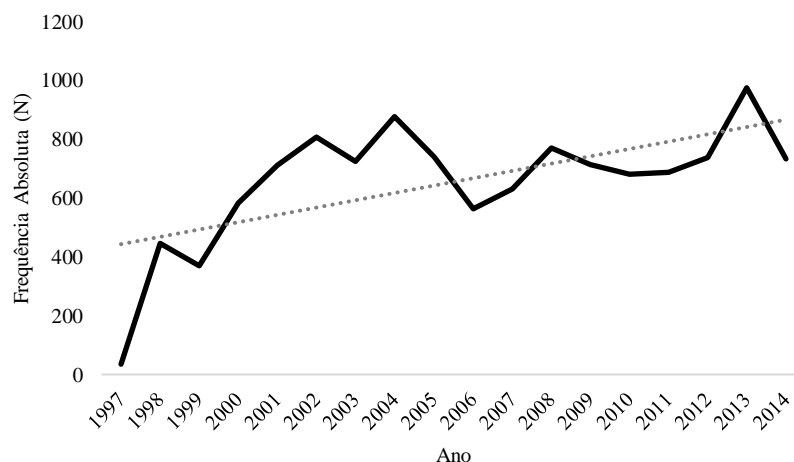
A seção a seguir apresenta os dados referentes à ANEEL, à ANP e à EPE, com o objetivo de apontar através dos indicadores de atenção selecionados qual é o panorama da agenda das agências direcionadas à administração indireta do setor de energia. Nesse sentido, abrimos uma nova frente de observação sobre uma agenda dita mais técnica de agentes especialistas do setor que, conforme visto no Capítulo 3, não necessariamente seguem as prioridades do Executivo (MAJONE, 1999).

5.3.1 Agência Nacional de Energia Elétrica

A seguir, apresentaremos os dados referentes às produções de resoluções da ANEEL, entre 1997 e 2014. O Gráfico 24, a seguir, apresenta em trajetória a capacidade de edição das normativas ao longo dos anos. Como podemos observar, esse indicador aponta para um comportamento relativamente estável da agência reguladora, o que demonstra pouca variação em sua atuação. O período começa com uma capacidade reduzida, tendo em vista o contexto de ordenação de suas capacidades para, em seguida, só fazer aumentar sua produção de

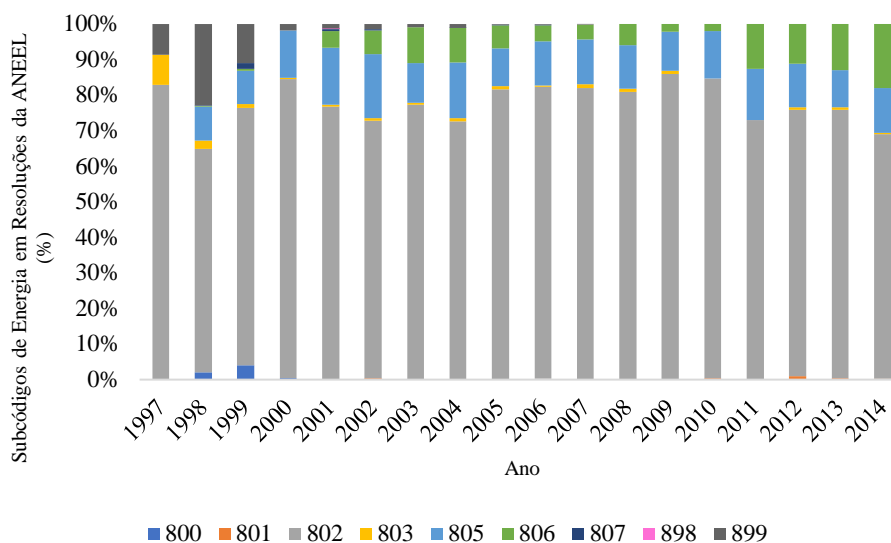
normativas setoriais em um cenário de lacunas institucionais, conforme apontado no Capítulo 3 (BEZERRA, 2013).

Gráfico 24 - Setor de Energia em Resoluções da ANEEL: frequência absoluta



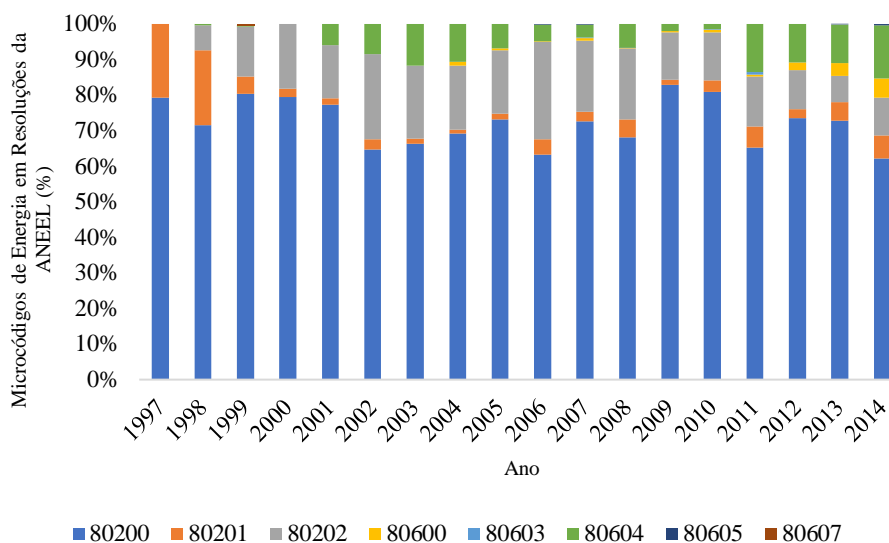
Fonte: Elaboração própria.

O Gráfico 25, a seguir, apresenta sobre o que em específico as resoluções da ANEEL versaram. Como era de se supor, existe uma relativa estabilidade na priorização de questões direcionadas à eletricidade e hidrelétricas. Além disso, as termelétricas e as energias renováveis ocupam papel constante em quase todo o período, ainda que oscilem ano a ano. Tendo em vista que Resoluções da ANEEL é o indicador com maior número de ocorrências (11.789 resoluções) dentre o *dataset* coletado e codificado, a estratégia de apresentação desses dados versará sobre a frequência de aparecimento de questões mais específicas dentro dos subcódigos. Dessa forma, como as questões tratadas pelas resoluções são bastante similares, nossa atenção se volta para os tipos de fontes energéticas alvo da atenção da agência reguladora. Em outras palavras, optamos por apresentar a percentagem de atenção a partir dos subcódigos e microcódigos, conforme apresentado no Capítulo 4. Por outro lado, o banco de dados também apresenta questões específicas que necessitam ser destacadas, sobretudo relacionadas às energias renováveis, de forma a pontuar com mais detalhamento a atenção da ANEEL sobre essas questões.

Gráfico 25 - Percentual de atenção dos subtópicos de energia em Resoluções da ANEEL

Fonte: Elaboração própria.

O Gráfico 26, a seguir, detalha sobre o que em específico a atenção sobre os subcódigos 802 e 806 versam. Conforme podemos observar, a maior parte da atenção do subcódigo 802 se relaciona com questões gerais. No nosso caso, isso significa dizer que o microcódigo 80200 congrega majoritariamente resoluções relativas à expansão da capacidade de transmissão e distribuição de eletricidade. Nesse sentido, os dados demonstram que a maior prioridade da ANEEL durante os anos de 1997 e 2014 versou sobre a expansão da infraestrutura de transmissão e distribuição, ainda mais no contexto de expansão das capacidades produtoras e geradoras impulsionadas sobretudo após a crise elétrica.

Gráfico 26 - Percentual de atenção dos microcódigos de energia em Resoluções da ANEEL

Fonte: Elaboração própria.

Além disso, podemos observar que as hidrelétricas UHEs concentram mais atenção somente em 1997 e 1998 e voltam a crescer somente em 2008, 2011 e 2013, sobretudo relacionadas a ambas fases do PAC, nos governos petistas. Ainda assim, as UHEs mantêm-se na agenda da ANEEL em todo o período. Nessas resoluções, podemos observar a autorização para expansão da capacidade produtora, concessões para a administração das usinas e a autorização para a instalação de novos projetos geradores. Destacam-se nessas resoluções os projetos de Belo Monte, Santo Antônio e Jirau, por exemplo.

É preciso pontuar também que as CGHs e as PCHs ocupam um lugar de destaque nas resoluções da ANEEL. Em todo o período, as prioridades são voltadas para a autorização para aproveitamento hidrelétrico, concessões, expansões das capacidades produtoras e as relações com sistemas isolados. Podemos dizer que essa fonte energética apresentou um crescimento de atenção mais pelo lado do potencial aproveitamento hidrelétrico brasileiro, dos quais se destacam os sistemas isolados. Nesse sentido, é mais recente seu fortalecimento ao lado de outras fontes renováveis, impulsionadas pelo PROINFA.

Nota-se também que as termelétricas apresentam uma participação relevante entre as resoluções da ANEEL. Conforme visto no Capítulo 3, ao lado da expansão das hidrelétricas, o Brasil impulsionou as fontes térmicas como alternativa geradora sobretudo em momentos de crise hídrica (BERMANN, 2007). Por outro lado, os dados ainda mostram autorizações para a instalação de centrais termelétricas para produtores do setor sucroalcooleiro na direção do uso

da biomassa, sobretudo do bagaço da cana-de-açúcar, enquanto alternativa para a geração de energia das usinas. Podemos citar, por exemplo, as Resolução Normativa ANEEL nº 235/2006.

Sobre as energias renováveis, os dados apontam que a energia eólica tem espaço crescente na atenção da ANEEL, aparecendo desde 2001, no contexto do PROINFA, enquanto alternativa tanto à crise elétrica quanto à diversificação da matriz energética brasileira pós Protocolo de Quioto. Majoritariamente, as resoluções que versaram sobre energia eólica referem-se a autorizações para instalação de centrais geradoras eólicas. Os principais momentos de atenção sobre essa fonte acontecem em 2003 e 2004 e em todo o primeiro mandato de Rouseff. Esses são anos em que a capacidade de atenção da ANEEL atingiu seus maiores patamares. Dentre as várias normativas do setor, podemos citar a Resolução Normativa ANEEL nº 391/2009, que versa sobre os requisitos necessários à outorga de autorização para exploração e alteração da capacidade instalada de usinas eólicas e sobre os procedimentos para registro de centrais geradoras com capacidade instalada reduzida (com potência instalada igual ou inferior a 5.000kW).

Nas questões mais gerais de energias renováveis, o PROINFA aparece com mais frequência ao lado de leilões para compra de energia proveniente de novos empreendimentos de geração hidrelétrica, que tenham como fontes biomassa, eólica e hidroeletricidade e em questões de custeio e tarifárias. Além disso, também se fixam os valores de referências TUST e as Tarifas de Uso dos Sistemas de Distribuição para unidades geradoras (TUSDg) para as centrais geradoras renováveis, bem como sua participação no Sistema Interligado Nacional. Uma das principais normativas é a Resolução Normativa ANEEL nº 077/2004 que estabelece os procedimentos vinculados à redução das tarifas de uso dos sistemas elétricos de transmissão e de distribuição, para empreendimentos hidrelétricos de geração, caracterizados como PCH e aqueles com fonte solar, eólica, biomassa ou cogeração qualificada, com potência instalada menor ou igual a 30.000 Kw.

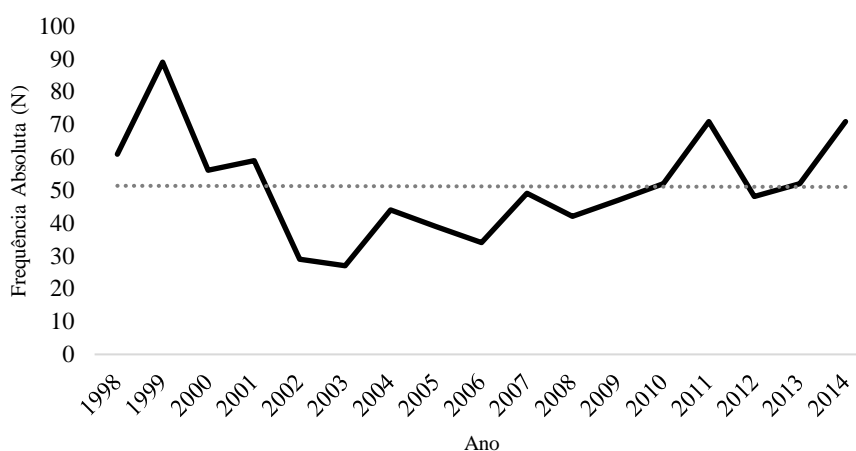
Energia solar, por outro lado, é uma fonte com baixa atenção pela ANEEL quando comparada às demais, ainda que apareça desde 2004 (Resolução Normativa Nº 077, de 19/08/2004). Na verdade, constam poucas resoluções que versem exclusivamente a energia solar, especificamente sobre implantação de projetos piloto e sobre exploração de usinas solares fotovoltaicas (Resolução Autorizativa Nº 646, de 04/08/2006, Resolução Autorizativa Nº 927, de 08/06/2007, Resolução Normativa ANEEL nº 481/2012, Resolução Autorizativa Nº 4385, de 06/11/2013, Resolução Autorizativa Nº 4724, de 07/07/2014, Resolução Autorizativa Nº 4946, de 02/12/2014). A energia geo-elétrica, na mesma tendência, aparece tão somente uma vez (Resolução nº 268, de 16/09/1999).

Em síntese, podemos dizer que o período não assiste a um processo de mudança brusca nas prioridades da ANEEL. Conforme visto nos dados apresentados, os sistemas de transmissão e distribuição mantêm-se como as principais prioridades entre 1997 e 2014. No entanto, é expressiva a participação das fontes renováveis em resoluções da agência reguladora. As PCHs, CGHs e a energia eólica são as principais fontes alternativas priorizadas pela ANEEL. Além disso, o PROINFA está presente em parcela significativa das ações da AR, o que sinaliza alinhamento com o programa governamental, ainda que a priorização pelas “fontes limpas” seja mais expressiva. Por outro lado, as termelétricas ocupam parcela expressiva da atenção, indicando outra face da atuação regulatória com respeito à segurança energética. Embora a biomassa esteja presente nessa fonte e haja incentivos para seu uso na termelétricidade, nota-se a presença expressiva das termelétricas à carvão, combustíveis fósseis e a gás natural, o que auxilia no latente aumento das fontes não renováveis na matriz energética brasileira.

5.3.2 Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

Os próximos dados referem-se às portarias e resoluções produzidas pela ANP durante 1998 e 2014. O gráfico 27, a seguir, demonstra um comportamento relativamente estável de atividade da ANP ao longo dos anos 1998-2014. Os dados, nesse sentido, não apontam para um pico de atenção expressivo. Na verdade, temos mais atenção em 1999, ano seguinte a criação da agência reguladora, que demonstra a estruturação primária. A partir de então, a atenção decai e mantém-se relativamente estável com um crescimento em 2011 e 2014.

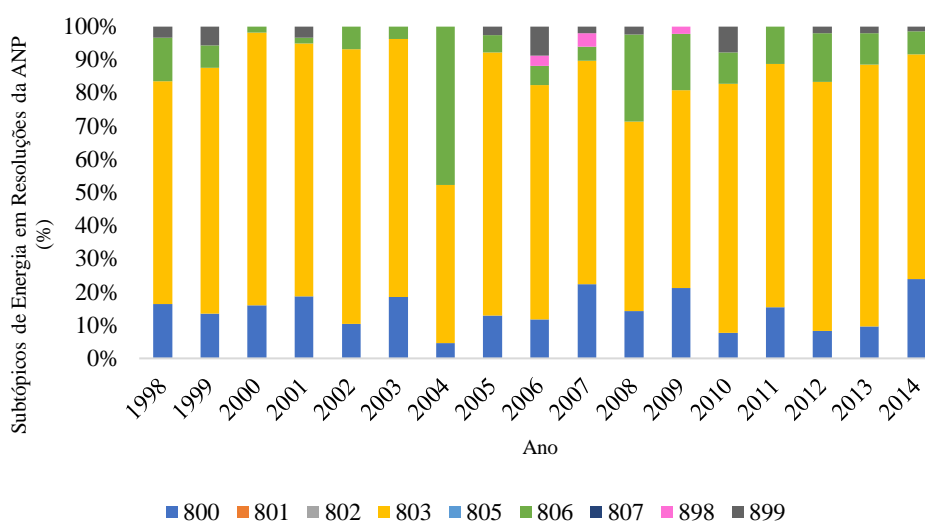
Gráfico 27 - Setor de Energia em Resoluções da ANP: frequência absoluta



Fonte: Elaboração própria.

O Gráfico 28, a seguir, apresenta sobre quais áreas em específico as portarias e resoluções da ANP versaram. Como era esperado, a principal prioridade da ANP diz respeito ao petróleo e ao gás natural em todo o período. Ainda assim, existem nuances de acréscimo e decréscimo na atenção sobre outras frentes, como é o caso das energias renováveis, sobretudo a partir de 2004, que se mostram relevantes. Questões outras, codificadas no subcódigo 899, novamente aparecem como questões administrativas internas que serão omitidas da análise.

Gráfico 28 - Percentual de atenção dos subtópicos de energia em Resoluções da ANP



Fonte: Elaboração própria.

Em 1998, no primeiro ano de atividade da ANP, no setor petrolífero, aparecem ajustes na tributação do GLP, ajustes nos valores de frete para transporte de GLP para fins domiciliares e de óleo diesel, aprovações de normas para especificação do gás natural e do gás metano, de origem interna ou externa, a ser comercializado no Brasil, o estabelecimento de regulamentação para importação de gás natural, construção e de operação de instalações de transporte de gás natural, a autorização para comercialização das gasolinas comum (Tipo A e Tipo C) e premium (Tipo A e Tipo C), estabelecimento da obrigatoriedade de envio de informações à ANP, por parte de empresas petroquímicas e de refino de petróleo sobre produtos por elas comercializadas, susceptíveis de uso como combustível, o estabelecimento de prazo para que as empresas proprietárias de equipamentos e instalações de transporte marítimo e dutoviário de petróleo, seus derivados e gás natural envie informações, a extinção de normas produzidas pelo extinto Conselho Nacional do Petróleo, o estabelecimento de definições para rerrefino e coleta de óleos lubrificantes usados ou contaminados, a regulamentação para importação de petróleo,

a classificação como Derivados Básicos os hidrocarbonetos obtidos através do refino do petróleo de poço ou de xisto, bem como as frações recuperáveis do gás natural, o estabelecimento de critérios para a fixação do preço mínimo do petróleo, produzido mensalmente em cada campo, a ser adotado para fins de cálculo das participações governamentais, o estabelecimento dos critérios de distribuição do percentual de 7,5% sobre a parcela do valor dos *royalties* que exceder a 5% da produção de petróleo ou gás natural de cada campo, a ser efetuada aos Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo ou gás natural, o estabelecimento da regra de que as companhias distribuidoras de GLP somente poderão construir base de armazenagem ou envasilhamento de GLP após a aprovação do projeto e autorização de construção expedida pela ANP, requisitos para controle de qualidade do petróleo, seus derivados e combustível importado, quando de sua internação no país, os valores a serem ressarcidos às companhias distribuidoras nas entregas ribeirinhas de óleo diesel e gasolina automotiva, a regulamentação para utilização de combustíveis líquidos ou gasosos. Com relação às renováveis, a ANP produziu portarias e resoluções direcionadas majoritariamente a subsídios ao álcool.

Em 1999, podemos observar portarias e resoluções sobre licitações e concessões para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, sobre exportação de petróleo, sobre importação de óleo combustível, preços mínimos de petróleo e gás natural, fretes para distribuidoras de GLP, regulamentação sobre construção, ampliação de capacidade e operação de refinarias e de unidades de processamento de gás natural, regras para rerrefino e coleta de óleos lubrificantes usados ou contaminados, regulamentação da comercialização de aditivos para combustíveis automotivos e de combustíveis automotivos aditivados, o estabelecimento de valores a serem ressarcidos às companhias distribuidoras nas entregas ribeirinhas de óleo diesel, a regulamentação de óleos combustíveis de origem nacional ou importados a serem comercializados, entre outras questões pontuais que apareceram no ano anterior. Do lado das renováveis, observam-se majoritariamente portarias e resoluções sobre subsídios ao álcool e a importação de biodiesel.

Em 2000, temos um cenário bastante parecido, com resoluções e portarias sobre os preços mínimos do petróleo e gás natural, a definição das reservas de petróleo e gás natural, o estabelecimento de critérios para a apropriação de reservas, o estabelecimento de procedimentos para comunicação de acidentes de natureza operacional e liberação acidental de poluentes, a serem adotados pelos concessionários e empresas autorizadas a exercer atividades pertinentes à exploração e produção de petróleo e gás natural, bem como pelas empresas autorizadas a exercer as atividades de armazenamento e transporte de petróleo, seus derivados

e gás natural, a regulamentação para importação de nafta petroquímica, para a atividade de transporte a granel de petróleo e seus derivados por meio de navegação de cabotagem, para de procedimentos para Codificação de Poços perfurados com vistas à exploração ou produção de petróleo e/ou gás, para reclassificação de poços perfurados com vistas à exploração ou produção de petróleo e/ou gás, para a realização de licitação de blocos destinada à contratação das atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural, sobre o Plano de Desenvolvimento para os Campos de Petróleo e Gás Natural, sobre distribuição de GLP, sobre a aprovação do Regulamento Técnico do Plano de Avaliação de Descobertas de Petróleo e/ou Gás Natural, entre outras questões. O álcool combustível aparece tão somente uma vez com relação aos valores de subsídios.

Em 2001, novamente aparecem as tabelas de preços mínimos do petróleo e do gás natural, a distribuição ao municípios dos *royalties* da produção de petróleo e gás natural, a revenda de Gás Natural Veicular (GNV), a distribuição de solventes, a exportação de gasolina, a regulamentação sobre produção, armazenamento, transporte e comercialização de GLP e óleo diesel, ajustes na especificação do gás natural, de origem nacional ou importado, a ser comercializado no país, os procedimentos para a coleta de amostras de rocha e de fluidos de poços perfurados pelos operadores nas bacias sedimentares brasileiras, especificações sobre importação, comercialização e garantia da qualidade das gasolinas automotivas, o transporte de gás natural, os procedimentos para instalações industriais autorizadas pela ANP a produzirem derivados básicos de petróleo, nas quais a PETROBRAS participe como sócia e detenha o controle acionário, condições operacionais e econômicas para as refinarias excluídas do monopólio da União, entre outras. Do lado das renováveis, edita-se somente uma portaria sobre as especificações do Álcool Etílico Anidro Combustível (AEAC) e do Álcool Etílico Hidratado Combustível (AEHC), para uso combustível, de origem nacional ou importado, a serem comercializados no Brasil.

Em 2002, o setor petrolífero aparece com relação a ajustes nas especificações do gás natural comercializado no país, os preços mínimos do petróleo e do gás natural, sobre a aprovação do Regulamento de Abandono de Poços perfurados com vistas a exploração ou produção de petróleo e/ou gás, sobre o estabelecimento de limites de valor para a inscrição de débitos na Dívida Ativa da Agência Nacional do Petróleo e para o ajuizamento das execuções fiscais, e sobre as especificações para comercialização e controle de qualidade do óleo diesel. Do lado das renováveis, edita-se portarias para ajustar as especificações do Álcool Etílico Anidro Combustível (AEAC) e do Álcool Etílico Hidratado Combustível (AEHC), para uso combustível, de origem nacional ou importado, a serem comercializados no Brasil.

Em 2003, o setor petrolífero é alvo de portarias e resoluções com relação a atividades de transporte e de compra e venda de gás natural ao mercado, ao preços mínimos do petróleo e do gás natural, ao abastecimento nacional de petróleo, gás natural e derivados, sobre readequações nos botijões de GLP, sobre procedimentos de imposição de penalidades aplicável aos infratores das disposições e termos constantes dos contratos de concessão, dos editais de licitação e na legislação aplicável, sobre procedimento para a cessão total de direitos inerentes a contratos de concessão de campos marginais de petróleo ou de gás natural, sobre a capacidade veicular de armazenar gás natural comprimido (GNC). Com relação às renováveis, o destaque está na especificação do biodiesel puro a ser adicionado ao óleo diesel automotivo.

Em 2004, podemos notar uma ampliação significativa das portarias e resoluções que versaram sobre energias renováveis. Na verdade, a atenção está voltada majoritariamente ao biodiesel, na direção da substituição parcial ou total do óleo diesel de origem fóssil. Ao setor petrolífero, as normativas versam sobre os preços mínimos do petróleo e do gás natural, sobre a distribuição de solventes, sobre a comercialização de Óleo Diesel Metropolitano, sobre tributação de refinarias, e sobre ajustes nas especificações do GLP e do óleo diesel.

Em 2005, por outro lado, a atenção sobre o setor petrolífero volta a subir. Nesse ano, podemos notar portarias e resoluções que versaram sobre os preços mínimos do petróleo e do gás natural, sobre o abastecimento nacional de petróleo, gás natural e derivados, as especificações para emissões de veículos a gasolina, sobre o transporte dutoviário de gás natural, e sobre investimento em P&D nos contratos das concessionárias. Com relação às renováveis, fixam-se as especificações dos álcoois combustíveis, anidro e hidratado, utilizados como padrões nos ensaios de consumo de combustível e emissões veiculares, bem como definições técnicas sobre o biodiesel e sua adição ao diesel.

Em 2006, o setor petrolífero se mantém como o principal foco de resoluções e portarias, das quais podemos destacar questões relativas ao abastecimento nacional de combustíveis, os preços mínimos do petróleo e do gás natural, capacidade de veículos a GNC, as especificações de óleo diesel utilizado no transporte rodoviário, entre outras questões. Sobre energias renováveis, as resoluções versaram exclusivamente ao álcool combustível.

Em 2007, a ANP continua editando resoluções e portarias sobre os preços mínimos do petróleo e do gás natural, sobre distribuição de GLP, sobre o abastecimento de combustíveis, sobre óleos lubrificantes, sobre gasolina premium, sobre a autorização para operação de instalações de armazenamento e abastecimento de combustíveis líquidos ou gasosos para uso privativo, exceto querosene de aviação, sobre ajustes em Contratos de Concessão para Exploração, Desenvolvimento e Produção de Petróleo e/ou Gás Natural, entre outras questões.

Com relação aos biocombustíveis, as normativas versam sobre leilões de aquisição de biodiesel, sobre percentual de mistura de biodiesel ao diesel, e sobre a formação de estoques do biodiesel.

Em 2008, o setor petrolífero desponta com relação aos preços mínimos do petróleo e do gás natural, sobre transporte de GLP, sobre o uso do GNV, sobre o Programa de Controle de Poluição do Ar por Veículos Automotores. As renováveis, por outro lado, mais uma vez apresentam um crescimento da atenção, com resoluções que versam sobre a utilização de biodiesel e de suas misturas com óleo diesel, especificações para comercialização de biodiesel, sobre a obrigatoriedade de o óleo diesel destinado ao uso aquaviário conter biodiesel, sobre leilões e procedimentos licitatórios referentes ao biodiesel, sobre a regulamentação da atividade de produção de biodiesel, que abrange a construção, modificação, ampliação de capacidade, operação de planta produtora e a comercialização de biodiesel, sobre o estabelecimento de requisitos para cadastramento de laboratórios e instituições interessados em realizar ensaios em biodiesel.

Em 2009, continua-se produzindo resoluções e portarias sobre preços mínimos do petróleo e do gás natural, sobre questões técnicas do diesel e sobre Hidrocarbonetos Policíclicos Aromáticos e Estabilidade à Oxidação, sobre a prestação de informações à ANP, sobre a destinação de óleo lubrificante, sobre a especificação de combustíveis para o cumprimento das metas de melhoria de qualidade do ar, sobre o Plano de Reabilitação da Jazida para os Campos declarados comerciais em Áreas Inativas com Acumulações Marginais, entre outras questões. Com relação aos biocombustíveis, são realizados ajustes na cadeia produtiva do biodiesel, ajustes no percentual de biodiesel no diesel, sobre leilões de aquisição de biodiesel, sobre ajustes nas bombas de combustíveis em postos de abastecimento com relação a informações da ANP, sobre a comercialização de álcool combustível no Brasil e resoluções que dispõe que o álcool combustível passa a se chamar etanol combustível.

Em 2010, o setor petrolífero aparece com relação aos preços mínimos do petróleo e do gás natural, sobre o gás natural no Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores, sobre o refino de petróleo, sobre contratos de concessão, sobre solventes, entre outras questões. Com relação aos biocombustíveis, podemos observar resoluções sobre o percentual de biodiesel no óleo diesel, sobre procedimentos nas bombas de combustíveis sobre a venda de etanol, e sobre o uso de combustíveis para controle da poluição do ar.

Em 2011, podemos notar portarias e resoluções sobre o controle de qualidade de óleos lubrificantes, sobre os preços mínimos e de referência de petróleo e gás natural, sobre as bacias sedimentares brasileiras, sobre os procedimentos para a devolução de áreas na fase de exploração do Regulamento Técnico de Devolução de Áreas de Concessão na Fase de

Exploração, sobre o abastecimento e armazenagem de GLP, sobre os procedimentos para a realização de licitação de blocos destinada à contratação das atividades de exploração e produção de petróleo e de gás natural sob o regime de concessão, sobre a aprovação do Regulamento Técnico do Plano de Avaliação de Descobertas de Petróleo ou Gás Natural, sobre a perfuração de poços nas fases de exploração e de produção dos contratos de concessão, sobre importação e revenda de óleo diesel, entre outros. Do lado das renováveis, podemos observar resoluções sobre os combustíveis derivados de biomassa renovável para uso em motores a combustão interna, sobre especificações, controle de qualidade e comercialização do etanol, sobre o percentual de etanol na gasolina, sobre o certificado de qualidade do biodiesel, sobre a regulamentação do uso experimental de biodiesel em mistura com os óleos diesel marítimos, e sobre distribuidores de biodiesel e etanol.

Em 2012, ainda há predomínio do setor petrolífero, sobretudo com relação a portarias e resoluções sobre preços mínimos e de referência do petróleo e do gás natural, sobre dados sísmicos e acompanhamento geológico na exploração de petróleo e gás natural, sobre construção, instalação, operação, manutenção, reparo e fiscalização de gasodutos, entre outros. Com relação às renováveis, aparecem resoluções com relação a produção, importação, exportação, transferência, transporte, armazenagem, comercialização, distribuição, avaliação de conformidade e certificação da qualidade de biocombustíveis de biocombustíveis, e sobre plantas, produtores e cooperativas de etanol.

Em 2013, o setor petrolífero ainda representa a maior parte das resoluções e portarias da ANP, sobretudo quanto a questões de preços mínimos e de referência do petróleo e do gás natural, sobre administração de gasodutos pela Petrobras, sobre transporte de gás natural, sobre a produção e a exploração de petróleo e gás natural, sobre o uso de GLP para várias atividades, sobre o desempenho de segurança de concessionários, sobre estoque de combustíveis, sobre levantamento e guarda de dados geológicos, geoquímicos e geofísicos de bacias sedimentares, entre outros. No setor de renováveis, os biocombustíveis aparecem com relação à mistura óleo diesel/biodiesel, no leilão de biodiesel, sobre a comercialização de etanol, sobre a safra para produção de etanol e sobre a produção de biodiesel.

Em 2014, as portarias e resoluções da ANP sobem ao patamar de 2011 e mantem-se a priorização do setor petrolífero. Nesse ano, podemos observar ajustes na regulação de combustíveis automotivos, concessões para exploração de petróleo, preços mínimos e de referência de petróleo e gás natural, fiscalização de refinarias, estoques de combustíveis, *royalties* comerciais do petróleo e do gás natural, construção, instalação e operação de gasodutos, aumento da participação de Empresas de Pequeno e Médio Porte nas atividades de

exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, licitações para transporte de gás natural, reserva de gás natural, coleta e manejo de amostras de rocha, e dados sobre sedimento e fluidos em bacias sedimentares brasileiras. Com relação às renováveis, aparem resoluções sobre a produção de etanol e de biodiesel, sobre bioquerosene na aviação, e sobre o teor de biodiesel no óleo diesel.

Conforme exposto, podemos notar que a produção de resoluções e portarias pela ANP segue uma tendência relativamente estável ao longo dos anos analisados. De um lado, existe uma maior produção de normativas nos primeiros anos da agência, por conta da reestruturação do setor e pela busca por sanar questões regulatórias anteriores. Após esse momento inicial, a atenção decai até o momento de acréscimo da exploração do petróleo e do gás natural, sobretudo no período que compreende a exploração do recém descoberto pré-sal. Ainda assim, não se encontram mudança no comportamento da ANP, somente um incremento na produção de normativas. Com relação às renováveis, por outro lado, podemos notar uma atenção concentrada no etanol nos anos Cardoso para, nos anos petistas, observar uma expansão considerável de portarias e resoluções sobre o biodiesel, que prevaleceu entre as prioridades do setor a partir de 2004.

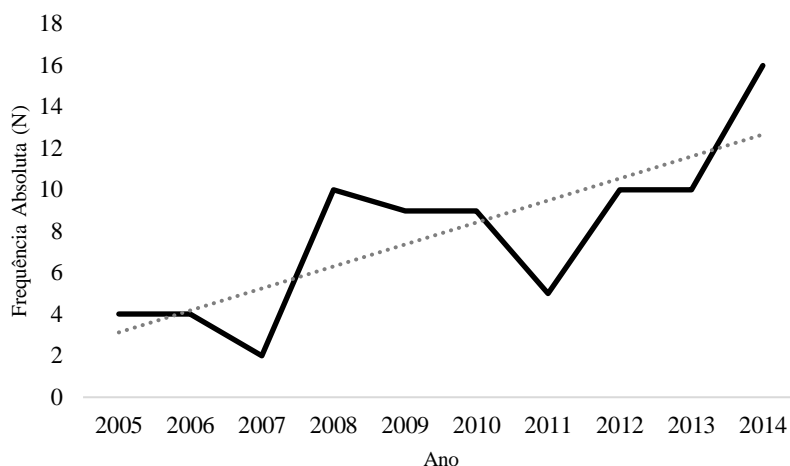
5.3.3 Empresa de Pesquisa Energética

Com relação à Empresa de Pesquisa Energética foram coletadas e codificadas 79 notas técnicas produzidas pela estatal desde sua criação, em 2004, até o ano de 2014. Esses dados expressam um tipo de normativa que impacta na produção das políticas de energia dado que podem afetar o comportamento tanto das agências reguladoras quanto do MME. Ainda, são importantes também porque, ao direcionar os estudos e os planos decenais produzidos pela EPE, as notas técnicas se propõem a influenciar e subsidiar a tomada de decisão no processo de formulação das políticas de energia em outros âmbitos do governo.

Primeiro, é preciso observar a capacidade de atenção por meio desse indicador. O Gráfico 29, a seguir, mostra em trajetória o número bruto de notas técnicas produzidas pela EPE entre 2005 e 2014. Pelos dados, podemos apontar que não é possível estabelecer uma dinâmica de pontuações. Na verdade, tendo em vista o breve período coletado é possível entender que a atenção da EPE só faz aumentar. Esse dado é importante por demonstrar como a estatal vem expandindo sua atuação e aumentando sua capacidade de atenção, ganhando espaço no arranjo institucional do setor de energia. No gráfico, podemos notar que o

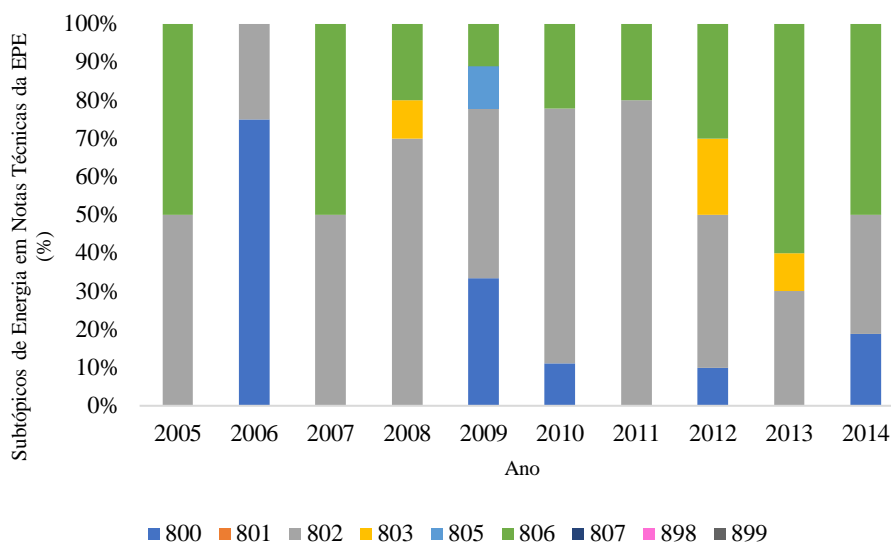
comportamento do indicador é tímido nos primeiros anos, mas que ganha força no segundo governo Lula e no primeiro mandato de Rousseff, quando apresenta a maior capacidade do período. Logo, levou tempo até a EPE criar raízes e se fortalecer a ponto de aumentar sua produção de informações e sua influência, conforme apontam Gomide, Machado e Pires (2018).

Gráfico 29 - Setor de Energia em Notas Técnicas da EPE: frequência absoluta



Fonte: Elaboração própria.

No Gráfico 30, a seguir, podemos observar sobre o que em específico as notas técnicas da EPE versaram. No ano de 2005, a atenção esteve dividida entre eletricidade e energias renováveis. Nas notas técnicas codificadas com o subcódigo 806 temos que a atenção se deu essencialmente aos biocombustíveis etanol e biodiesel, o que converge com priorização desse setor na agenda governamental como um todo, sobretudo quando consideramos a criação do PNPB. Ainda assim, as notas técnicas não incidem somente sobre o biodiesel, mas também ao etanol na direção da diversificação dos combustíveis para redução dos gases do efeito estufa. Do lado da eletricidade, as prioridades se voltam para a expansão das redes básicas de transmissão elétrica, como também para direcionamentos sobre o mercado de energia elétrica como um todo. Nesse último, há um predomínio da atenção sobre as fontes hidráulicas, mas com um importante destaque para as pequenas centrais hidrelétricas. Nesse sentido, podemos entender que a EPE já é criada com prioridades voltadas à diversificação da matriz energética brasileira, indo além das políticas e dos programas postos em marcha naquele contexto.

Gráfico 30 - Percentual de atenção dos subtópicos de energia em Notas Técnicas da EPE

Fonte: Elaboração própria.

Em 2006, as prioridades se alteram um pouco, se tornando mais gerais. As notas técnicas produzidas pela EPE nesse ano versaram predominantemente a produção energética nacional, das quais se destacam as preocupações com o monitoramento do mercado produtor e o consumo nacional. Além disso, também é alvo de consideração a estimativa sobre o déficit do setor elétrico a subsidiar a expansão do setor elétrico brasileiro. Dessa forma, podemos ver que aquele contexto de crise elétrica anterior à criação da EPE se traduz na preocupação de diversificação da matriz energética em 2005 e, em 2006, em uma maior preocupação com os planos de expansão com base na capacidade de produção e no consumo real e projetado.

Em 2007, quando Lula toma posse em seu segundo mandato, a atenção pelas notas técnicas da EPE se mantém no mesmo patamar e as prioridades, mais uma vez, versam sobre eletricidade e energias renováveis. Do lado da eletricidade, a EPE priorizou o sistema de transmissão elétrico enquanto que, sobre energias renováveis, a prioridade se deu na incorporação das condições estabelecidas no Protocolo de Quioto, das quais se destacam a utilização do PROINFA e a ênfase nas pequenas centrais hidrelétricas, na energia eólica e nas biomassas.

Em 2008, podemos observar um acréscimo importante de notas técnicas emitidas pela EPE. Nesse ano, cresce a priorização sobre a eletricidade, que nesse momento versa sobre as demandas de energia elétrica, o consumo residencial de eletricidade no Norte e no Nordeste, a modernização das hidrelétricas (com destaque para as PCHs), as potencialidades das bacias hidrográficas brasileiras e o déficit energético de 2008. Essas notas técnicas, nesse sentido,

acompanham as crescentes prioridades criadas pelo PAC, dos quais as hidrelétricas são um dos principais empreendimentos preconizados pelo programa (CARDOSO Jr; NAVARRO, 2016). Do lado das renováveis, aparece uma nota técnica sobre o aproveitamento energético dos resíduos sólidos urbanos de Campo Grande (Mato Grosso do Sul) e sobre etanol, que traz perspectivas sobre a produção e o consumo do recurso no Brasil. Por fim, pontua pela primeira vez o setor de petróleo com uma nota técnica direcionada ao setor petrolífero mundial no intuito de antever consequências para o setor brasileiro em decorrência da elevação do valor do barril.

Em 2009, a atenção se diversifica um pouco mais, tendo em vista o aparecimento das termelétricas. Nessa nota técnica, a geração térmica é voltada ao setor siderúrgico, que aparece como uma preocupação tendo em vista o excessivo consumo energético dessa indústria. Em particular, a nota técnica preconiza os combustíveis e o carvão. Com relação à eletricidade, matem-se a edição de notas técnicas direcionadas ao consumo, à demanda e ao déficit elétrico, mais uma vez relacionado ao PAC e a expansão da infraestrutura elétrica brasileira. Do lado das energias renováveis, aparece pela primeira vez uma nota técnica exclusivamente direcionada à energia eólica. Especificamente, a nota técnica dispõe de instruções para as medições anemométricas e climatológicas a serem considerados no Leilão de Energia de Reserva, a ser realizado naquele ano.

Em 2010, eletricidade cresce entre as prioridades. Nas notas técnicas são preconizados os estudos sobre o cenário macroeconômico para geração de energia elétrica e as projeções de demanda com relação ao Sistema Interligado Nacional. Dessa forma, as preocupações, para além da expansão da infraestrutura geradora, crescem também do ponto de vista do sistema de transmissão. Com relação às energias renováveis, a EPE edita uma nota técnica sobre a exportação de etanol para os Estados Unidos e uma nota técnica para revisar os parâmetros das medições anemométricas e climatológicas a serem considerados no Leilão de Energia de Reserva. Podemos notar então que a energia eólica parece se manter enquanto prioridade na estatal, sobretudo no contexto de aberturas de leilões para geração dessa fonte energética.

Em 2011, quando Rousseff assume a presidência, o número de notas técnicas produzidas pela EPE se reduz. No entanto, mantem-se as prioridades sobre as estimativas de demanda e consumo, agora a subsidiar a nova fase do PAC. Conforme visto no Capítulo 3, o PAC II teve ainda maiores investimentos em infraestrutura energética, com um crescimento bastante notável no número de UHEs, PCHs e CGHs (CARDOSO Jr.; NAVARRO, 2016). Do lado das energias renováveis, a EPE produziu uma nota técnica sobre metodologia de cálculo para a expansão de geração elétrica direcionando a atenção especificamente às “fontes limpas”, como as PGHs, eólicas, solar e biomassas.

Em 2012, com o PAC II caminhando a passos largos, as prioridades da EPE em notas técnicas se diversificam e o setor petrolífero volta a receber atenção, com a edição de uma nota técnica sobre o setor de transportes com direcionamento aos combustíveis, que também considera os biocombustíveis, e outra nota relativa ao transporte de gás natural no Brasil. Além disso, são produzidas duas notas técnicas sobre leilões de parques eólicos, o que demonstra o amadurecimento dessa fonte na matriz energética brasileira. Ainda, é fundamental destacar que se edita uma nota sobre Demanda Máxima de Potência a subsidiar o Plano Decenal de Energia de 2021 que prioriza as energias renováveis, com destaque para as fontes PCH, eólica e biomassas. Mais uma vez a EPE reafirma as energias renováveis enquanto prioridade na elaboração do planejamento setorial.

Em 2013, energias renováveis representam mais da metade do conteúdo das notas técnicas produzidas. Nesse ano, energia eólica foi a principal prioridade da estatal, com notas que versavam sobre os leilões, os parques eólicos, os instrumentos de medição anemométricos e climatológicos e a aplicação da fonte no sistema elétrico brasileiro. Ainda, a estatal produziu uma nota técnica sobre veículos *flex fuel*, preconizando, portanto, a utilização de biocombustíveis. Do lado da eletricidade e das hidrelétricas, as notas técnicas direcionavam-se aos leilões de geração e às estimativas de demanda, para o contexto do PAC II.

Em 2014, quando a EPE produziu o maior número de notas técnicas, as prioridades desse indicador mantiveram-se nas energias renováveis. Nesse ano, produz-se duas notas técnicas sobre geração de energia por resíduos rurais e outras duas sobre geração energética por resíduos sólidos urbanos. É preciso destacar que é somente em 2014 que é produzida uma nota técnica sobre energia solar. Nela, a EPE trata de condicionantes e impactos sobre a geração fotovoltaica no Brasil. Ainda, há espaço também para os leilões de energia eólica e para cálculos de expansão energético que preconizam as “fontes limpas”. Sobre eletricidade e hidrelétricas, mais uma vez mantem-se a atenção sobre a demanda e o sistema de transmissão.

Em síntese, podemos dizer que as prioridades da EPE são estáveis nos anos analisados. Despontam eletricidade e energias renováveis como as principais questões alvo das notas técnicas observadas. Além disso, mesmo quando o estatal direciona a atenção para questões gerais, a diversificação da matriz energética através de fontes renováveis e alternativas aparece no conteúdo substantivo das notas. Nesse sentido, podemos apontar que a EPE é uma instituição que se mantém ao longo dos onze anos analisados com direcionamento direto sobre as “fontes limpas”.

5.4 Correlações entre as agendas

Esta seção tem por objetivo apontar os resultados dos testes de correlação realizados a fim de entender se existe associação entre os indicadores e, por conseguinte, entre as agendas do Executivo, do Legislativo e da Administração Indireta. Conforme visto no Capítulo 4, traçar correlações nas ciências sociais é tarefa difícil tendo em vista que raramente encontramos resultado muito significativos. Os dados e as variáveis utilizados pelas ciências humanas e sociais não são exatos uma vez que se relacionam com ações sociais, comportamentos ou, no nosso caso, focalização de atenção. Apesar do arcabouço metodológico aqui empreendido ser rigoroso, com uma série de procedimentos que assegurem a confiabilidade dos dados, não podemos delimitar que eles representem a totalidade dos fenômenos os quais buscamos entender, tampouco esgotam todas as possibilidades de pesquisa. Ainda, assim, após o acurado processo de coleta, codificação e tratamento dos dados, os resultados aqui apresentados em forma de testes de correlação expressam uma tendência relevante, além de ganhar maior robustez na medida que o acrescentamos à análise qualitativa, extensivamente apresentada nas seções anteriores.

O primeiro teste de correção apresentado diz respeito à atenção geral sobre o setor de energia, ou seja, o conjunto de documentos e normativas codificados no subcódigo 800. Conforme visto anteriormente, esse subcódigo representa questões gerais sobre as políticas de energia, sem grandes especificidades quando comparados aos demais subcódigos. Os dados a seguir (Tabela 4), apresentam associações fortes em três indicadores, sendo eles: Portarias do MME e Decretos do Executivo (0,57); Resoluções CNPE e Medidas Provisórias (0,62); e Resoluções da ANEEL e Discursos de Posse (0,89). Todavia, os resultados mais significativos são os dois primeiros. Isso significa que parece haver uma tendência positiva de similaridade entre a focalização da atenção pelo MME e pelo CNPE e a agenda do Executivo em decretos presidenciais e em medidas provisórias.

Tabela 4 - Matriz de Correlação: Subtópico 800

	ANO	DE	MC	MP	LO	EPE	CNPE	DP	ANP	ANEEL	MMEP	MMEI
ANO	1.00	-0.26	-0.07	-0.03	0.08	0.28	-0.12	-0.22	0.45	-0.32	-0.06	-0.08
DE	-0.26	1.00	-0.08	0.02	-0.06	0.11	0.11	-0.03	0.15	0.10	0.57	0.11
MC	-0.07	-0.08	1.00	0.17	-0.28	-0.12	0.12	-0.12	-0.25	-0.17	-0.13	-0.05
MP	-0.03	0.02	0.17	1.00	-0.38	-0.18	0.62	-0.01	0.09	0.00	0.33	0.24
LO	0.08	-0.06	-0.28	-0.38	1.00	0.10	-0.02	-0.31	0.16	-0.29	-0.20	-0.15
EPE	0.28	0.11	-0.12	-0.18	0.10	1.00	-0.22	-0.10	0.16	-0.15	-0.23	-0.13

CNPE	-0.12	0.11	0.12	0.62	-0.02	-0.22	1.00	-0.12	0.27	-0.15	0.40	0.16
DP	-0.22	-0.03	-0.12	-0.01	-0.31	-0.10	-0.12	1.00	0.04	0.89	0.04	-0.07
ANP	0.45	0.15	-0.25	0.09	0.16	0.16	0.27	0.04	1.00	0.10	0.17	-0.13
ANEEL	-0.32	0.10	-0.17	0.00	-0.29	-0.15	-0.15	0.89	0.10	1.00	-0.05	-0.11
MMEP	-0.06	0.57	-0.13	0.33	-0.20	-0.23	0.40	0.04	0.17	-0.05	1.00	0.66
MMEI	-0.08	0.11	-0.05	0.24	-0.15	-0.13	0.16	-0.07	-0.13	-0.11	0.66	1.00

Fonte: Elaboração própria.

Os resultados apresentados a seguir expressam os testes de correlação com relação à atenção sobre o setor de energia nuclear. Os resultados mais significativos são encontrados no cruzamento entre a atenção em portarias do MME e os Decretos do Executivo, com um resultado de 0,57. Além disso, encontramos também um resultado de 0,62 na correlação entre medidas provisórias e resoluções do CNPE. Isso indica uma tendência de associação entre as agendas do Executivo (presidência e MME) e o conselho setorial. Entre os demais indicadores, podemos intuir que a atenção sobre energia nuclear é menor quando comparado aos demais subcódigos. Ademais, quando nos atemos à apresentação dos dados na abordagem qualitativa, nas seções anteriores, podemos ver um insulamento setorial nas esferas mais técnicas do setor, sobretudo o MME. Ainda assim, podemos ver direcionamentos normativos no Congresso sobre acidentes nucleares, em leis, e sobre autorizações para expansão do sistema termonuclear, em decretos legislativos. Ainda assim, com os testes de correlação não foi possível encontrar uma associação entre as agendas.

Tabela 5 - Matriz de Correlação: Subtópico 801

	ANO	DE	DL	LO	CNPE	DP	ANEEL	MMEP
ANO	1.00	-0.35	-0.23	-0.11	-0.09	0.26	0.54	0.01
DE	-0.35	1.00	0.43	0.22	-0.24	-0.15	0.20	-0.15
DL	-0.23	0.43	1.00	0.04	-0.20	-0.16	0.26	-0.17
LO	-0.11	0.22	0.04	1.00	-0.03	-0.10	0.46	-0.09
CNPE	-0.09	-0.24	-0.20	-0.03	1.00	-0.10	-0.08	-0.11
DP	0.26	-0.15	-0.16	-0.10	-0.10	1.00	-0.13	-0.06
ANEEL	0.54	0.20	0.26	0.46	-0.08	-0.13	1.00	-0.11
MMEP	0.01	-0.15	-0.17	-0.09	-0.11	-0.06	-0.11	1.00

Fonte: Elaboração própria.

Os dados apresentados a seguir são relativos à atenção ao setor de eletricidade e hidrelétricas (subcódigo 802). Nesses testes de correlação encontramos alguns resultados moderados e fortes. Temos um resultado entre leis ordinárias e decretos do Executivo de -0,45.

Isso significa que as leis editadas pelo Congresso estão associadas com as prioridades dos decretos do Executivo. Ainda sobre o Legislativo, os dados indicam uma correlação de -0,41 entre as leis ordinárias e as notas técnicas da EPE. Ou seja, as leis sobre o setor elétrico também estão moderadamente associadas às prioridades da Empresa de Pesquisa Energética. Os resultados, nesse sentido, vão de encontro com os dados qualitativos apresentados nas seções anteriores: nos governos Cardoso, o Congresso seguia as prioridades sobre a reforma do setor energético e sobre as medidas relativas à crise elétrica e, nos governos petistas, as ações voltadas aos programas de reconfiguração do setor, expansão da infraestrutura e planejamento. Nesse sentido, corroboramos o argumento de que, nas questões sobre eletricidade e hidrelétricas, o Congresso tem a tendência a seguir o Executivo e os órgãos técnicos, como a EPE.

Além disso, também encontramos resultados relevantes nas correlações entre indicadores do Executivo e da Administração Indireta. A correlação entre notas técnicas da EPE e Decretos do Executivo apresentam o resultado de 0,47. Ou seja, observamos uma tendência da agenda, em decretos presidenciais, seguir as preferências da Empresa de pesquisa Energética. Outro resultado interessante é a correlação entre medidas provisórias e portarias do MME. Nesse caso, o resultado é de -,049, ou seja, as ações do Executivo em medidas provisórias estão moderadamente associadas às portarias ministeriais. Ainda, a correlação entre as resoluções do CNPE e as notas técnicas da EPE expressam um resultado de 0,57. Ou seja, parece haver associação entre ambos fóruns de decisão. Esses resultados encontrados nos testes de correlação reforçam os achados nos dados qualitativos. Quando observamos o conteúdo das normativas produzidas pelo Executivo e pela Administração Indireta, de fato parece haver consonância entre as ações pertinentes à área de eletricidade e hidrelétricas.

Tabela 6 - Matriz de Correlação: Subtópico 802

	ANO	DE	DL	MC	MP	LO	EPE	CNPE	DP	ANEEL	MMEP	MMEI
ANO	1.00	0.14	0.09	-0.04	0.13	-0.14	0.75	0.43	0.26	0.52	-0.06	0.35
DE	0.14	1.00	0.19	0.19	0.43	-0.45	0.47	0.29	0.17	-0.04	-0.35	-0.31
DL	0.09	0.19	1.00	0.10	-0.39	-0.44	0.37	0.42	0.88	-0.25	-0.07	-0.05
MC	-0.04	0.19	0.10	1.00	-0.02	-0.41	0.13	-0.01	0.00	-0.06	-0.53	-0.03
MP	0.13	0.43	-0.39	-0.02	1.00	0.20	0.13	-0.05	-0.25	0.02	-0.49	-0.11
LO	-0.14	-0.45	-0.44	-0.41	0.20	1.00	-0.41	-0.19	-0.29	0.03	-0.07	0.22
EPE	0.75	0.47	0.37	0.13	0.13	-0.41	1.00	0.57	0.47	0.36	-0.09	-0.01
CNPE	0.43	0.29	0.42	-0.01	-0.05	-0.19	0.57	1.00	0.59	0.28	-0.11	0.26
DP	0.26	0.17	0.88	0.00	-0.25	-0.29	0.47	0.59	1.00	0.03	-0.05	0.09
ANEEL	0.52	-0.04	-0.25	-0.06	0.02	0.03	0.36	0.28	0.03	1.00	0.33	0.27

MMEP	-0.06	-0.35	-0.07	-0.53	-0.49	-0.07	-0.09	-0.11	-0.05	0.33	1.00	-0.02
MMEI	0.35	-0.31	-0.05	-0.03	-0.11	0.22	-0.01	0.26	0.09	0.27	-0.02	1.00

Fonte: Elaboração própria.

Os dados a seguir são relativos às correlações entre os indicadores codificados no subcódigo 803, do setor de petróleo e gás natural. Como era esperado após a análise qualitativa que demonstrou a baixa atenção do Legislativo sobre o setor petrolífero, os testes de correlação significativos são observados no cruzamento de indicadores do Executivo e da Administração Indireta. Na correlação entre as resoluções do CNPE e as medidas provisórias temos um resultado de -0,50, o que indica que as decisões tomadas no âmbito do conselho estão associadas às preferências expressas nas medidas provisórias. E isso indicaria que, nessa área setorial, o Executivo tem um relativo controle sobre as ações tomadas no âmbito do CNPE sobre petróleo e gás natural. No mesmo sentido, podemos observar um resultado de 0,75, bastante significativo, na correlação entre as portarias interministeriais e os Decretos do Executivo, o que indica convergência nas prioridades setoriais do petróleo no Executivo. Por outro lado, temos que a correlação entre as resoluções do CNPE e as portarias do MME resulta em 0,56. Ou seja, a agenda do ministério sobre petróleo e gás natural está associada às prioridades do CNPE. Ainda, observamos um resultado de 0,54 na correlação entre notas técnicas da EPE e as portarias do MME. No entanto, conforme apresentado nas seções anteriores, a atenção sobre o setor petrolífero nesses indicadores é relativamente baixa quando comparado a outros, o que demonstra somente uma tendência de convergência entre as prioridades. Portanto, os dados reforçam os dados qualitativos de que o setor de petróleo e gás natural está mais concentrado no Executivo (em menor medida no MME) e no CNPE e que ambos têm uma tendência a influenciar a tomada de decisão em outras esferas, como o Legislativo.

Tabela 7 - Matriz de Correlação: Subtópico 803

	ANO	DE	DL	MC	MP	LO	EPE	CNPE	DP	ANP	ANEEL	MMEP	MMEI
ANO	1.00	-0.09	0.09	0.16	-0.32	0.08	0.46	0.66	-0.27	0.56	-0.32	0.71	-0.19
DE	-0.09	1.00	-0.12	-0.11	0.31	0.41	0.11	-0.08	-0.10	0.22	-0.06	-0.08	0.75
DL	0.09	-0.12	1.00	0.17	-0.10	0.02	-0.15	-0.10	-0.15	-0.09	-0.17	-0.08	-0.15
MC	0.16	-0.11	0.17	1.00	0.01	0.01	-0.21	0.05	-0.37	0.11	0.01	0.03	-0.16
MP	-0.32	0.31	-0.10	0.01	1.00	-0.14	-0.19	-0.50	-0.17	-0.02	-0.06	-0.07	0.29
LO	0.08	0.41	0.02	0.01	-0.14	1.00	-0.14	0.21	0.04	-0.08	0.15	-0.29	0.20
EPE	0.46	0.11	-0.15	-0.21	-0.19	-0.14	1.00	0.34	-0.15	0.16	-0.05	0.54	0.04
CNPE	0.66	-0.08	-0.10	0.05	-0.50	0.21	0.34	1.00	-0.29	0.34	-0.22	0.56	-0.11
DP	-0.27	-0.10	-0.15	-0.37	-0.17	0.04	-0.15	-0.29	1.00	-0.25	-0.18	-0.15	-0.19

ANP	0.56	0.22	-0.09	0.11	-0.02	-0.08	0.16	0.34	-0.25	1.00	-0.42	0.34	0.22
ANEEL	-0.32	-0.06	-0.17	0.01	-0.06	0.15	-0.05	-0.22	-0.18	-0.42	1.00	-0.22	-0.06
MMEP	0.71	-0.08	-0.08	0.03	-0.07	-0.29	0.54	0.56	-0.15	0.34	-0.22	1.00	-0.21
MMEI	-0.19	0.75	-0.15	-0.16	0.29	0.20	0.04	-0.11	-0.19	0.22	-0.06	-0.21	1.00

Fonte: Elaboração própria.

Os dados a seguir apresentam os testes de correlação sobre os indicadores codificados no subcódigo 805, de termelétricas. O único resultado expressivo é encontrado na correlação entre as portarias do MME e as resoluções da ANEEL. A correlação de 0,50 corrobora os dados qualitativos dado que são MME e ANEEL as principais instituições com priorizações mais acentuadas sobre as termelétricas enquanto alternativa às fontes hídricas. Dessa forma, a associação entre ambos indicadores reforça o argumento de que a fonte encontra mais atenção em ambas instituições mais técnicas, o que reforça os dados apresentados nas seções anteriores que demonstraram que as termelétricas ocupam maior espaço na atenção da ANEEL (em todo o período) e do MME, ainda que o ministério passe a priorizar as fontes renováveis a partir de 2010, decrescendo as portarias ministeriais sobre a geração de energia via termelétricas.

Tabela 8 - Matriz de Correlação: Subtópico 805

	ANO	DE	LO	EPE	ANEEL	MMEP	MMEI
ANO	1.00	-0.45	-0.35	0.18	0.55	0.08	0.41
DE	-0.45	1.00	0.22	-0.10	-0.26	-0.03	-0.18
LO	-0.35	0.22	1.00	-0.07	-0.29	0.11	-0.13
EPE	0.18	-0.10	-0.07	1.00	0.01	0.22	-0.10
ANEEL	0.55	-0.26	-0.29	0.01	1.00	0.50	0.21
MMEP	0.08	-0.03	0.11	0.22	0.50	1.00	-0.13
MMEI	0.41	-0.18	-0.13	-0.10	0.21	-0.13	1.00

Fonte: Elaboração própria.

A matriz de correlação apresentada a seguir é referente aos indicadores codificados no subcódigo 806, de energias renováveis e alternativas. De início é preciso observar que os testes de correlação reforçam o argumento que as energias renováveis encontram maior priorização pelo Executivo e pela Administração Indireta, assim como também demonstraram os dados qualitativos apresentados nas seções anteriores. Os resultados sugerem consonância entre as prioridades do Executivo, pelo resultado de 0,55 na correlação entre medidas provisórias e Decretos do Executivo. Além disso, encontramos uma correlação significativa de 0,63 entre notas técnicas da EPE e Decretos do Executivo, 0,51 entre resoluções da ANEEL e Decretos

do Executivo e 0,42 entre portarias do MME e Decretos Executivo. Isso demonstra que existe uma tendência do Executivo se apoiar sobre as prioridades da EPE, da ANEEL e do MME nas questões relativas às energias renováveis. Em paralelo, apesar de haver uma correlação de 0,63 entre leis ordinárias e decretos do Executivo, os dados qualitativos apontam baixa priorização do Legislativo sobre as energias renováveis. Por isso, entendemos que a atenção sobre as fontes “limpas” pelo Congresso segue a tendência do Executivo. Além disso, encontramos resultados significativos também na associação entre indicadores da Administração Indireta e do MME. Por exemplo, observamos uma correlação de 0,57 entre portarias do MME e notas técnicas da EPE. Por outro lado, temos uma correlação de 0,58 entre resoluções da ANEEL e notas técnicas da EPE, como também um resultado de 0,71 na correlação entre resoluções da ANEEL e portarias do MME. A partir dessas correlações, somadas aos dados qualitativos, podemos concluir que são o conjunto de MME, ANEEL e EPE as principais instituições que focalizam as energias renováveis, tal qual as hipóteses de pesquisa, e que existe associação entre a agenda dessas três instituições.

Tabela 9 - Matriz de Correlação: Subtópico 806

	ANO	DE	DL	MC	MP	LO	EPE	CNPE	DP	ANP	ANEEL	MMEP
ANO	1.00	0.55	0.14	0.20	0.09	0.24	0.73	0.23	0.26	0.31	0.75	0.73
DE	0.55	1.00	0.09	0.11	0.55	0.63	0.63	-0.22	-0.17	0.37	0.51	0.42
DL	0.14	0.09	1.00	0.20	-0.14	-0.08	0.05	0.20	-0.05	0.35	0.02	-0.09
MC	0.20	0.11	0.20	1.00	-0.25	0.56	0.32	-0.09	0.32	0.00	0.18	-0.01
MP	0.09	0.55	-0.14	-0.25	1.00	0.25	0.25	-0.23	-0.14	0.23	0.31	0.25
LO	0.24	0.63	-0.08	0.56	0.25	1.00	0.63	-0.13	-0.08	-0.07	0.25	0.00
EPE	0.73	0.63	0.05	0.32	0.25	0.63	1.00	0.27	0.05	-0.01	0.58	0.57
CNPE	0.23	-0.22	0.20	-0.09	-0.23	-0.13	0.27	1.00	-0.09	0.11	-0.15	-0.14
DP	0.26	-0.17	-0.05	0.32	-0.14	-0.08	0.05	-0.09	1.00	0.04	0.31	0.27
ANP	0.31	0.37	0.35	0.00	0.23	-0.07	-0.01	0.11	0.04	1.00	0.29	0.04
ANEEL	0.75	0.51	0.02	0.18	0.31	0.25	0.58	-0.15	0.31	0.29	1.00	0.71
MMEP	0.73	0.42	-0.09	-0.01	0.25	0.00	0.57	-0.14	0.27	0.04	0.71	1.00

Fonte: Elaboração própria.

Os testes de correlação apresentados nessa seção, somados com as análises qualitativas, confirmam as hipóteses de que o Legislativo é menos atento às questões do setor de energia quando comparados com o Executivo e com a Administração Indireta e que o setor de energia na agenda do Congresso geralmente está associado às prioridades do Executivo, sobretudo nas questões relacionadas à eletricidade e hidrelétricas. Além disso, demonstramos que existem instituições mais preocupadas com áreas setoriais específicas e que suas agendas geralmente

tendem a impactar na agenda de outras instituições, como é o caso das prioridades da presidência e do CNPE nas questões relacionadas ao setor de petróleo e gás natural. Além disso, as questões relativas à energia elétrica e hidrelétricas são enfocadas com mais frequência no Executivo (presidência e MME) e na ANEEL, e que essa focalização está associada à atenção dispendida por outras instituições, como é o caso da agenda do Congresso. Energias renováveis, por outro lado, encontra maior priorização na ANEEL, na EPE e no MME e, pelos testes de correlação, a atenção dispendida por essas instituições tende a influenciar as normativas produzidas pela presidência e pelo Congresso. Apesar de não pode afirmar preponderância do Executivo sobre a Administração Indireta (ou vice-versa) por meio dos testes de correlação, podemos intuir na direção das convergências e associações entre as prioridades setoriais dessas instituições.

5.5 O setor de energia e a mudança na imagem da política

Conforme apontado no Capítulo 2, a teoria do equilíbrio pontuado postula que as políticas públicas assistem a longos períodos de ajustes incrementais pontuados por rápidos momentos de mudanças abruptas por meio da quebra de monopólios de subsistemas sobre imagens de políticas. Essa dinâmica pode ser observada no caso da política de energia estudado nesta dissertação? Esta seção, nesse sentido, leva a cabo o objetivo de analisar o caso do setor brasileiro de energia entre 1995 e 2014 à luz da teoria do equilíbrio pontuado, essencialmente a partir da mudança na imagem da política (*policy image*).

Após analisar quantitativa e qualitativamente os dados, podemos apontar que o setor de energia entre 1995 e 2014 parece configurar-se como um caso de equilíbrio pontuado. Isso porque o setor de energia tem uma imagem de política que é quebrada em 2002 para que um novo monopólio passe a controlar a nova imagem do setor de energia. Isso significa dizer que existia uma imagem no setor de energia durante os governos Cardoso (e possivelmente durante os anos anteriores) que foi substituída após a crise elétrica de 2001-2002 por uma nova imagem a partir do primeiro governo Lula. E esse processo de mudança da imagem é acompanhado de elevações na atenção sobre o setor em diversos indicadores, conforme demonstrado nas seções anteriores.

A imagem do setor de energia que ocupava o monopólio durante os governos Cardoso compreende o entendimento de que o setor energético demandava uma reforma, ancorado no ideário neoliberal. Essa imagem partia da ideia de que o sistema era inoperante e ineficiente e as estatais do setor precisavam ser privatizadas e substituídas pelas eficientes forças do mercado

privado, o que suscitou a incorporação da livre comercialização, do processo de desestatização das estatais setoriais, da criação das agências reguladoras, da desverticalização (separação de produção, transmissão e distribuição), da desvinculação da compra e venda de energia e a quebra do monopólio das estatais do setor, com destaque a Eletrobras e sobretudo a Petrobras. Essa *policy image* é, portanto, uma imagem reformista e liberalizante que buscava na ação dos agentes privados a solução para os problemas definidos.

A partir da crise elétrica em 2001-2002 e de suas variadas causas (CAMPOS NETO, 2016; RAMPAZO; ICHIKAWA, 2017, p. 36; BAJAY, 2013; MERCEDES; POZZO; RICO, 2015), conforme debatido no Capítulo 3, a questão energética saiu do controle do subsistema e tanto a imagem quanto o monopólio foram quebrados. Isso porque a questão emergiu ao macrossistema, recebendo atenção do presidente, da mídia e da opinião pública – compondo a agenda sistêmica de Cobb e Elder (1971). As sucessivas manchetes de jornais e a interposição de questionamentos nos debates eleitorais de 2002 demonstram esse contexto de descontrole da questão e a disputa por atores variados emplacarem uma nova imagem e estabelecerem um novo monopólio, expandindo o escopo do problema, conforme apontou Schattschneider (1960). A crise energética, nesse sentido, para além do rompimento do monopólio e a destruição da imagem da política, pode ser entendida como uma oportunidade para a mudança (KINGDON, 2003; BIRKLAND, 2011). Nas postulações da teoria do equilíbrio pontuado, a crise energética efervesceu uma pressão por mudança, oportunizando novas definições de problemas, chamando atenção do macrossistema, gerando mudanças nas preferências e abrindo espaço para a entrada de novos participantes. Além disso, o senso de urgência e a fricção foram aproveitadas no contexto das eleições pelos concorrentes para constranger as instituições e diminuir os custos institucionais, os custos decisoriais, os custos de informação e os custos cognitivos. De um lado, temos o governo tentando sustentar seu monopólio argumentando a crise como o resultado da crise hídrica e, mais a diante, de problemas institucionais, tentando se eximir ao se esconder detrás do novo desenho institucional do setor no argumento da separação do público não estatal. Do outro, os demais concorrentes aparecem na agenda sistêmica introjetando imagens de que as medidas tomadas no âmbito da reforma do Estado foram mal realizadas, equivocadas ou descabidas e produziram os apagões.

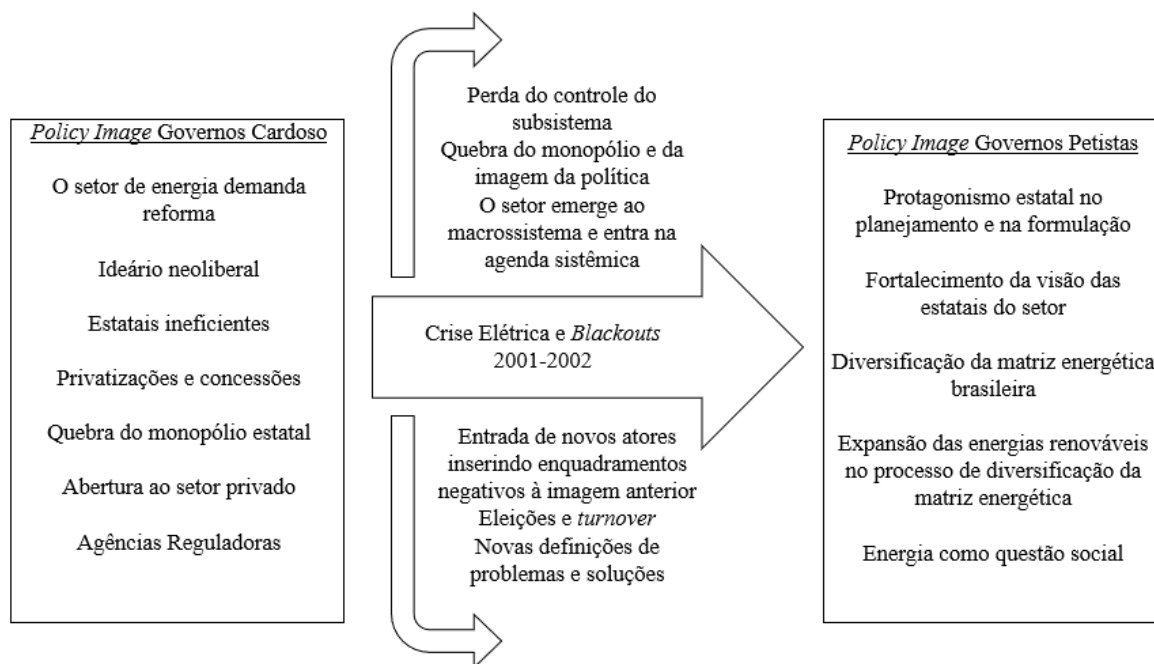
O processo de *turnover* da eleição de Lula do PT vinculado à imagem de atores acadêmicos e técnicos das estatais do setor energético foram responsáveis pela definição de uma nova imagem e o estabelecimento de um novo monopólio. Essa nova imagem é constituída pelo conjunto de protagonismo estatal no planejamento e na formulação das políticas de energia (com o fortalecimento da visão positiva das estatais, sobretudo da Petrobras), na busca pela

diversificação da matriz energética e pelo caráter social do setor de energia. Conforme debatido no Capítulo 3, a imagem não se formou de maneira facilitada. Na verdade, houve conflito entre o MME de Dilma Rousseff e as ideias trazidas desde o contexto eleitoral (MERCEDDES; RICCO; POZZO, 2015). Ainda assim, os atores vinculados a Lula foram capazes de estabelecer um mínimo de consenso para fazer avançar a imagem descrita anteriormente e formar um monopólio.

Do lado da retomada da ação estatal do setor energético, destacam-se a contrarreforma empreendida no âmbito do MME, a criação da EPE para a produção de estudos e o fortalecimento de planejamentos, a elaboração dos mecanismos de motricidade e dos ambientes de contratação e venda de energia (Ambiente de Contratação Regulada - ACR e Ambiente de Contratação Livre - ACL), a expansão da malha de infraestrutura de geração e transmissão, os processos de integração energética sul-americana e a exclusão de estatais como a Eletrobras, a Petrobras, a Chesf, entre outras, do Programa Nacional de Desestatização. Ressalta-se que a EPE precisa ser encarada como uma instituição e nova arena (*policy venue*) criada para o setor, como expressão do processo de mudança disruptiva e formação de uma nova imagem – sobretudo porque a criação de uma nova organização ou instituição constitui a necessidade de processamento de informações em *venues* (arenas) distintas. Do lado da diversificação da matriz, há o destaque para os direcionamentos sobre as energias renováveis e a incorporação da variável ambiental no setor energético. O PROINFA, criado no contexto da crise elétrica, é regulamentado em 2004, dando destaque para as PCHs, a biomassa e as energias eólica e solar. Além disso, também suscitou o fortalecimento do biodiesel, no ramo dos biocombustíveis, pela criação do PNPB. Na vertente social, a política energética abrangeu a universalização a partir do Programa Luz para Todos e da Tarifa Social, pelas questões sociais da agricultura familiar no PNPB, pela geração de empregos nos programas de infraestrutura, como o PAC, e as obras de expansão da malha de transmissão no Norte e no Nordeste e das obras de geração no Nordeste, sobretudo eólica.

A imagem, a seguir, sintetiza o processo descrito anteriormente.

Figura 5 - Mudança na *Policy Image* do setor de energia



Fonte: Elaboração própria.

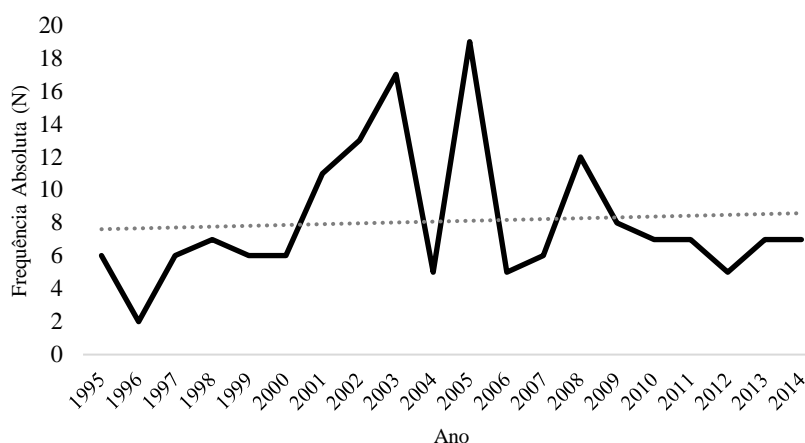
Apesar da formação do monopólio, o período petista pode ser compreendido como ambíguo e repleto de ajustes incrementais tendo em vista a produção de políticas que muitas vezes são contraditórias, como é o caso do fortalecimento das termelétricas, da construção de UHEs de grandes impactos socioambientais (como Belo Monte, Santo Antônio e Jirau) e da exploração do pré-sal, ao lado de programas direcionados às energias renováveis, como o PROINFA e os leilões direcionados às energias renováveis e o PNPB. É preciso fazer um destaque para o fato de a crise elétrica de 2001-2002 ter possibilitado a incorporação das questões das energias renováveis e das medidas de diversificação da matriz energética brasileira que vinham sendo pressionadas com mais ênfase desde o Protocolo de Quioto. A crise, nesse sentido, abriu espaço para a formulação do PROINFA e para a entrada de atores vinculados às ideias ambientalistas na disputa pelo monopólio do setor energético, em paralelo ao processo de fortalecimento de vertentes não renováveis na matriz energética brasileira.

Quando analisamos os dados relativos ao comportamento de prioridades nos indicadores de atenção, não notamos um comportamento padrão de pontuação. Na verdade, o caso do setor de energia mostra-se mais sutil que outras áreas setoriais já estudadas, como saúde e assistência social, conforme analisou Brasil (2017). Os dados apresentados nesta dissertação mostram crescentes de atenção entre 2000 e 2004 em indicadores como Decretos do Executivo, Medidas Provisórias, Resoluções do CNPE e, em menor medida, em Leis Ordinárias. Isso significa que o caso da política de energia parece tender a esboçar gráficos menos expressivos quando

comparados com as dinâmicas de atenção às políticas sociais tendo em vista seu caráter insulado e de menor priorização e atenção pelos parlamentares. Isso corrobora o argumento de que as mudanças produzidas no setor de energia, mesmo com a quebra do monopólio, a alteração da imagem e o contexto de crise esboçam menores picos de atenção que outros casos analisados por pesquisadores brasileiros. Ainda assim, através de um desenho de pesquisa que mobilizou tanto análise quantitativa quanto qualitativa, foi possível demonstrar a dinâmica de mudança.

A fim de dar algum indicativo sobre as mudanças pelo lado dos subsistemas, optamos por analisar, de uma maneira mais simplificada⁵³, o processo de mudança das cúpulas das principais instituições do setor de energia⁵⁴ (ministros e secretários do MME, diretores da ANEEL e da ANP, presidentes da EPE, Petrobras, Eletrobras, Eletrosul, Eletronorte, Chesf, Eletronuclear, e membros representantes do CNPE), tendo em vista que a teoria do equilíbrio pontuado se preocupa com as elites das políticas e com as instituições formais, mais do que com os atores individuais ou fatores informais. No Gráfico 31, a seguir, os dados demonstram que o maior número de mudanças nas principais instituições ocorre entre 2000 e 2005, especialmente nos anos de 2001, 2002, 2003 e 2005. Ou seja, as mudanças se dão no contexto da crise energética e no contexto do estabelecimento do novo monopólio sobre a imagem da política da energia, no governo Lula.

Gráfico 31 - Alterações nas cúpulas das principais instituições do setor de energia: frequência absoluta



Fonte: Elaboração própria.

⁵³ Entendemos que observar mudanças nas cúpulas organizacionais não implica em análise de subsistemas. No entanto, o mapeamento de subsistemas não foi objeto desta dissertação. Ainda assim, esses dados dão indicativos que reforçam o processo de mudança, sobretudo da imagem, e, em menor medida, de aspectos dos subsistemas.

⁵⁴ Todos os dados relativos aos nomes aqui apresentados foram demandados via Lei de Acesso à Informação, pela plataforma Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação.

Em 2000, quando se inicia o período de instabilidade pela crise emergente e cresce o número de mudanças, podemos observar a troca do Secretário de Energia do MME, do Diretor da ANEEL, do presidente da Eletronuclear e de membros do CNPE. Em 2001, com a expansão da crise, alteram-se o ministro, o Secretário Executivo, o Secretário de Energia e o Secretário de Minas e Metalurgia do MME. Além disso, são trocados os diretores da ANEEL e da ANP e os presidentes da Eletrosul, Eletronorte e da Eletronuclear. Em 2002, com o acirramento da crise e a maior frequência de apagões, alteram-se o ministro do MME e os Secretários Executivo e de Energia, além de diretores da ANP e da ANEEL e presidentes Petrobras, Eletrobras e Eletrosul. Em 2003, quando Lula assume a presidência, as mudanças se dão na nomeação da nova ministra e de novos secretários das áreas de Energia Elétrica, Geologia, Mineração e Transformação Mineral, Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, Planejamento e Desenvolvimento Energético e Secretaria Executiva. Além disso, são trocados os presidentes da Petrobras, da Eletrobras, da Eletrosul, da Chesf, da Eletronuclear, o diretor da ANP e membros do CNPE. Ou seja, a quebra do monopólio e o estabelecimento da nova imagem da política faz trocar quase que por completo a cúpula das principais instituições do setor energético. Em 2005, quando ainda existe um alto índice de mudanças, as alterações se dão no ministro do MME, nas secretarias Geologia, Mineração e Transformação Mineral e Planejamento e Desenvolvimento Energético, na presidência da Eletronorte, Petrobras, Eletrobras e Eletronuclear, na direção da ANP e sobretudo na nomeação de presidente e diretores da recém criada EPE.

Ademais, é preciso apontar um panorama mais elevado de mudanças nos governos petistas quando comparado aos governos Cardoso, o que expressa um ambiente de ambiguidade e de continuo ajuste. Ainda assim, a EPE, a principal instituição de planejamento setorial, é a *venue* com menos alterações ao longo do tempo. Na verdade, a estatal teve à frente da presidência Maurício Tiomno Tolmasquim durante todo o período petista, o que expressa uma arena estável e menos suscetível a pressões por mudanças em sua cúpula e, por consequência, em suas prioridades.

Quando direcionamos os olhares para os nomes que se repetem ao longo dos anos, temos poucos atores presentes tanto nos governos Cardoso quanto nos governos petistas. São os casos de: Altino Ventura Filho, que foi Presidente da Eletrobras em Cardoso (2002) e Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Energético do MME em Lula e Rousseff (2008-2016); José Antonio Muniz Lopes, presidente da Eletronorte em Cardoso (1996-2002) e da Eletrobras, em Lula e Rousseff (2008-2011); Eduardo Henrique Ellery Filho, diretor da ANEEL em Cardoso (1997-2000) e em Lula (2001-2005); Jacomias de Aguiar, diretor da ANEEL em Cardoso

(1997-2001) e em Lula (2001-2005); e José Mário Mirando Abdo, diretor da ANEEL em Cardoso (1997-2000) e em Lula (2000-2004).

Podemos notar também nomes que ocuparam mais de uma função. Nos governos Cardoso, são os casos de: Afonso Henrique Moreira Santos, diretor da ANEEL (1997-2000) e Secretário de Energia no MME (2001-2002); Ricardo Pinto Pinheiros, presidente da Eletronorte (1993-1995) e diretor da ANP (1998); Mario Fernando de Melo Santos, presidente da Eletrobras (2005) e presidente da Eletronorte (1995-1996); Cláudio Ávila da Silva, presidente da Eletrosul (1993-2001) e presidente da Eletrobras (2001-2002).

Nos governos petistas, os nomes que se repetem são: Marcio Pereira Zimmermman, Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Energético do MME (2005-2008), Secretário Executivo (2008-2010; 2011-2015) e Ministro do MME (2010); Amilcar Gonçalves Guerreiro, Secretário de Energia Elétrica do MME (2003-2004) e Diretor da EPE (2004-2019); Josias Matos de Araújo, Secretário de Energia Elétrica do MME (2008-2010) e presidente da Eletronorte (2010-2014); Silas Rondeau Cavalcante Silva, presidente da Eletronorte (2003-2004), presidente da Eletrobras (2004-2005) e Ministro do MME (2005-2007); Jerson Kelman, diretor da ANEEL (2005-2009) e Representante dos Estados e do Distrito Federal no CNPE (2003-2005); José Sergio Gabrielli de Azevedo, presidente da Petrobras em ambos mandatos de Lula e em Rousseff; Maria das Graças Silva Foster, secretária de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis do MME (2003-2005) e presidente da Petrobras (2012-2015); e Edson Lobão, ministro do MME em Lula (2008-2010) e Rousseff (2011-2014).

Podemos então intuir que a dinâmica dos subsistemas durante o período de 1995 e 2014 é distinta. Durante os governos Cardoso, podemos observar menores índices de mudança nas cúpulas das principais instituições do setor, o que pode indicar menor conflito nos subsistemas, baixa entrada de novos participantes e a prevalência de feedbacks negativos. Com a crise elétrica, observamos picos com grandes mudanças nas cúpulas das instituições, o que indica quebra do monopólio dos subsistemas. Nos governos petistas, tendo em vista que a imagem da política é mais abrangente e tem componentes ambíguos, há maior observação de ajustes, o que pode indicar disputa de atores para adentrar subsistemas, uma maior flexibilidade para feedbacks positivos de ajustes incrementais e a concentração de questões em instituições específicas, como é o caso das energias renováveis no MME e na EPE.

5.6 Considerações finais do capítulo

Este capítulo apresentou os dados e empreendeu as análises longitudinais e transversais a partir das perspectivas qualitativa e quantitativa sobre o setor de energia na agenda governamental brasileira entre 1995 e 2010, observando tanto o Executivo e o Legislativo federais, quanto a chamada Administração Indireta, composta, para os fins desta pesquisa, pela ANEEL, pela ANP e pela EPE. Essas considerações finais do capítulo, por conseguinte, visam responder às perguntas e hipóteses de pesquisa apresentadas no Capítulo 4, ponto a ponto.

As primeiras questões de pesquisa foram: como se caracteriza a atenção federal com relação às políticas energéticas brasileiras de 1995 a 2014? Há predominância da atenção sobre as energias não renováveis ou observa-se um deslocamento crescente da atenção sobre as energias renováveis?

A resposta a essas questões comprovam a hipótese de que a agenda do setor energético entre 1995 e 2014 é diversificada tendo em vista que questões plurais concentraram a atenção do governo e de pessoas e instituições ligadas a ele simultaneamente. Isso foi expresso nas análises de frequência e nas análises qualitativas, que demonstraram a diversificação de temas que compuseram a agenda governamental nos vinte anos estudados. Além disso, também comprovamos a hipótese de que o período assiste a mudanças na direção de uma diversificação da matriz energética a partir da priorização de criação e aumento de políticas de energias renováveis. Ainda, ao mostrar a imagem do setor de energia após a crise elétrica de 2001-2002, comprovamos também a hipótese de que o período é ambíguo, essencialmente pela priorização de questões divergentes, como a crescente de termelétricas, UHEs e a expansão do setor de petróleo e gás natural, ao mesmo tempo em que energias renováveis ganham cada vez mais espaço entre as prioridades governamentais.

Em seguida, também se indaga: há manutenção nas prioridades governamentais na condução das políticas energéticas renováveis ou são identificadas diferenças importantes durante 1995 e 2014? Qual dos governos mais priorizou as energias renováveis?

Em resposta, os resultados encontrados assinalam que existem diferenças importantes entre os governos Cardoso e os governos petistas. A quebra do monopólio e a nova imagem da política é a principal expressão desse momento de ruptura que separa o período de 1995 e 2014 em dois momentos distintos, nos quais as prioridades são diferentes: Em Cardoso, o setor de energia esteve atrelado à reforma do Estado e ao ideário neoliberal; nos governos petistas, energia configurou como ferramenta de desenvolvimento social e de infraestrutura, como também de fortalecimento do Estado. Além disso, também confirmamos a hipótese de que as energias renováveis ganharam atenção governamental principalmente nos governos petistas. Nesse sentido, mostramos como a crise de 2001-2002 foi responsável pela quebra do monopólio

e pela expansão da questão ao macrossistema e fundamental para a entrada de novos atores no debate, na introjeção de novas imagens de políticas e para a possibilidade de acesso à agenda governamental de alternativas que diversificaram a matriz energética brasileira por meio das “fontes limpas”. Os dados sobre as elites das cúpulas das principais instituições do setor de energia intuem na direção da hipótese de reestruturação dos subsistemas, ainda que o processo seja mais recente do que o esperado.

Ainda, buscou-se responder: que agentes importam para o setor de energia? Nessa questão, as análises e dados apresentados também confirmaram a hipótese de que Executivo e Administração Indireta são as principais esferas de produção das políticas do setor de energia e, por outro lado, que o Legislativo tem menos importância que as demais instituições. Na indagação sobre quem mais importa na área de energias renováveis, os dados também confirmam a hipótese de que os atores técnicos prestam mais atenção nas “fontes limpas”. Apesar da hipótese mirar somente na Administração Indireta, os dados mostraram que o MME tem um papel fundamental no processo de priorização das energias renováveis.

Por fim, indagou-se sobre a influência entre as agendas do Executivo, do Legislativo e da Administração Indireta. Nos testes de correlação reforçados pela análise qualitativa, podemos observar uma tendência de Executivo direcionar a atenção do Legislativo. Além disso, também observamos várias associações relevantes entre as agendas dos componentes do Executivo e da Administração Indireta: ANEEL, MME e EPE estão mais direcionados a energias renováveis e eletricidade, enquanto que ANP e CNPE focalizam com mais frequência questões do setor de petróleo. De toda forma, os testes de correlação assinalam uma associação entre os âmbitos mais técnicos do governo, tal qual se projetou como hipótese.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve por objetivo investigar a agenda governamental brasileira relacionada ao setor de energia a fim de entender as características das prioridades governamentais em torno das energias renováveis e não renováveis em um período que compreende um expressivo aumento da capacidade da matriz energética brasileira (1995-2014). Através das bases da Teoria do Equilíbrio Pontuado e amparado por um referencial metodológico largamente utilizado pelo Comparative Agendas Project, a área de energia é analisada sob a ótica *agenda-setting*, possibilitando o aprofundamento dos estudos de cunho histórico ou descritivo sobre o setor (predominantes no Brasil) e dando novos direcionamentos sobre o papel das ideias e das instituições no processo de produção de políticas públicas. Os principais achados são elencados a seguir.

Primeiro, a agenda governamental do setor de energia é bastante diversa e a atenção sobre suas setorialidades oscila consideravelmente ao longo dos anos. Isso significa dizer que a dinâmica de atenção sobre as energias renováveis e não renováveis não é constante no tempo, mas que apresenta períodos de ajustes incrementais, como também de mudanças expressivas, entre o acréscimo e o decréscimo de priorização. Conforme visto, as energias renováveis ganham maior focalização nos governos petistas (ainda que as não renováveis tenham atenção relevante paralelamente), enquanto que nos governos Cardoso as prioridades estão voltadas para os setores de eletricidade e petróleo e gás natural. Portanto, notam-se diferenças marcantes entre a agenda governamental nos governos Cardoso e a agenda governamental nos governos petistas, o que nos leva à próxima conclusão.

Em segundo lugar, apontamos que entre 1995 e 2014 o setor de energia teve duas imagens (*policy images*) distintas: uma durante os governos Cardoso (e possivelmente nos anos anteriores) e outra durante os governos petistas. Durante os governos Cardoso, a imagem do setor de energia estava imbricado na lógica da Reforma do Estado e envolta no ideário neoliberal. Dessa forma, as prioridades setoriais enfocam na reforma do setor, na aposta da abertura ao setor privado por meio das privatizações e das desestatizações das estatais e na criação de agências reguladoras para garantir o novo modelo de gestão setorial. Já durante os governos petistas, a imagem está voltada para o protagonismo estatal na gestão e no planejamento setorial, no uso da energia como indutora de desenvolvimento social e de infraestrutura, como também de fortalecimento das estatais do setor.

Em terceiro, o que faz a imagem do setor mudar é o conjunto de elementos em torno de dois fatores: a crise energética de 2001-2002 e a eleição de Lula. Sem entrar no mérito de suas

causas, a crise elétrica e a frequente ocorrência de apagões entre 2001 e 2002 fizeram a questão da energia fugir do controle do subsistema e ascender ao macrossistema, onde chamou a atenção da opinião pública, da mídia e de atores e subsistemas concorrentes. Esse período, portanto, compreende a quebra do monopólio sobre a imagem da política predominante nos governos Cardoso. Com a atenção generalizada sobre o setor de energia na agenda sistêmica do macrossistema, atores diversos passaram a introjetar novas imagens sobre o setor, o que compreende a tentativa de definir o problema dos *blackouts* como o resultado das ações tomadas no âmbito da gestão federal e, por consequência, a se delimitarem alternativas para o cenário alarmante. O contexto de eleição foi importante para definir os ganhadores do debate e a estruturação da nova imagem e a formação de um novo monopólio e novo subsistema.

Em quarto lugar, tanto o contexto de crise elétrica e os apagões quanto a eleição de Lula foram fundamentais para o processo de diversificação da matriz energética brasileira e pela entrada das questões relativas às energias renováveis na agenda governamental. Isso porque os debates em torno das mudanças do clima e os acordos internacionais, como o Protocolo de Quioto, que já vinham ganhando força na década de 1990, viram na crise o momento oportuno para expandir a atenção sobre as “fontes limpas” enquanto alternativas e soluções. A eleição de Lula, em torno de vários setores muitas vezes ambíguos, acabou por abarcar também as pautas das energias renováveis em sua agenda. Por isso, a imagem do setor de energia nos governos petistas é ambígua, tendo prioridades contraditórias. Como visto, a formação do monopólio e do subsistema precisou abarcar controvérsias, fazendo com que soluções conflitantes entrassem ao mesmo tempo na agenda governamental. Os principais exemplos dessa agenda ambígua podem ser vistos na formulação do PNPB e do Proinfa e no alavancamento de programas relativos ao aumento das termelétricas (sobretudo movidas a carvão e a gás natural) e a expansão da infraestrutura das UHEs de grande porte e expressivos impactos socioambientais.

Em quinto lugar, a ambiguidade da imagem do setor de energia nos governos petistas parece constituir subsistemas menos estáveis que nos governos Cardoso. Isso significa dizer que durante os mandatos do PT é mais frequente a observação de ajustes nas prioridades setoriais pela política de feedbacks positivos. Esse argumento foi demonstrado pelo nível de mudanças observadas nas cúpulas das principais instituições do setor de energia. Conforme visto, a eleição de Lula rompe o subsistema que monopolizava o setor nos governos Cardoso tendo em vista que predominantemente todas as elites do setor tiveram novas nomeações.

Em sexto lugar, a ambiguidade da imagem e a controvérsia no subsistema propiciou a alocação de algumas questões do setor de energia em *venues* específicas. Nesse sentido, a própria criação da EPE configura a necessidade de uma nova instituição para processar

informações específicas que não encontraram com satisfação um lugar no desenho institucional disponível após a eleição. Portanto, a criação da EPE é uma das principais expressões de pontuação no equilíbrio no setor de energia. Além disso, conforme apontado, as questões relativas ao petróleo e gás natural são as principais prioridades de instituições específicas, como a ANP e o CNPE. Energia elétrica, termelétricas e energias renováveis, por outro lado, encontram maior priorização por parte da EPE, da ANEEL e do MME.

Seguindo a conclusão anterior, em sétimo lugar, demonstramos que existem diferenças relevantes na agenda governamental do Executivo, do Legislativo e da Administração Indireta. Mais do que isso, os dados apresentados e as análises qualitativas e quantitativas convergem na direção de que o Executivo e a Administração Indireta são as principais esferas de produção das políticas do setor de energia. O Legislativo, no entanto, apresenta uma atenção expressivamente menor e essencialmente generalista. Portanto, o argumento desta dissertação vai de encontro com o entendimento de que o setor de energia é uma seara mais insulada e que encontra menos debate no Congresso Nacional.

Em oitavo lugar, os testes de correlação apresentados demonstram que existe uma associação relevante entre as prioridades da Administração Indireta e o Executivo. Isso significa que há uma tendência de convergência entre as prioridades dessas instituições, ainda que haja algum tipo de especialização de questões em cada uma delas. Em paralelo, a análise qualitativa demonstrou como o setor de energia na agenda do Legislativo costuma seguir as prioridades do Executivo, o que expressa uma menor preocupação dos parlamentares em agir sobre esse domínio setorial. No entanto, o Congresso tem uma leve crescente de participação na definição de prioridades do setor durante os governos petistas, sobretudo em questões relacionadas aos *royalties* do petróleo e a alocação dos fundos do pré-sal no orçamento das políticas públicas federais e em torno do pacto federativo. Por outro lado, ficou claro que os políticos do Legislativo pouco focalizam atenção sobre as energias renováveis nos vinte anos de análise.

Em nono lugar, apontamos na direção de que o setor de energia é um setor insulado, com predominância da atenção em instituições técnicas e burocráticas, como é o caso do MME e das agências reguladoras ANEEL e ANP e da Empresa de Pesquisa Energética. Apesar de, em trajetória, o ministério setorial ser comandado por políticos do PMDB e do DEM, existem diferenças relevantes nas prioridades do núcleo mais duro das políticas de energia, com a quebra de monopólios e a formação de novas imagem e subsistemas no domínio setorial.

Em décimo, mostramos que a Teoria do Equilíbrio Pontuado é uma alternativa relevante e uma lente de análise aplicável ao caso do setor de energia. No entanto, o caso analisado nesta dissertação apresenta características próprias que exigiram uma estratégia analítica distinta. Isso

porque o setor de energia é em si é uma seara com menor atenção pelas principais instituições usualmente estudadas (Executivo e Legislativo) pelo CAP, o que exprime dados e gráficos de tendência com pontuações não tão expressivas, como as observadas em estudos anteriores, conforme referenciado ao longo desta pesquisa. Nesse quesito, observar as nuances e empreender uma análise qualitativa que aprofunde o conteúdo substantivo dos dados utilizados foi fundamental. Além disso, o olhar sobre a esfera da Administração Indireta e também para o Ministério de Minas e Energia foi fundamental para entender com mais clareza o processo de priorização setorial e a formação da agenda governamental. Dessa forma, foi possível encontrar apenas uma pontuação em torno da crise da eletricidade e o *turnover* da eleição de Lula. Os demais anos, por conseguinte, expressam períodos de ajustes incrementais, mais brandos nos governos Cardoso e um pouco mais expressivos nos mandatos petistas. Por isso, ressaltamos que o setor de energia é um caso interessante para ser analisado à luz da Teoria do Equilíbrio Pontuado.

Por fim, é preciso dizer que esta dissertação não esgotou nem todas as possibilidades de pesquisa nem a gama de possíveis indicadores de atenção. Na verdade, os resultados e os achados desta investigação resultam em mais questões de pesquisa e suscitam um maior aprofundamento deste referencial teórico e metodológico ao caso das políticas públicas brasileiras, ainda insipientes. Após as conclusões aqui levantadas, restam dúvidas sobre a atuação dos burocratas e dos agentes técnicos no interior do MME e das agências reguladoras, sobre a baixa participação dos parlamentares na formação da agenda governamental do setor de energia e sobre o papel de atores diversos e suas influências para o processo de formação da agenda, na tomada de decisão e na formulação de políticas públicas para o setor. Apesar dos avanços trazidos por esta pesquisa, o setor de energia ainda carece de investigação. Nessa perspectiva, mais respostas poderiam ser encontradas em estudos qualitativos e de análises de redes, por exemplo, que poderiam adentrar a caixa preta desse domínio setorial, a fim de entender com mais profundidade o processo de agendamento, entre a definição de problemas e a proposição de soluções, dos atores, suas relações e ideias, para com a influência dos processos de formulação e tomada de decisão. Esperamos suscitar inquietações nos pesquisadores do campo de políticas públicas brasileiro, tanto para o aprofundamento dos estudos das abordagens sintéticas, quanto para o domínio do setor de energia, ainda pouco analisados no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ABRANCHES, Sérgio H. H. Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 2, p. 19-50, 1999. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/345>>. Acesso em: 1 set. 2020

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. *O Estado numa era de Reformas: Os anos FHC - parte 1*. Brasília: MP, SEGES, 2002. 302p.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. *O Estado numa era de Reformas: Os anos FHC - parte 2*. Brasília: MP, SEGES, 2002. 316p.

AMARAL, Wagner R.; ARAUJO Jr., Miguel E. Mobilização de Camponeses e Indígenas Ameaçados Pela UHE São Jerônimo, no Vale do Rio Tibagi, Região de Londrina-PR: Memória de Lutas, Resistências e de Conquistas. In: Saraiva, Luiz Alex Silva; Rampazo, Adriana Vinholi (Org.). *Energia, organizações e sociedade*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2017. p. 247-282.

ANDRADE, M. P.; GONÇALVES BRASIL, F.; NIEDHARDT CAPELLA, A. C. Agenda governamental brasileira: discursos presidenciais e Mensagens ao Congresso (1995-2014). *Agenda Política, [S. l.]*, v. 9, n. 1, p. 280–306, 2021.

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica. *REIDI - Regime Especial de Incentivos Para o Desenvolvimento da Infraestrutura*. Disponível em: <<https://www.aneel.gov.br/reidi>>. Acesso em 21 out. 2021.

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica. Resolução ANEEL N.º 394, de 4 de dezembro de 1998. *Estabelece os critérios para o enquadramento de empreendimentos hidrelétricos na condição de pequenas centrais hidrelétricas*. Brasília, DF, 1998.

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica. Resolução N.º 652, de 9 de dezembro de 2003. *Estabelece os critérios para o enquadramento de aproveitamento hidrelétrico na condição de Pequena Central Hidrelétrica (PCH)*. Brasília, DF, 2003.

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica. Resolução normativa n.º 77, de 18 de agosto de 2004. *Estabelece os procedimentos vinculados à redução das tarifas de uso dos sistemas elétricos de transmissão e de distribuição, para empreendimentos hidroelétricos e aqueles com fonte solar, eólica, biomassa ou cogeração qualificada, com potência instalada menor ou igual a 30.000 kW*. Brasília, DF, 2004.

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica. Resolução Normativa N.º 481, de 17 de abril de 2012. *Altera a Resolução Normativa n.º 77, de 18 de agosto de 2004*. Brasília, DF, 2012.

ARAUJO, Wagner R. M. A expansão das fronteiras amazônicas: o legado das Usinas Hidrelétricas (UHES) Santo Antonio e Jirau no estado de Rondônia (RO). *RELEM – Revista Eletrônica Mutações*, v. 8, n. 15, p. 91-105, 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufam.edu.br/index.php/relem/issue/view/238>>. Acesso em: 1 set. 2020.

ARRETICHE, M. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. N. 18, 2003, p. 7-10.

ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Fiocruz, 2012. v. 1. 227p.

AZEVEDO, Fernando. Agendamento da política. In: RUBIM, Antônio A. C. (Org). *Comunicação Política: conceitos e abordagens*. São Paulo: Unesp, 2004, p. 41-72.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Duas faces do poder. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 149-157, 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000300011>>. Acesso em: 1 out. 2020.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Two Faces of Power. *American Political Science Review*, v. 56, n. 4, 947-952, 1962. Disponível em: <<http://www.columbia.edu/itc/sipa/U6800/readings-sm/bachrach.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2020.

BAJAY, Sergio Valdir. Evolução do planejamento energético no Brasil na última década e desafios pendentes. *Revista Brasileira de Energia*, Itajubá, v. 19, n. 1, p. 255-266, 2013.

BARCELOS, Márcio. *Ideias, Agendas e Políticas Públicas: um estudo sobre a área de biocombustíveis no Brasil*. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2015a.

BARCELOS, Márcio. Uma Política Social na Área de Biocombustíveis? A Trajetória do Programa Nacional de Produção de Biodiesel (PNPB). In: 39º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), 2015, Caxambu. *Anais...* Caxambu, 2015b, p. 1-30.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BATISTA, Bruna M. F. et al. Revisão dos impactos ambientais gerados na fase de instalação das hidrelétricas: uma análise da sub-bacia do Alto Juruena – MT. *Biodiversidade*, v.11, n.1, p. 69-85, 2012. Disponível em: <<https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/biodiversidade/article/view/707>>. Acesso em 1 set. 2020.

BATISTA, Mariana. Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório brasileiro: o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 4, 2012. p. 969-992.

BATISTA, Mariana. O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). *Opinião Pública*, v. 19, n. 2, 2013. p. 449-473.

BAUMGARTNER, Frank R. e JONES, Bryan D. *Policy Dynamics*. Chicago: University of Chicago Press, 2002.

BAUMGARTNER, Frank R.; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; JONES, Bryan D. Comparative studies of policy agendas. *Journal of European public policy*, v. 13, n. 7, p. 959-974, 2006.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D.; WILKERSON, John D. Comparative Studies of Policy Dynamics. *Comparative Political Studies*, v. 44, n. 8, 2011. p. 947-972.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D.; WILKERSON, John D. Studying policy dynamics. In: BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D (Orgs). *Policy Dynamics*. Chicago: University of Chicago Press, 2002. p. 37-56.

BAUMGARTNER, Frank R.; Jones, Bryan D.; WILKERSON, John. Comparative Studies of Policy Dynamics. *Comparative Political Studies*, v. 44, n. 8, p. 947–972, 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0010414011405160>>. Acesso em: 1 set. 2020.

BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. e MACLEOD, Michael C. Lessons From the Trenches: Ensuring quality, reliability, and usability in the creation of a new data source. *The Political Methodologist*, v. 8, n. 2, p. 1-22, 1998. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.464.8792&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 1 set. 2020.

BERMANN, Célio. Impasses e controvérsias da hidreletricidade. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 21, n. 59, p. 139-153, 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-40142007000100011>>. Acesso em 1 set. 2020.

BERMANN, Célio. O projeto da usina hidrelétrica Belo Monte: a autocracia energética como paradigma. *Novos Cadernos NAEA*, v. 15, n. 1, p. 5-23, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/895/1343>>. Acesso em: 1 out. 2020

BEZERRA, Helga Maria Saboia. O setor elétrico na Espanha e no Brasil: uma perspectiva comparada dos processos de liberalização. *Revista Brasileira de Energia*, v. 19, n. 1, pp. 91-115, 2013. Disponível em: <<https://sbpe.org.br/index.php/rbe/article/view/295>>. Acesso em 1 set. 2020.

BIRKLAND, Thomas A. Agenda Setting in Public Policy. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (Orgs). *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Boca Raton: CRC Press, 2007. p. 63-78.

BRASIL, Felipe Gonçalves. *A dinâmica das políticas de saúde e de assistência social no Brasil: incrementalismo e pontuações na atenção governamental entre 1986 e 2003*. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.

BRASIL. Decreto Nº 24.643, de 10 de julho de 1934. *Decreta o Código de Águas*. Rio de Janeiro, RJ, 1934.

BRASIL. Decreto Nº 4.873, de 11 de novembro de 2003. *Institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - "LUZ PARA TODOS" e dá outras providências*. Brasília, DF, 2003.

BRASIL. Decreto Nº 5.184 de 16 de agosto de 2004. *Cria a Empresa de Pesquisa Energética - EPE, aprova seu Estatuto Social e dá outras providências*. Brasília, DF, 2004ba.

BRASIL. Decreto Nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007. *Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências*. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Decreto Nº 7.470, de 4 de maio de 2011. *Altera os Anexos I e II do Decreto nº 7.063, de 13 de janeiro de 2010, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e o Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007, que institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e o seu Comitê Gestor, e dá outras providências*. Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Decreto Nº 76.593, de 14 de novembro de 1975. *Institui o Programa Nacional do Alcool e dá outras Providências*. Brasília, DF, 1975.

BRASIL. Lei Nº 3.782, de 22 de julho de 1960. *Cria os Ministérios da Indústria e do Comércio e das Minas e Energia, e dá outras providências*. Brasília, DF, 1960.

BRASIL. Lei nº 10.847, de 15 de março de 2004. *Autoriza a criação da Empresa de Pesquisa Energética – EPE e dá outras providências*. Brasília, DF, 2004b.

BRASIL. Lei Nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005. *Dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira; altera as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.847, de 26 de outubro de 1999 e 10.636, de 30 de dezembro de 2002; e dá outras providências*. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Lei Nº 12.276, de 30 de junho de 2010. *Autoriza a União a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição Federal, e dá outras providências*. Brasília, DF, 2010a.

BRASIL. Lei Nº 12.304, de 2 de agosto de 2010. *Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) e dá outras providências*. Brasília, DF, 2010b.

BRASIL. Lei Nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010. *Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências*. Brasília, DF, 2010c.

BRASIL. Lei Nº 4.156 de 28 de novembro de 1962. *Altera a legislação sobre o Fundo Federal de Eletrificação e dá outras providências*. Brasília, DF, 1962.

BRASIL. Lei Nº 5.899, de 5 DE julho de 1973. *Dispõe sobre a aquisição dos serviços de eletricidade da ITAIPU e dá outras providências*. Brasília, DF, 1973.

BRASIL. Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. *Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências*. Brasília, DF, 1990.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. *Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências*. Brasília, DF, 1995a.

BRASIL. Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995. *Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências*. Brasília, DF, 1995b.

BRASIL. Lei Nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. *Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências*. Brasília, DF, 1996.

BRASIL. Lei Nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. *Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências*. Brasília, DF, 1997.

BRASIL. Lei Nº 9.648, de 27 de maio de 1998. *Altera dispositivos das Leis no 3.890-A, de 25 de abril de 1961, no 8.666, de 21 de junho de 1993, no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no 9.074, de 7 de julho de 1995, no 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação da Centrais Elétricas Brasileiras - ELETROBRÁS e de suas subsidiárias e dá outras providências*. Brasília, DF, 1998.

BRASIL. Lei Nº. 2004, de 3 de outubro de 1953. *Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências*. Rio de Janeiro, RJ, 1953.

BRASIL. *Constituição* (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado *Federal*: Centro Gráfico, 1988.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, São Paulo, n. 45, p.49-95, 1998a. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000300004>>. Acesso em: 1 set. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7-26, 2000. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6289>>. Acesso em: 01 set. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista Do Serviço Público*, v. 50, n. 4, p. 5-29, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.21874/rsp.v50i4.354>>. Acesso em 1 set. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania*. 1. ed. São Paulo: Editora 34, 1998b. 368p.

CALLEGARI-JACQUES S. M. *Bioestatística: Princípios e Aplicações*, ARTMED São Paulo, 2003.

CAMPOS NETO, Carlos A. S. Planos e programas dos setores de transporte e energia elétrica no Brasil pós-2003. *Texto para Discussão IPEA*, v. 2227, p. 07-63, 2016. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28462>. Acesso em: 1 set. 2020.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *A Reforma do Estado no Brasil e o Modelo Pós-Burocrático de Administração*. 2000. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *Formulação de Políticas Públicas*. 1. ed. Brasília: ENAP, 2018. 151p.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *O modelo do equilíbrio pontuado*. São Carlos. 14 set. 2020. Apresentação. 31 slides, color. Aula Análise de Políticas Públicas.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *O Processo de Agenda-Setting na Reforma da Administração Pública: 1995-2002*. 2004. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. São Paulo, ANPOCS, 2006. p. 25-52.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, F.G.; SUDANO, A.C.G.P. O estudo da agenda governamental: reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas. *Encontro Anual da ANPOCS*, v. 39, p. 1-43, 2015.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. *Brazilian Codebook*. The Brazilian Policy Agendas Project. 2019. Disponível em: <<https://www.comparativeagendas.net/brazil>>. Acesso em: 20 out. 2019.

CARDOSO Jr., José Celso; NAVARRO, Cláudio Alexandre. O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007-2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). *Texto para Discussão – IPEA*, v. 2174, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6590>>. Acesso em 1 set. 2020.

CARDOSO, Fernando Henrique. *A construção da democracia: estudos sobre política*. São Paulo: Siciliano, 1993.

CARDOSO, Fernando Henrique. Notas sobre a Reforma do Estado. *Novos Estudos CEBRAPE*, n. 50, p.5-12, 1998.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. *Participation in American Politics: The dynamics of agenda building*. Boston: Allyn and Bancon, 1972.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. *Journal of Politics*, v. 33, n. 4, p. 892-915, 1971. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2128415>>. Acesso em: 1 out. 2020.

COBB, Roger; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc Howard. Agenda Building as a Comparative Political Process. *American Political Science Review*, v. 70, n. 1, p. 126-138, 1976. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/1960328?seq=1>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

COHEN, Bernand Cecil. *The press and foreign policy*. Princeton: Princeton University Press, 1963.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2392088>>. Acesso em: 1 out. 2020.

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente. RESOLUÇÃO CONAMA N.º 279, de 27 de junho de 2001. *Estabelece procedimentos para o licenciamento ambiental simplificado de empreendimentos elétricos com pequeno potencial de impacto ambiental*. Brasília, DF, 2001.

D'AQUINO, Teresinha. Do barro ao pó, estudos sobre tecnologia, processo de trabalho e saúde ocupacional nas olarias. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, v.12/13, p. 115-142, 1989. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/1907/1556>>. Acesso em: 1 set. 2020.

DAHL, Robert. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1989.

DAHL, Robert. Uma crítica ao modelo de elite dirigente. In: AMORIM, Maria Stela de. *Sociologia Política II*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970. p. 90-100.

Di PIETRO, Maria Sylvia Z. *Direito administrativo*. 31 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DIAS, José Luciano de Mattos; QUAGLINO, Maria Ana. *A questão do petróleo no Brasil: uma história da Petrobras*. Rio de Janeiro: CPDOC: PETROBRAS, 1993. 211p.

DUTRA, Ricardo Marques; SZKLO, Alexandre Salem. A Energia Eólica no Brasil: PROINFA e o Novo Modelo do Setor Elétrico. In: XI Congresso Brasileiro de Energia, Rio de Janeiro, 2006. *Anais...* Rio de Janeiro: Cresesb-Cepel, 2006, p. 855-868. Disponível em: <http://www.cresesb.cepel.br/publicacoes/download/artigo/CBE_XI-Artigo2.pdf>. Acesso em 1 out. 2020.

DYE, Thomas D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall. 1984.

ELETROBRAS. *Energia Limpa*. 2020c. Disponível em: <<https://eletrobras.com/pt/Paginas/Energia-Limpa.aspx>>. Acesso em 1 set. 2020.

ELETROBRÁS. O panorama histórico e institucional do setor elétrico. *Revista do Serviço Público*, v. 43, n. especial, p. 133-135, 1987. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2806/1/1987%20RSP%20ano.43%20v.114%20n.especial%20p.133-135.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2019.

ELETROBRAS. *Programa Luz para Todos – Atuação da Eletrobras*. 2020b. Disponível em: <<https://eletrobras.com/pt/Paginas/Luz-para-Todos.aspx>>. Acesso em 1 set. 2020.

ELETROBRAS. *Programa Luz para Todos – Histórico*. 2020a. Disponível em: <<https://eletrobras.com/pt/Paginas/Luz-para-Todos.aspx>>. Acesso em 1 set. 2020.

ELETRONUCLEAR. *Nossas atividades: Angra 1*. 2019. Disponível em: <<https://www.eletronuclear.gov.br/Nossas-Atividades/Paginas/Angra-1.aspx>>. Acesso em 23 out. 2019.

EPE – Empresa de Pesquisa Energética. *Quem Somos*. 2020. Disponível em: <<https://www.epe.gov.br/pt/a-epe/quem-somos>>. Acesso em: 1 set. 2020.

EPE. Empresa de Pesquisa Energética. *Análise Energética e Dados Agregados (1970-2016)*. 2017. Disponível em: <<http://epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/BEN-Series-Historicas-Completas>>. Acesso em 22 mai. 2018.

FAGNANI, Eduardo. Política Social e Pactos Conservadores no Brasil: 1964/1992. *Economia e Sociedade*, v. 6, n. 1, p. 183-238, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643175>>. Acesso em: 23 out. 2019.

FERREIRA, Welinton Conte. A energia eólica e a mudança estrutural do setor elétrico brasileiro. *Revista Brasileira de Energias Renováveis*, v. 6, n. 4, p. 647-664, 2017. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rber/article/view/48167>>. Acesso em 1 out. 2020.

FIELD, Andy. *Descobrendo a estatística usando o SPSS*. 2. ed. – Dados eletrônicos. – Porto Alegre: Artmed, 2009.

FLEURY, Lorena C.; ALMEIDA, Jalcione. A construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte: conflito ambiental e o dilema do desenvolvimento. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 16, n. 4, pp. 141-158, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2013000400009>>. Acesso em 1 out. 2020.

FRANCO, Cezar. *Sistema Elétrico Brasileiro e Marco Regulatório das Energias Renováveis*. 2016. Disponível em: <http://www.oesteemdesenvolvimento.com.br/admin/uploads/texteditor/txt_14718765939380.pdf>. Acesso em 12 de set. 2018.

FUGIMOTO, Sérgio Kinya. *A universalização do serviço de energia elétrica acesso e uso contínuo*. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Potência) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

FURTADO, André T. Structural Changes in the Brazilian Energy Matrix. *Terrae* (Campinas. Impresso), v. 6, p. 42-51, 2009.

GALVÃO, Jucilene; BERMANN, Célio. Grandes Empreendimentos Hidrelétricos e Conflitos Sociais: Estratégias de Empresas e Governo na Negação de Direitos e das Formas de Resistência. In: Saraiva, Luiz Alex Silva; Rampazo, Adriana Vinholi (Org.). *Energia, organizações e sociedade*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2017. p. 209-246.

GOLDEMBERG, José; LUCON, Oswaldo. Energia e meio ambiente no Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 21, n. 59, p. 7-20, 2007. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142007000100003>>. Acesso em 1 set. 2020.

GOLDEMBERG, José; PRADO, Luiz Tadeu Siqueira. Reforma e crise do setor elétrico no período FHC. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 219-235, 2003. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-20702003000200009>>. Acesso em 1 set. 2020.

GOMES, João Paulo Pombeiro; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. O campo da energia elétrica no Brasil de 1880 a 2002. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 295-321, 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000200002>>. acesso em 21 out. 2019.

GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana Karine. Os desafios da governança da política de infraestrutura no Brasil: aspectos políticos e administrativos da execução do investimento em projetos de grande vulto. In: GOMIDE, Alexandre A.; PEREIRA, Ana Karine (Orgs.). *Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento*. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. p. 13-36.

GRYNSZPAN, Mário. *Ciência política e trajetórias sociais: uma sociologia histórica da teoria das elites*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas - uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ITAIPU BINACIONAL. *Nossa história*. 2019. Disponível em: <<https://www.itaipu.gov.br/nossahistoria>>. Acesso em 23 out. 2019.

JASANOFF, Sheila. *The fifth branch: science advisers as policymakers*. Harvard University Press, 1998.

JOHN, Peter. New directions in public policy: theories of policy change and variation reconsidered. In: *International conference on public policy, Grenoble*. 2013. p. 26-28.

JOHN, Peter. The Policy Agendas Project: a review. *Journal of European Public Policy*, v. 13, n. 7, p. 975-986, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/13501760600923870>>. Acesso em: 1 set. 2020.

JONES, Bryan D. BAUMGARTNER, Frank R. *The Politics of Attention: How government prioritizes problems*. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

JUNK, Wolfgang J.; MELLO, J. A. S. Nunes de. Impactos ecológicos das represas hidrelétricas na bacia amazônica brasileira. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 4, n. 8, p. 126-143, 1990. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-40141990000100010>>. Acesso em: 1 set. 2020.

KINGDON, John. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 3a. Ed. New York: Harper Collins, [1984] 2003.

KRIPPENDORFF, Klaus. *Metodologia de análise de conteúdo: teoria y práctica*. Barcelona: Paidós, 1990.

LAGE, Elisa Salomão; PROCESSI, Lucas Duarte. Panorama do setor de energia eólica. *Revista do BNDES*, n. 39, p. 182-206, 2013. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2926>>. Acesso em: 1 out. 2020.

LASSWELL, Harold D. The policy orientation. In: *The Policy sciences: Recent developments in scope and method*. Stanford: Stanford University Press. 1951.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200005>>. Acesso em 1 set. 2020.

LINDBLUM, Charles E. Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review*, v. 39, n. 6, 517-526, 1979. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/976178>>. Acesso em: 1 set. 2020.

LIPPMANN, Walter. *Public Opinion*. Nova York: Harcourt, Brace and Company, 1922.

LUCCHESI, Celso Fernando. Petróleo. *Estudos Avançados*, v. 12, n. 33, p. 17-40, 1998. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141998000200003>>. Acesso em: 22 out. 2019.

MACHADO, Raphael; GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. Arranjos, instrumentos e ambiente político-institucional na reconfiguração da ação estatal em políticas de infraestrutura no Brasil. In: GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana Karine (Orgs.). *Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento*. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. p.37-62.

MACHADO, Raphael; GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. Reconfigurações da ação estatal na política de infraestrutura no período recente: avanços e limites. *Texto para Discussão IPEA*, v. 2352, p. 3-48, 2017. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32008&Itemid=424>. Acesso em: 1 set. 2020.

MAJONE, Giandomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 1, p. 5-36, 1999. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/339>>. Acesso em 1 set. 2020.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (Orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo/Rio de Janeiro: Unesp/Fiocruz, 2013, p.23-46.

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo/Rio de Janeiro: Unesp/Fiocruz, 2013.

MCCOMBS, Maxwell E.; SHAW, Donald L. The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, v. 36, n. 2, p. 176-195, 1972. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2747787>>. Acesso em: 1 out. 2020.

MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sergio (Org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. Sociologia, Antropologia e Ciência Política. São Paulo: Sumaré/Anpocs/Capes, 1999, p. 59-100.

MELO, Marcus André. A Formação de Políticas Públicas e a Transição Democrática: o Caso da Política Social. *Dados* (Rio de Janeiro), v. 3, n.33, 1990, p. 443-470.

MELO, Marcus André. Estado, Governo e Políticas Públicas. In: MICELI, Sérgio (org.). *O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995): Ciência Política*. São Paulo/Brasília: Sumaré/Capes. 1999.

MERCEDES, Sonia S.P.; RICO, Julieta A.P.; POZZO, Liliana Y. Uma revisão histórica do planejamento do setor elétrico brasileiro. *REVISTA USP*, n. 104, 2015, p. 13-36.

MICHELS, Robert. A base conservadora da organização. In: SOUZA, Amaury de. *Sociologia Política*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966b. p. 104-116.

MICHELS, Robert. A lei de ferro da oligarquia. In: SOUZA, Amaury de. *Sociologia Política*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966a. p. 89-103.

MILLS, Wright. *A elite do poder*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

MMA – Ministério do Meio Ambiente. *Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM)*. 2020. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/clima/grupo-executivo-sobre-mudanca-do-clima/comit%C3%AA-interministerial-sobre-mudan%C3%A7as-clim%C3%A1ticas.html#:~:text=O%20CIM%20tem%20car%C3%A1ter%20permanente,relativas%20%C3%A0%20mudan%C3%A7a%20do%20clima.>>. Acesso em 1 out. 2020.

MME – Ministério de Minas e Energia. *Selo Combustível Social*. 2020b. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/acoes-e-programas/programas/biodiesel/selo-combustivel-social>>. Acesso em: 1 out. 2020.

MME – Ministério de Minas e Energia. *Sobre o Programa Nacional de Produção e uso do Biodiesel – PNPB*. 2020a. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/acoes-e-programas/programas/biodiesel/sobre-o-pnpb>>. Acesso em: 1 out. 2020.

MOREIRA, HELENA M.; GIOMETTI, Analúcia B. R. O Protocolo de Quioto e as Possibilidades de Inserção do Brasil no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo por meio de Projetos em Energia Limpa. *Contexto Internacional*, v. 30, n. 1, p. 9-47, 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-85292008000100001>>. Acesso em: 1 out. 2020.

MOREIRA, José Roberto; GOLDEMBERG, José. O Programa Nacional do Alcool em 1988. *Revista Brasileira de Energia*, v. 1, n. 1, p. 1-15, 1989. Disponível em: <<https://sbpe.org.br/index.php/rbe/article/view/3>>. Acesso em: 1 out. 2020.

MORETTO, Evandro Mateus et al. Histórico, tendências e perspectivas no planejamento espacial de usinas hidrelétricas brasileiras: a antiga e atual fronteira Amazônica. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 15, n. 3, p. 141-164, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2012000300009>>. Acesso em: 1 out. 2020.

MOSCA, Gaetano. A classe dirigente. In: SOUZA, Amaury de. *Sociologia Política*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966. p. 51-69.

MOURA, Marcelo G. Agências regulatórias no Brasil: os casos dos setores de telecomunicações, eletricidade e petróleo/gás natural. *Revista do Serviço Público*, v. 53, n. 2, p. 79-113, 2002. Disponível em: <<https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/285>>. Acesso em 1 set. 2020.

NATT, Elisângela D. M.; CARRIERI, Alexandre P. Energia Hidrelétrica: A Retórica da Energia Limpa. In: Saraiva, Luiz Alex Silva; Rampazo, Adriana Vinholi (Org.). *Energia, organizações e sociedade*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2017. p. 79-112.

PARENTE, Virgínia. Governança regulatória: o caso da ANEEL. In: SALGADO, Lucia Helena; MOTTA, Ronaldo Seroa (Org.). *Marcos regulatórios no Brasil: incentivos ao investimento e governança regulatória*. Rio de Janeiro: Ipea, 2008. p. 145-168.

PARETO, Vilfredo. As elites e o uso da força na sociedade. In: SOUZA, Amaury de. *Sociologia Política*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966. p. 70-88.

PINTO Jr., Helder Queiroz; BICALHO, Ronaldo Goulart. Flexibilidade institucional e transformações estruturais: o caso do setor elétrico. *Revista Brasileira de Energia*, v. 10, n.1, p.1-6, 2004. Disponível em: <<https://sbpe.org.br/index.php/rbe/article/view/164>>. Acesso em: 1 set. 2020.

PLÁCIDO, Vera Lúcia dos Santos. Grandes Projetos Hidrelétricos e Comunidades Atingidas: dos Territórios de Resistência Para os Territórios de Coexistência. In: SARAIVA, Luiz Alex Silva; RAMPAZO, Adriana Vinholi (Org.). *Energia, organizações e sociedade*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2017. p. 185-208.

RAMPAZO, Adriana Vinholi; ICHIKAWA, Elisa Yoshie. Identidades naufragadas: o impacto das organizações na (re)construção do universo simbólico dos ribeirinhos de Salto Santiago. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 104-127, 2013. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/7865>>. Acesso em: 1 Out. 2020.

RAMPAZO, Adriana Vinholi; ICHIKAWA, Elisa Yoshie. Reformas do setor elétrico brasileiro: afinal, o que mudou?. In: SARAIVA, Luiz Alex Silva; RAMPAZO, Adriana Vinholi (Org.). *Energia, organizações e sociedade*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2017. p.17-46.

RIBEIRO LATINI, Juliana; PEDLOWSKI, Marcos Antonio. Examinando as contradições em torno das Pequenas Centrais Hidrelétricas como fontes sustentáveis de energia no Brasil. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 37, p. 73-90, 2016. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/made/article/view/42599>>. Acesso em: 02 oct. 2020.

RIBEIRO, Tina B. S. *Sistemas fotovoltaicos e a experiência do Programa Luz para Todos em São Paulo*. Tese (Doutorado em Energia) – Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes; JURGENFELD, Vanessa Follmann. Desnacionalização e financeirização: um estudo sobre as privatizações brasileiras (de Collor ao primeiro governo FHC). *Economia e Sociedade*, v. 28, n. 2, p. 393-420, 2019. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2019v28n2art05>>. Acesso em: 28 ago. 2020.

ROGERS, Everett M.; DEARING, James W.; BREGMAN, Dorine. The anatomy of agenda-setting research. *Journal of Communication*, v. 43, n. 2, p. 68–84, 1993. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01263.x>>. Acesso em: 1 out. 2020.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Oxford, Westview Press, 1993.

SANTOS, Brenda P.; SILVA, Henry I. P. Política externa brasileira e acordos internacionais na área de energia (1990-2016): mapeando parceiros e setores envolvidos. *Revista Brasileira de Energia*, v. 24, n. 2, p. 66-80, 2018. Disponível em: <<https://sbpe.org.br/index.php/rbe/article/view/434/375>>. Acesso em: 1 out. 2020.

SANTOS, Rosana Rodrigues dos; MERCEDES, Sônia Seger Pereira; SAUER, Ildo Luís. A reestruturação do setor elétrico brasileiro e a universalização do acesso ao serviço de energia elétrica. *Anais...* Rio de Janeiro: SBPE/COOPE-UFRJ/Clube de Engenharia, 1999.

SCHATTSCHNEIDER, Elmer E. *The Semi- Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc, 1960.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, Rutelly M. Energia solar no Brasil: dos incentivos aos desafios. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Texto para Discussão, n. 166, 2015. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td166>>. Acesso em: 1 out. 2020.

SIMON, Herbert A. *Models of Bounded Rationality: Empirically Grounded Economic Reason*. 3. ed. Cambridge: MIT Press, 1997.

SOROKA, Stuart N. *Agenda-Setting Dynamics in Canada*. Vancouver: UBC Press, 2002.

SOUZA, Alexandre N.; JACOBI, Pedro R. Conflitos Socioambientais e a Geração Hidrelétrica no Brasil. In: SARAIVA, Luiz Alex Silva; RAMPAZO, Adriana Vinholi (Org.). *Energia, organizações e sociedade*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2017. p. 113-136.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, UFRGS, v. 8, n. 16, 2006. p. 20-45.

SUASSUNA, Cynthia C. A. Dano moral ambiental coletivo em populações atingidas por empreendimentos hidrelétricos: o caso de Petrolândia - PE. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, v. 2, n. 1, p. 48-61, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v2i1.13122>. Acesso em: 1 set. 2020.

SUDANO, Andréia C. G. P.; SOARES, Alessandra G.; VERGILI, Guilherme E. O debate sobre a pesquisa em políticas públicas no Brasil a partir da análise dos trabalhos apresentados na ANPOCS: evolução e desafios. Anais, 39º ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 2015, Caxambú. *Anais, 39º ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 2015*. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/papers-39-encontro/gt/gt30/9728-o-debate-sobre-a-pesquisa-em-politicas-publicas-no-brasil-a-partir-da-analise-dos-trabalhos-apresentados-na-anpocs-evolucao-e-desafios/file>>. Acesso em: 1 out. 2020.

TORRES Jr., Paulo; MOREIRA, Carlos A. L. O Programa de Incentivo às Energias Renováveis no Brasil (PROINFA) e a sua relação com a sustentabilidade: um estudo sobre a política energética brasileira sob a ótica neoliberal neoextrativista. *Brazilian Journal of Development*, v.6, n.3, p. 15466-15478, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.34117/bjdv6n3-427>>. Acesso em: 1 out. 2020.

TRAQUINA, Nelson. O paradigma do agenda-setting: Redescoberta do poder do jornalismo. *Revista Comunicação e Linguagens*, n. 21-22, p. 189-221, 1995.

TROJBICZ, Beni; LOUREIRO, Maria Rita. Rupturas, continuidades e gradualismo nas políticas de petróleo no Brasil: 1995 a 2010. *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 25, n. 85, p. 193-210, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1984-9250851>>. Acesso em 1 set. 2020.

WORKMAN, Samuel. *Economizing Attention: Agendas and the Influence of Bureaucracy in American Policymaking*. Doctoral dissertation, University of Washington, Seattle-WA, 2009.

WORKMAN, Samuel. *Setting the Agenda: Bureaucratic Influence in Problem Definition*. Working Paper, Policy Agendas Project, The University of Texas at Austin. 2008.

WORKMAN, Samuel. *The dynamics of bureaucracy in the US government: How Congress and federal agencies process information and solve problems*. Cambridge University Press, 2015.

WORKMAN, Samuel; JONES, Bryan D.; JOCHIM, Ashley E. Policymaking, Bureaucratic Discretion, and Overhead Democracy. In: DURANT, Robert F. (Ed.). *Handbook of American bureaucracy*. New York, NY: Oxford University Press, 2010. p. 1-29.

WORKMAN, Samuel; SHAFRAN, JoBeth; BARK, Tracey. Problem definition and information provision by federal bureaucrats. *Cognitive systems research*, v. 43, p. 140-152, 2017.

YI, Hongtao; FEIOCK, Richard C. Renewable Energy Politics: Policy Typologies, Policy Tools, and State Deployment of Renewables. *Policy Studies Journal*, v. 42, n. 3, 2014. p. 391-415.