

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO
CURSO DE DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO

CASSIO LUIZ DE FRANÇA

**FORMAÇÃO DE AGENDA E PROCESSO DECISÓRIO NOS
GOVERNOS FHC E LULA:**

Uma análise sobre a dinâmica e as oportunidades de negociação no
processo de tomada de decisão do setor elétrico

SÃO PAULO
2007

CASSIO LUIZ DE FRANÇA

**FORMAÇÃO DE AGENDA E PROCESSO DECISÓRIO NOS
GOVERNOS FHC E LULA:**

Uma análise sobre a dinâmica e as oportunidades de negociação no
processo de tomada de decisão do setor elétrico

Tese apresentada à Escola de
Administração de Empresas de São Paulo
da Fundação Getúlio Vargas, como
requisito para a obtenção do título de
Doutor em Administração Pública e
Governo

Campo de Conhecimento: Transformação
do Estado e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Kurt von Mettenheim

SÃO PAULO
2007

França, Cassio Luiz de.

Formação de Agenda e Processo Decisório nos Governos FHC e Lula: Uma análise sobre a dinâmica e as oportunidades de negociação no processo de tomada de decisão do setor elétrico / Cassio Luiz de França - 2007.

387 f.

Orientador: Kurt von Mettenheim

Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Políticas públicas – Brasil – Processo decisório. 2. Política energética – Brasil – Processo decisório. 3. Energia elétrica - Brasil. I. Mettenheim, Kurt von. II. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 621.8.037(81)

CASSIO LUIZ DE FRANÇA

**FORMAÇÃO DE AGENDA E PROCESSO DECISÓRIO
NOS GOVERNOS FHC E LULA:**

Uma análise sobre a dinâmica e as oportunidades de negociação no processo de tomada de decisão do setor elétrico

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo

Campo de Conhecimento: Transformação do Estado e Políticas Públicas

Data de aprovação:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Kurt von Mettenheim
FGV-EAESP

Prof. Dra. Marta Arretche
USP - FFLCH

Prof. Dr. Cláudio Gonçalves Couto
PUC - SP

Prof. Dr. Mário Aquino Alves
FGV - EAESP

Prof. Dr. Marco Antônio C. Teixeira
FGV - EAESP

DEDICATÓRICA

A Ursula e à pequena Laura

AGRADECIMENTOS

O espaço de agradecimentos raramente estabelece uma ordem de importância entre as instituições e pessoas citadas. Pois partirei desse pressuposto para cometer menos injustiças.

Para ser coerente com essa tese, começo agradecendo às instituições. Creio que três delas devem ser destacadas em função do apoio financeiro para o desenvolvimento deste doutorado: a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV), por meio do programa de Bolsas para pesquisa em nível de pós-graduação. Em função dessas instituições, em momentos distintos, fui contemplado com isenção das taxas escolares da EAESP.

Agradecimentos também ao próprio programa de pós-graduação da EAESP-FGV e aos professores e professoras do Curso de Doutorado em Administração Pública e Governo (CDAPG), em especial Wilton Bussab, Regina Pacheco, Cecília Forjaz e George Avelino, profissionais que me permitiram iluminar importantes questões do processo de fazer ciência. Do programa de pós-graduação, jamais poderia ocultar o meu agradecimento ao pessoal da Secretaria, em especial à competente Mari, profissional que sabe conciliar responsabilidade e sensibilidade. A Elisa e a Cecília, representantes do curso de Pública na comissão de bolsas, devo também os meus mais sinceros agradecimentos.

Com todo destaque que ele merece, agradeço muito ao meu orientador Kurt von Mettenheim. Seu refinado conhecimento acadêmico contribuiu para que eu ampliasse as bases teóricas da ciência política e da administração pública que serviram de referência para esta tese. Além de conhecer muitos autores pelo apelido, o professor Kurt também teve uma postura invejável como orientador, sempre esteve muito disponível, soube cobrar e incentivar nos momentos adequados.

A última instituição pública que eu gostaria de agradecer é a Fundação Friedrich Ebert (FES), local em que exerço atualmente minhas funções de diretor de

projetos. Nesse período, dois representantes – Joachim Knoop e Reiner Radermacher - confiaram que seria possível abrir mão de minha presença em alguns momentos, sem prejudicar os objetivos da instituição. Na esteira da minha duplicidade de tarefas, meus agradecimentos a amigas e colegas de trabalho que por vezes suportaram angústias que não lhes diziam respeito.

No que se refere ao mundo privado, não poderia me esquecer de meu irmão, Sandro França, e de Silvia Peres, Luciane Alves, Roberto Garibe, Rafael Oliva e Fernanda Oliveira, amigos que de diferentes maneiras estiveram ao meu lado e colaboraram indiretamente com o aperfeiçoamento deste trabalho. Diretamente relacionada à coleta de informações de periódicos nacionais, estive Nara Torrecilha que, embora recém-chegada ao mundo acadêmico, já demonstra afinidade com o processo de pesquisa. Muito obrigado pela colaboração.

À família, devo agradecimentos incansáveis. Pai e mãe por terem incentivado incondicionalmente a minha entrada no mundo dos livros. Deram todo o apoio sentimental e, enquanto foi necessário, material para que eu enveredasse pelos campos da ciência política e da administração pública. Claro que o título de doutor também deveria ser entregue a eles. Couberam aos irmãos e irmã, amigos de infância, cunhadas e cunhados, sogro e sogra (em memória) a retaguarda necessária para avançar. Apoios emocional e logístico vieram aos ventos, sem muitas vezes ser necessário solicitá-los.

Por fim, e aqui eu posso afirmar que é o mais importante, agradecimentos muitíssimos especiais à minha companheira Ursula. Seu companheirismo não tem limites, ela deu todo o suporte de que eu precisei para terminar este trabalho. Foi co-responsável também pela chegada de nossa pequena Laura, que me ajuda, dia a dia, a separar o que é importante do que é fundamental. A essa minha pequena família, que eu tanto amo, todo o meu agradecimento.

RESUMO

O objetivo principal desta tese é analisar as particularidades de dois processos decisórios relacionados a políticas públicas do governo federal brasileiro, a saber, a formação de agenda e as escolhas de alternativas. Tais particularidades do processo decisório caracterizam-se por limitar, em um primeiro momento, o leque de temas que potencialmente poderiam ocupar um lugar de destaque frente aos governantes e, em seguida, por selecionar as alternativas viáveis de serem implementadas pelo poder público. Dessa maneira, serão objetos desta tese a compreensão do por que apenas determinados temas fazem parte da agenda de um governo e qual o grau de influência dos atores sociopolíticos sobre o processo de escolha de alternativas, de tal forma que algumas são seriamente consideradas enquanto outras são negligenciadas.

Para analisar as particularidades dos processos decisórios foram feitas análises sobre dois casos do setor elétrico: a expansão da geração de energia elétrica durante o período que antecedeu a crise de 2001 e a criação de um novo modelo para o setor, nos anos de 2003 e 2004.

Esta tese traz como hipótese que aspectos centrais de uma política não são alterados enquanto a coalizão dominante que a instituiu estiver no poder – ainda que aspectos secundários possam vir a ser alterados durante esse período.

Palavras-chave: processo decisório, formação de agenda, escolha de alternativas, políticas públicas, setor elétrico, energia.

ABSTRACT

The main objective of this thesis is to analyze agenda setting and the selection of alternatives in two decision making processes in Brazilian federal government public policies. The singularities of decision making processes occur by limiting the range of potential topics that might be of major interest for the executive in a first moment and, subsequently, by selecting the feasible alternatives to be implemented by the public agents. The thesis explores why only certain topics are part of the government agenda and reviews the level of influence of stakeholders on the selection of alternatives processes, where some of them are taken seriously and others are simply neglected.

In order to assess the singularities of decision making processes, two case studies were carried out on decision making in the electric sector. The first case study is the discussion of electric power generation in the period previous to the crisis of 2001. The second case study is the creation of a new model for the sector during 2003 and 2004.

The central finding of this dissertation is that the core aspects of policy frameworks did not change as long as the dominant coalition that established them remained in the power – despite the change of some secondary aspect that might occur during this period.

Key-words: decision making process, agenda setting, selection of alternatives, public policies, electric sector, electric power.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadros, Gráficos e Tabela

Quadro 1: Tipos de agendas	43
Quadro 2: Fatores determinantes no processo decisório.....	47
Quadro 3: Sobre o que se decide?	59
Quadro 4. Instituições Políticas e Gestão de Governo.....	66
Quadro 5: Comparação sucinta entre os pontos essenciais do modelo vigente em 2001 e a proposta do Instituto Cidadania	147
Quadro 6: Cronologia das agendas de governo e de decisão entre 1998 e 2001..	153
Quadro 7: Fatores que levaram o tema risco de déficit/ necessidade de expansão da oferta de energia para a agenda de decisão em 1999/200.....	154
Quadro 8: Decisões tomadas por aspectos centrais e secundários da política .	155
Quadro 9: Cronologia das agendas de governo e de decisão no biênio 2003-2004, referente à reforma do setor elétrico.	181
Quadro 10: Fatores que levaram o tema reforma do modelo do setor elétrico para as agendas de governo e de decisão.....	182
Quadro 11: Decisões tomadas por aspectos centrais e secundários da política – Governo Lula	185
Gráfico 1: Matriz de Energia Elétrica Mundial – ano base de 2004.....	91
Gráfico 2: Matriz de Energia Elétrica Brasileira - ano base de 2005	92
Gráfico 3: Principais países geradores de Energia Elétrica por fonte de energia (em bilhões de KW)	95
Gráfico 4: Armazenamento em potencial das regiões Sudeste e Nordeste	110
Gráfico 5: Evolução do Armazenamento (% do máximo) dos Reservatórios de Água. Janeiro 1997 a junho 2001 - Região Sudeste/Centro-Oeste	1576
Gráfico 6: Valor médio por ponto de controle e ano	174
Tabela 1: Recursos e Reservas Energéticas Brasileiras em 31/12/2005 (1)....	94

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abraceel	Associação Brasileira dos Agentes Comercializadores de Energia Elétrica
Amforp	American Foreign Power Company
ANA	Agência Nacional de Águas
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo
Cerj	Companhia de Eletricidade do Rio de Janeiro
CESP	Companhia Energética do Estado de São Paulo
CHESF	Companhia Hidro Elétrica do São Francisco
CNI	Confederação Nacional das Indústrias
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
Coppe	Coordenação dos Programas de pós-graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro
Eletrobrás	Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
FFE	Fundo Federal de Eletrificação
IEE	Instituto de Eletrotécnica e Energia da Universidade de São Paulo
IUEE	Imposto Único sobre Energia Elétrica
Light	Tramway, Light and Power Company Limited
MAE	Mercado Atacadista Nacional
MF	Ministério da Fazenda
MME	Ministério de Minas e Energia
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONS	Operador Nacional do Sistema
PDVSA	Petróleos de Venezuela S.A.
PFL	Partido da Frente Liberal
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PND	Programa Nacional de Desestatização
PPT	Programa Prioritário de Termoelétricas
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
REVISE	Revisão Institucional do Setor Elétrico
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1. Estado, Políticas Públicas e Processo Decisório	28
1.1 Instituições, Atores Políticos e História	30
1.2 Ciclo Dinâmico das Políticas Públicas	37
1.3 Primeira Fase do Ciclo: Formação da Agenda	42
1.4 Segunda e Terceira Fase do Ciclo: Como as Alternativas são Geradas e Escolhidas?.....	50
2. Processo Decisório no Brasil: Um Campo a Ser Explorado.....	64
2.1 Instituições Políticas e Políticas Públicas	65
2.2 Processo Decisório Brasileiro.....	70
2.3 Governo em Ação.....	78
3. Expansão da Geração de Energia Elétrica no Período Pré-Crise Energética de 2001	90
3.1 O Setor Elétrico	90
3.2 Aspectos Centrais das Políticas do Governo Fernando Henrique Cardoso - Controle da Inflação e Equilíbrio Fiscal.....	112
3.3 O Envolvimento do Presidente.....	115
3.4 O Envolvimento dos Ministros de Minas e Energia	123
3.5 Agenda Reativa	125
3.6 Agenda Positiva	130
3.7 A Influência da Opinião Pública	133
3.8 Formação de Alternativas?	138
3.9 A (ausência de) Posição do Congresso Nacional	148
3.10 Conclusões	150
4. Construção de um Novo Modelo para o Setor Elétrico (2003-2004) .	161
4.1 O Setor Elétrico	161
4.2 Aspectos Centrais das Políticas do Governo Luiz Inácio Lula da Silva - Controle da Inflação e Equilíbrio Fiscal.....	164
4.3 O Envolvimento do Presidente.....	165
4.4 O Envolvimento da Ministra	168
4.5 Agenda Reativa	169
4.6 Agenda Positiva	170
4.7 A Influência da Opinião Pública	173
4.8 Formação de Alternativas?	175
4.9 A (ausência de) Posição do Congresso Nacional	178
4.10 Conclusões	180
5. Algumas Conclusões sobre Formação de Agenda e Processo Decisório nos Governos Cardoso e Lula da Silva.....	189
Referências 1 – Produção acadêmica	203
Referências 2 – Documentos Oficiais e de Entidades	211
Referências 3 - Artigos de Jornal	215
Apêndice.....	Erro! Indicador não definido.

INTRODUÇÃO

O objetivo principal desta tese é analisar as particularidades de dois processos decisórios relacionados a políticas públicas do governo federal brasileiro, a saber, a formação de agenda e as escolhas de alternativas. Tais particularidades do processo decisório caracterizam-se por limitar, em um primeiro momento, o leque de temas que potencialmente poderiam ocupar um lugar de destaque frente aos governantes e, em seguida, por selecionar as alternativas viáveis de serem implementadas pelo poder público. Dessa maneira, serão objetos desta tese a compreensão do por que apenas determinados temas fazem parte da agenda de um governo e qual o grau de influência dos atores sociopolíticos sobre o processo de escolha de alternativas, de tal forma que algumas são seriamente consideradas enquanto outras são negligenciadas.

Uma das áreas de maior acúmulo da ciência política brasileira refere-se aos estudos relacionados à influência dos grupos de interesse no processo de formação de agendas governamentais. A partir desse viés, tem sido possível inferir como sindicatos, movimentos sociais, representações de setores vinculados ao capital, organizações não governamentais etc. buscam criar uma agenda de governo que reflita seus interesses. A forma como o Estado absorvia ou induzia o processo de negociação com esses grupos esteve no cerne da ciência política brasileira, por meio das escolas pluralista e corporativista, sobretudo a partir dos anos de 1970.

A redemocratização do país em 1985 e a Constituição de 1988 criaram as condições necessárias para o aparecimento de estudos vinculados ao federalismo brasileiro e, conseqüentemente, às competências postas aos três entes da federação. Assim, a condição cooperativa ou conflitante do jogo político que emanava das relações entre os poderes transformou-se em variável independente para explicar o tipo, a intensidade e as possibilidades de municípios, estados e União efetivarem suas políticas públicas. Nesse contexto, ricas análises têm sido produzidas por cientistas políticos brasileiros e estrangeiros. Em sua maioria, mas não exclusivamente, tais análises equacionam os papéis desempenhados pelas instituições e atores sociopolíticos para explicar a resultante do jogo político.

A partir de meados da década de 1990, com a disseminação das idéias neoliberais, a crise fiscal dos governos e a redefinição do papel do Estado, uma série de estudos emergiu com o foco na compreensão do que tem sido chamado de Estado regulador. Parte das relações entre Estado e agentes do setor privado foi intermediada por agências reguladoras, que por sua vez teriam a tarefa de trazer racionalidade e previsibilidade às normas e regras públicas. O novo gerencialismo público estaria baseado na eficiência das políticas públicas, na credibilidade frente aos atores sociopolíticos e na “delegação das políticas públicas para instituições com ‘independência’ política” (SOUZA, 2006, pp. 34-35). Nesses estudos há uma tendência a despolitizar e racionalizar – como se não fosse possível associar ambas as palavras – as decisões tomadas pelos governos.

Seja por meio das análises centradas nos grupos de interesse, nas implicações políticas do federalismo brasileiro ou na redefinição do papel do Estado esperava-se que processos decisórios refletissem as formas como as instituições ou grupos se relacionavam. As decisões, portanto, seriam explicadas pela resultante de um jogo de forças políticas, limitado por regras formais e informais de convivência.

Entretanto, nesta tese, as decisões políticas serão analisadas de acordo com as suas particularidades e não conforme mero resultado de um jogo político, embora esta dimensão não possa ser desprezada. Portanto, este estudo evita acompanhar uma tradição brasileira que, em sua maioria, analisa as decisões “no atacado”. Ao contrário, o foco desta tese estará nas singularidades dos processos decisórios, isto é, pretende-se compreender por que um determinado tema, em um determinado tempo histórico, foi priorizado e como as alternativas para a solução daquele mesmo tema foram escolhidas.

A implicação dessa opção analítica recai sobre a valorização do papel desempenhado pelas idéias e pelo tempo político das decisões. Não se trata de dispensar a ênfase outrora dada às instituições e aos atores políticos, mas trata-se, sim, de elevar a importância do que está sendo decidido. Neste texto entende-se que o conteúdo da proposta levada às esferas de negociação implica em diferenças substantivas em termos de decisão. A existência dos grupos de interesse é um fato, mas a sua influência não prescinde de condicionantes legais

e políticos ideológicos. Dessa maneira, esta tese buscará observar o que ocorre dentro da caixa preta dos processos decisórios. Assumo que o ambiente de negociação política é condição necessária, mas não suficiente, para entender os processos decisórios. Assim, não partilho da afirmativa de que há uma correlação direta entre as decisões e a resultante de um jogo político calcado nas instituições e grupos de interesses. Para saber por que aqueles temas foram tratados e por que aquelas alternativas foram escolhidas é necessário ir além da superficialidade do processo decisório.

Embora alguns estudos pontuais possam ser encontrados, a ausência de tradição na ciência política e na administração pública brasileira para analisar as singularidades dos processos decisórios influenciou decisivamente para que esta tese tivesse como referência acadêmica as análises elaboradas nos Estados Unidos. Por outro lado, com base nos estudos empíricos aqui realizados, foi possível valorizar ou refutar parte da teoria utilizada, provendo, assim, um equilíbrio positivo entre a produção internacional e a realidade brasileira.

A teoria de John Kingdon, apresentada na segunda edição de *Agendas, Alternatives and Public Policies*, trouxe elementos fundamentais para as análises sobre processos decisórios efetuadas. Os conceitos de correntes política, de problemas e de políticas públicas - respectivamente *political stream*, *problem stream* e *policy stream*, no original - fundamentam parte significativa das análises aqui realizadas. Além disso, os conceitos de agenda de governo, agenda de decisão, empreendedor de políticas (*political entrepreneur*) e oportunidade de políticas (*policy window*), também trabalhados pelo autor, acompanharão as análises e conclusões desta tese. Essa teoria vincula a passagem de um tema presente na agenda de governo para a de decisão à combinação simultânea de um momento político adequado, em que haja o reconhecimento público de que aquele tema se constitui como um problema e a existência de alternativas que lidem com os constrangimentos sociais, políticos e legais. A concretização dessa passagem está relacionada à presença de um ator político (empreendedor de políticas) que pode ou não pertencer ao Estado, mas que tenha como tarefa a condução do processo decisório.

Tão fundamental quanto a teoria supracitada, esta tese se apropria das contribuições de Paul Sabatier, em *Theories of the Policy Process*, e de Sabatier e Jenkins-Smith, em *Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach*, com as quais se estabeleceu um equilíbrio entre idéias e interesses. Ao mesmo tempo em que os interesses fazem parte do jogo político, esses autores admitem que os valores, crenças e idéias são condicionantes para influenciar os processos decisórios. Atores sociopolíticos criam coalizões entre si ao compartilharem leituras semelhantes sobre as causas e efeitos de problemas, assim como para as suas soluções. As mudanças nas políticas estariam vinculadas às formas como essas coalizões atuam e ao grau de condescendência que os atores governamentais possuem frente aos aspectos centrais e secundários das políticas públicas. Como poderá ser visto no desenvolver desta tese, esses elementos serão mais bem aplicados a partir do conceito de comunidade epistêmica desenvolvido por Peter Haas em *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*.

Da mesma maneira que observado nas teorias trazidas pelos autores mencionados, esta tese buscou analisar as singularidades dos processos decisórios a partir da compreensão de casos empíricos. Foram feitas análises sobre o processo de tomada de decisão (formação de agenda e escolha de alternativas) de duas situações no setor elétrico: a expansão da geração de energia elétrica durante o período que antecedeu a crise de 2001 e a criação de um novo modelo para o setor, nos anos de 2003 e 2004.

O primeiro estudo de caso refere-se, portanto, às decisões ocorridas ao longo dos anos que antecederam o anúncio da crise de abastecimento de energia elétrica de 2001 no Brasil. Partilhando da referência assumida por especialistas como período mínimo de margem de segurança do sistema de energia elétrica, esta tese refaz o ambiente decisório do ano de 1998 até 2001.

Em função das características do sistema elétrico brasileiro, fundamentado na geração de energia hidráulica, o setor criou uma estrutura de confiabilidade a partir do aproveitamento de grandes estoques de geração de energia em potencial, os chamados reservatórios de grande proporção. Tendo em vista que esses reservatórios têm vasta capacidade de armazenamento de água, a

transferência de energia excedente de uma bacia para outra é realizada por quilométricas linhas de transmissão, o que compensa a diversidade hidrológica no país e torna o sistema eficiente. No limite, para evitar qualquer tipo de risco, decisões sobre novos investimentos no setor devem ocorrer até três anos antes do prazo desejado para aumentar o estoque de energia elétrica disponível. Num período menor que esse, a hipótese de não se conseguir fazer com que o investimento realizado se converta na produção de energia em tempo hábil deve ser seriamente considerada.

Isso porque a margem de segurança do sistema serve exatamente para que as decisões não sejam tomadas no curto prazo. Para o sistema elétrico, há um intervalo mínimo de três anos entre a perspectiva de seu descontrole e a promoção de mudanças nos rumos da política implantada. Dessa maneira, o período de pré-crise energética, podendo também ser chamado de período de risco de crise de energia, ocorrido entre 1998 e março de 2001, servirá como base analítica do jogo político constituinte do processo decisório.

Como se não bastasse o referencial mínimo de segurança do sistema, também foi com base no ano de 1998 que um dos primeiros relatórios oficiais apontou a possibilidade de crise no setor. Com mais precisão, dois anos antes de o governo federal anunciar a crise de energia, em 1999, o Plano Decenal de Expansão da Eletrobrás, a partir das análises de risco de até meados de 1998, emitia o seguinte parecer: "Sem investimentos em geração e transmissão, continuaremos gastando os estoques de água. A capacidade do sistema vai se esgotar. As curvas de oferta e demanda se cruzarão nos próximos anos".

O Plano Decenal de Expansão da Eletrobrás foi a primeira fonte de informação *governamental* a anunciar, explicitamente, o risco de crise energética que o país corria, caso não houvesse novos investimentos em transmissão e geração de energia. Uma vez que a fonte desse documento da Eletrobrás pode ser considerada oficial, já que foi gerada por um órgão de governo, o período pré-crise energética se inicia em 1998 (período base para elaborar o documento publicado em 1999) e se estende até a declaração pública do presidente da ANEEL, a pedido do Ministério de Minas e Energia, de que o governo implantaria um plano de racionalização energética. Essa declaração foi realizada no dia 21 de

março de 2001 e o plano, posteriormente conhecido como "Plano de Redução de Consumo e Aumento da Oferta", foi implantado no início do mês de abril.

O término do período oficial de crise pode ser considerado como sendo a data de suspensão do Programa Emergencial de Redução do Consumo de Energia Elétrica (ou programa de racionamento de energia) do Governo Federal, em fevereiro de 2002. Portanto, para ser mais rigoroso com os fatos, entende-se que o Brasil passou por um período de pré-crise, ou um período de risco de crise de energia, de 1998 a março de 2001, e um período de crise propriamente dita, isto é, admitida pelo governo federal, entre março de 2001 e fevereiro de 2002. A decisão de implantar um plano de racionalização de consumo de energia é um marco na divisão desse período. A partir dessa decisão, a crise de energia foi assumida publicamente pelo governo federal, que, por sua vez, desenhou uma série de ações com a intenção de administrar e reverter tal situação indesejada.

O segundo estudo de caso refere-se à criação do novo modelo para o setor elétrico, ocorrida nos anos de 2003 e 2004. Com a crise de abastecimento de 2001 e a vitória eleitoral do então candidato de oposição, formou-se um consenso de que algo deveria ser feito para superar o que fora chamado de falência do modelo baseado na proibição de investimentos de empresas públicas no setor, na privatização das empresas geradoras e distribuidoras de energia e na intermediação da relação principal-agente por meio de agência reguladora.

O novo governo percebia como sendo de fundamental importância retomar o planejamento estratégico integrado e reordenar as atribuições das instituições envolvidas no setor elétrico - como o Ministério de Minas e Energia (MME), a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), o Operador Nacional do Sistema (ONS), o Mercado Atacadista de Energia (MAE) e a Eletrobrás.

Essa tarefa foi assumida como um dos compromissos de campanha e delegada à então ministra de Minas e Energia, Dilma Rousseff. Ao final de dezoito meses, a ministra formulou com os agentes privados, aprovou no parlamento e regulamentou com o poder executivo a lei que instituiu um novo marco regulatório para o setor. O processo decisório pertinente a esse período será justamente o segundo estudo de caso desta tese.

Para ambos os períodos, 1998 a 2001 e o biênio 2003-2004, o jogo entre os atores interessados foi reconstituído por meio do resgate de matérias publicadas nos seis principais jornais de circulação nacional, a saber, Folha de São Paulo, O Estado de São Paulo, Gazeta Mercantil, Jornal do Brasil, O Globo e Valor Econômico. A seleção das notícias pertinentes ao período indicado foi realizada a partir do exame do banco de dados do Infoener - Sistema de Informações Energéticas, do Instituto de Eletrotécnica e Energia da Universidade de São Paulo. Desse banco de dados, especializado em acompanhar diariamente as notícias relacionadas ao setor energético, foram selecionadas 1.744 matérias que estão disponíveis para serem examinadas no Apêndice desta tese.

O conhecimento de outros fatos sociopolíticos essenciais para a reconstituição dos processos decisórios foi aprofundado por meio do acesso a informações técnicas presentes nas páginas eletrônicas das principais instituições do setor elétrico – sobretudo MME, ONS e ANEEL -, em teses e artigos acadêmicos e em notas taquigráficas de audiências públicas realizadas no Congresso durante esses períodos. Além de material complementar às informações obtidas nos principais jornais de circulação nacional, os mesmos serviram como ferramenta de monitoramento para as informações providas por empresas que contêm visões de mundo bastante particulares e parciais da esfera política. Essas outras fontes servirão, portanto, como prova contra factual da versão apresentada nos meios de comunicação.

Também foi a soma desses materiais a principal fonte de informação para reconstituir o que eu assumi como sendo a agenda pública dos presidentes da República e dos ministros e ministra que ocuparam o principal cargo do Ministério de Minas e Energia naqueles períodos. Entre utilizar as agendas oficiais dos governantes e reconstituir o que foi a agenda pública dos mesmos, optei por ter nesta última a principal referência sobre as prioridades dos políticos analisados. Essa escolha fundamentou-se no excesso de informações formais presentes nas agendas oficiais dispensáveis a este estudo. Por sua vez, as agendas públicas, reconstituídas a partir da menção aos presidentes e responsáveis pelo Ministério em seus diferentes períodos, indicam com maior grau de fidedignidade quais eram os temas em que os políticos estavam envolvidos e sobre quais questões vinham sendo pressionados.

Apesar de partilhar da leitura de que as pesquisas em políticas públicas ainda estão por encontrar uma metodologia mais rigorosa para elevar a produção científica dessa subárea da ciência política, a metodologia de pesquisa utilizada nesta tese de doutoramento poderá contribuir para que aspectos específicos das políticas públicas sejam estudados em maior profundidade, como é o caso dos processos de tomada de decisão, mas não terá a pretensão de estabelecer de imediato um novo patamar metodológico para estudos que focalizem esse eixo temático.

A opção por reconstituir a atmosfera política dos períodos estudados por meio da análise profunda e comparativa das matérias publicadas nos seis principais jornais de circulação nacional não deixa de caracterizar este estudo como sendo de ordem descritivo-exploratório, até que outros sejam realizados a partir do mesmo método.

Embora o uso de entrevistas pudesse trazer informações relevantes - e não publicadas na grande imprensa -, a opção por não utilizá-las se deu para minimizar o risco de os atores envolvidos terem descrito a história de modo excessivamente parcial, o que levaria o pesquisador, de maneira também parcial, a estabelecer um distanciamento equidistante entre as versões e os fatos.

Dessa forma, apesar do viés trazido pelo conjunto de empresas detentoras dos meios de produção de jornais de circulação nacional, a análise da quantidade de matérias sobre determinados temas, assim como a comparação qualitativa propiciada por diversas fontes, possibilitou a montagem de agendas públicas governamental e de decisão calcadas em um alto grau de fidedignidade com os acontecimentos dos períodos estudados.

A partir das informações adquiridas, ambos os casos foram analisados segundo: i) questões governamentais específicas do setor elétrico; ii) questões pertinentes aos governos daqueles períodos; iii) reconstituição das agendas públicas dos presidentes da República; iv) aspectos propositivos da agenda pública dos ministros e ministra; v) aspectos reativos da mesma agenda; vi) manifestações da opinião pública relacionadas ao setor elétrico; vii) posicionamento da

comunidade de especialistas do setor; viii) posição do Congresso Nacional em relação aos dois temas e ix) conclusões.

A sistematização das informações nesses segmentos reflete a intenção de analisar as correntes: política (itens ii, iii, iv e viii), de problemas (itens i e v) e de políticas públicas (itens iv e vii). A explicação do por que um determinado tema ocupa espaço na agenda de governo deriva das análises sobre as correntes políticas e de políticas públicas. A elevação desse mesmo tema para a agenda de decisão se observa a partir da adequação das alternativas apresentadas na corrente de políticas públicas.

A importância em realizar essas análises justifica-se pela necessidade em responder a uma das principais questões desta tese: quais são as possibilidades existentes para que atores externos ao núcleo de decisão temático tenham influência na escolha de alternativas? Para se obter uma resposta, foi preciso desconstruir o processo de formação de agenda governamental e de agenda de decisão, uma vez que para compreender os limites impostos por determinados atores foi forçoso entender a dinâmica de funcionamento dessas agendas.

Portanto, a análise empírica dos dados se deu, inicialmente, a partir das ponderações relativas à formação da agenda governamental. As dúvidas a serem esclarecidas versavam sobre os temas que ocupavam a agenda do presidente da República em relação ao setor energético, assim como sobre as prioridades definidas pelos seus ministros de minas e energia. Além desses atores, as manifestações do parlamento brasileiro referentes ao setor energético também foram analisadas, com a perspectiva de localizar algum tipo de influência na agenda de governo. Esses três atores políticos – presidente, ministros e parlamentares – em função de sua elevada visibilidade pública, exercem uma posição de destaque na formação da pauta de temas que serão tratados pelo governo. De similar relevância, porém trazendo implicações de outro tipo, o posicionamento de setores da sociedade civil, que em geral são motivados por acontecimentos externos, também serviu de insumo para as conclusões que serão a seguir apresentadas.

O papel desempenhado pelos especialistas foi analisado *vis a vis* a sua capacidade de influenciar as alternativas escolhidas durante os processos decisórios. Ator de menor visibilidade relativa, os especialistas – acadêmicos, burocracia, grupos de interesse etc. – tendem a exercer um papel de maior relevância durante os processos de elaboração e escolha de alternativas do que nos de formação da agenda propriamente dita. Apesar da importância de diversas outras interrogativas, esta tese tem como foco compreender as possibilidades existentes para que os atores externos ao núcleo decisório possam influenciar as alternativas que são escolhidas.

As análises referentes aos períodos de 1998 a 2001 e de 2003 e 2004 permitiram ampliar a leitura sobre o papel desempenhado por diversos atores políticos, seja na elevação de temas à agenda ou na construção de alternativas a serem adotadas no processo. Os casos estudados foram selecionados de tal forma a possibilitar o contato com uma situação de governo fortemente influenciada pela conjuntura sociopolítica, assim como, no segundo caso, de relativa tranquilidade em relação ao apelo social.

A partir dos estudos de caso será possível testar a hipótese de Paul Sabatier (1993), e por mim compartilhada, de que aspectos centrais de uma política não são alterados enquanto a coalizão dominante que a instituiu estiver no poder – ainda que aspectos secundários possam vir a ser alterados durante esse período.

Relacionando essa hipótese aos casos empíricos desta tese, essa afirmação será vinculada aos aspectos centrais da política de geração de energia elétrica entre os anos de 1998 e 2001. Assim, esta tese terá como hipótese que apesar de o tema ter entrado na agenda e da comunidade de especialistas ter criado políticas alternativas, o processo decisório instituído não alterou os aspectos centrais da política de geração de energia elétrica entre os referidos anos, porque, neste período, não houve alterações significativas na coalizão dominante que ocupava o poder.

De forma similar, o processo decisório instituído no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva confirma essa hipótese, uma vez que a coalizão que exerceu o poder entre os anos de 2003 e 2004 instituiu um processo decisório que esteve

aberto a sugestões de alternativas, desde que não implicassem em alterações nos aspectos centrais da política formulada por aquele governo.

Tão importante quanto introduzir os principais aspectos a serem tratados neste estudo está o fato de explicitar quais não são os objetivos desta tese.

Em primeiro lugar, é fundamental observar que em momento algum haverá qualquer tipo de avaliação sobre a eficácia das alternativas escolhidas pelos governantes. Para esta tese, a decisão que fora sustentada pelo governo não carrega consigo méritos ou desaprovações. Os fundamentos teóricos e metodológicos utilizados para analisar os dados coletados não se originam no conhecimento do setor energético e tampouco aprofundam suas questões específicas e a interface entre seus subsistemas.

Esta tese não tem a intenção de inferir se as decisões de alguns atores, sejam eles governamentais ou não governamentais, são mais adequadas do que outras. Não se pode esperar deste estudo a apresentação de análises que colaborem com o desenvolvimento de políticas públicas específicas do setor elétrico. O diálogo aqui pretendido é com o campo da ciência política e da administração pública. A realização de estudos de caso justifica-se em função da coleta de dados empíricos sobre o processo decisório, sendo o setor elétrico, neste caso, um meio para aprofundar a compreensão do processo de tomada de decisão governamental e a sua vulnerabilidade frente à influência de grupos externos ao núcleo decisório de determinada política.

Um segundo aspecto que deve ser realçado refere-se ao não tratamento das causas da crise de abastecimento de energia elétrica ocorrida em 2001. Por se caracterizar como o maior desajuste entre oferta e demanda dos últimos cinquenta anos (SANTOS, 2002), a crise energética foi vastamente analisada e debatida pelos poderes executivo e legislativo. Academia, setor privado, partidos políticos e organizações da sociedade civil também emitiram pareceres a respeito das causas e possíveis conseqüências da crise. A imprensa, além de registrar o debate, desempenhou papel investigativo sobre as responsabilidades dos

agentes envolvidos. Esta tese, por sua vez, não se dedica ao estudo sobre as causas desse acontecimento histórico. Conforme mencionado, os estudos de caso dos anos 1998-2001 e 2003-2004 serão utilizados em função de um teste de hipótese sobre a capacidade de atores externos ao núcleo decisório influenciar as alternativas escolhidas pelos governantes.

Por fim, devo aclarar que não entrarei no debate sobre o modelo de governança estabelecido nos governos Cardoso e Lula da Silva. Embora esse tema surja como um dos insumos para análises referentes à forma de os ministérios estabelecerem relações com os demais atores interessados no tema elétrico, este não será o espaço mais adequado para inferir se os governos deveriam ter agido de um modo ou de outro.

No tocante a uma agenda futura de pesquisa para a academia e *think tanks*, os principais temas que mereceriam constituí-la estarão sendo destacados ao longo do texto por meio de notas de rodapé. A título de ilustração, temas como o funcionamento da Presidência da República brasileira, a gestão do risco nas políticas públicas, o aprofundamento de estudos que equacionem idéias e interesses nos processos decisórios, a lógica do processo decisório em organizações não governamentais etc. ainda estão em fase de adquirir maior densidade acadêmica.

Por fim, mas seguramente não menos importante, saliento que as discussões sobre processos de tomada de decisão, com a particularidade de observar o grau de influência que organizações externas ao núcleo decisório pré-estabelecido têm sobre as alternativas escolhidas, serão realizadas em cinco outras seções, além desta introdução e das referências bibliográficas.

No primeiro capítulo apresento as principais escolas e referências teóricas utilizadas nesta tese. No que tange à relação de um estudo sobre processo decisório e a ciência política, exporei os enfoques, particularidades e implicações das três escolas que fazem parte do neo-institucionalismo, quais sejam, institucionalismo histórico, escolha racional e sociológico (HALL e TAYLOR, 2003). Por sua vez, a relação entre os processos decisórios e a administração pública será realizada por meio das teorias que enfatizam a leitura das políticas públicas

segundo seu ciclo de vida. Isto é, esta tese privilegia as leituras processuais das políticas públicas, frente às análises temáticas. Por fim, analiso algumas teorias especializadas em compreender as particularidades das diferentes fases dos processos decisórios aqui abordadas. Especificamente, as seções 1.3 e 1.4 irão detalhar os elementos constitutivos das fases de formação, elaboração e escolha de alternativas. Nessas duas últimas seções do capítulo, serão apresentadas as teorias de John Kingdon (1995) e Paul Sabatier (1993), ambas partilham um forte vínculo com o institucionalismo histórico e serão importantes referências para esta tese. Em síntese, o primeiro capítulo contextualizará as teorias voltadas especificamente para a compreensão dos processos decisórios no universo da ciência política e da administração pública.

O foco do capítulo dois será a produção brasileira especializada em analisar os processos de tomada de decisão. Nele destaco o peso que os estudos relacionados às instituições do sistema político brasileiro têm nas análises dos processos decisórios. Será apresentada a forma como os estudos sobre processos de tomada de decisão são vinculados às resultantes de um jogo de interesses entre atores sociopolíticos ou relacionados ao jogo (não)cooperativo dos entes da federação. Tal vínculo com áreas de grande densidade acadêmica, somado à fragilidade metodológica dos estudos de políticas públicas (MELLO, 1999; SOUZA, 2003; ARRETCHE, 2003; REIS, 2003), tende a ocultar as singularidades dos processos decisórios, sobretudo os de formação de agenda e de escolha de alternativas, objetos centrais desta tese. Por outro lado, em que pese a existência de um vício de origem, nesse capítulo destaca-se a produção acadêmica de alguns teóricos da realidade brasileira interessados em explicar quais fatores intrínsecos ao ciclo dinâmico das políticas públicas compõem os processos decisórios.

As análises sobre os processos decisórios e as influências de atores não pertencentes ao núcleo central de decisão serão realizadas nos capítulos três e quatro desta tese. Com o objetivo de contextualizar os processos aqui estudados, o capítulo três se inicia com dados comparativos da matriz energética e elétrica brasileira frente ao contexto internacional. Em seguida, realizo um resgate histórico do setor elétrico brasileiro, desde o início de sua operação no final do século XIX até o início do governo Cardoso, em 1995. Por meio desse

resgate será possível ter a dimensão da complexidade do setor e as alternativas escolhidas por outros governantes para garantir a ampliação do parque elétrico, tendo em vista a participação do setor público ou privado no desenvolvimento do sistema como um todo. Essas informações servirão como referência para os dois casos estudados.

A partir da opção metodológica de fazer uma análise do ponto de vista das correntes de problemas, de políticas públicas e da política propriamente dita, serão apresentados dados e conclusões sobre as dinâmicas compreendidas entre os anos de 1998 a 2001 e no biênio 2003-2004. As dinâmicas e influência no processo decisório para geração de nova energia elétrica no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso serão apresentadas no capítulo três, ao passo que o processo decisório que resultou na criação do novo modelo do setor no governo Lula será apresentado no capítulo quatro. Esses dois capítulos, portanto, mostram a análise e as conclusões dos estudos de caso do setor elétrico.

O último capítulo traz as conclusões sobre os estudos realizados, à luz da teoria apresentada no primeiro capítulo. Após reconstituir as razões que levam um tema a ser tratado por um governo, em determinado momento histórico, essa última seção terá como foco o questionamento sobre o grau de influência das organizações não pertencentes ao núcleo de decisão estabelecido pelo governo na escolha das alternativas da política pública. O objetivo da conclusão será o de analisar a adequação da hipótese lançada por este estudo, ou seja, analisar se de fato a afirmativa de que aspectos centrais de uma política não são alterados enquanto a coalizão dominante que a instituiu estiver no poder – ainda que aspectos secundários possam vir a ser alterados durante esse período – e se ela se sustenta ao longo da análise sobre duas situações reais de governos em ação.

Ao fim desta tese, espero contribuir com os estudiosos das ciências sociais e da administração pública interessados em analisar a dinâmica dos processos decisórios governamentais como um todo, mas em particular com aqueles que buscam analisar os processos de formação de agenda e de escolha de alternativas para as políticas públicas. Creio que, assim, os estudos sobre processos decisórios poderão se tornar menos dependentes das análises

puramente centradas no jogo de interesses dos atores sociopolíticos e que variáveis como idéias e tempo político sejam consideradas, por sua vez, como parte dessa dinâmica política. Espero, portanto, que esta tese sirva como um tímido *sendero* luminoso de um processo político que não deveria ser considerado uma caixa-preta.

1. Estado, Políticas Públicas e Processo Decisório

Apesar de as políticas públicas serem consideradas uma subárea da ciência política, a relação entre essas duas disciplinas não tem sido estabelecida de maneira direta e tampouco tem gerado consenso na comunidade de especialistas quanto às fronteiras de análise de cada um desses campos de conhecimento. Parte da dificuldade em estabelecer um vínculo mais direto entre áreas afins é creditada à origem da política pública como área de conhecimento nos Estados Unidos, país que não dispunha da mesma tradição europeia na análise sobre o Estado e as suas instituições. Segundo Celina Souza, “nos Estados Unidos [...] a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos” (SOUZA, 2006, p.22).

Esse atalho implicou em uma autonomia na produção de conhecimento na área de políticas públicas, sobretudo quando se busca estabelecer uma correlação entre a área e as relações de poder estabelecidas entre Estado e sociedade. Não se trata de uma autonomia que tenha como resultado a ausência do Estado nas análises sobre os processos de formulação de políticas públicas, mas sim de análises que prescindem das escolas de pensamento que compõem o arcabouço teórico dos cientistas políticos estudiosos da teoria do Estado.

Neste capítulo me proponho a identificar as escolas de pensamento que mantêm interface com as teorias aqui utilizadas para analisar a formação de agenda, a elaboração e a escolha de alternativas, ou seja, para analisar as particularidades dos processos decisórios. Porém, não existe aqui a pretensão de construir a relação entre política pública e as teorias do Estado, a qual não foi estabelecida em sua origem; a intenção é única e exclusivamente mapear as constelações que servirão de referência permanente para este estudo.

De acordo com a teoria de Max Weber, em “A ‘objetividade’ do conhecimento nas ciências sociais”, o que será apresentado neste capítulo será o conjunto de

conexões causais concretas que fazem sentido a este estudo sociopolítico¹. Tratarei, na seção 1.1, de situar as teorias relacionadas diretamente aos processos decisórios com a produção da ciência política, especialmente em relação à teoria do neo-institucionalismo histórico. Em seguida, na seção 1.2, serão apresentados os estudos direcionados à compreensão das políticas públicas enquanto processos políticos. Por fim, nas demais seções deste capítulo serão apresentadas as abordagens teóricas diretamente relacionadas à compreensão das particularidades dos processos decisórios, especificamente no que tange às fases de formação de agenda, elaboração e escolha de alternativas.

As análises sobre os processos decisórios são na sua origem parte integrante dos estudos sobre políticas públicas, uma vez que nos governos decide-se sobre projetos, programas e políticas. Nesse sentido, a construção de uma interface entre as teorias que abordam o papel desempenhado pelas instituições e atores políticos na reprodução das relações de poder, por um lado, e o processo de formulação de políticas públicas, por outro, justifica-se em função da tríade aqui construída entre processo decisório, administração pública e ciência política.

São muitas as definições de políticas públicas e não convém neste espaço levantar similaridades entre elas, além do fato de que as políticas públicas afetam profundamente a vida cotidiana de todos os indivíduos em sociedade (THEODOULOU e CAHN, 1995, p.1). Mais pela abrangência do que pelo consenso gerado frente a outros acadêmicos, as definições de Thomas Dye (1984) e Harold Lasswell (1988) servirão para ilustrar a amplitude do conceito de política pública utilizada nesta tese. Segundo Dye, em *Understanding Public Policy*, políticas públicas devem ser consideradas tanto em função do que o governo realiza como em relação àquilo que deixou de realizar, uma vez que suas ações e inatividade são igualmente relevantes. Para esse autor, o estudo das políticas públicas deve obter respostas para as seguintes formulações: “o que o governo faz, por que eles optam por isso e qual diferença isso traz²”. Também de forma

¹ De acordo com o pensamento de Weber, “[...] nem se quer se pode pensar a mera *descrição* exaustiva do mais ínfimo fragmento da realidade. Pois o número e a natureza das causas que determinaram qualquer acontecimento individual são sempre *infinitos* [...]” (WEBER, 1989, p. 94, *itálico no original*).

² Originalmente, o autor escreveu: “Policy Analysis: What governments do, Why they do it, and What difference it makes” (DYE, 1978).

abrangente, Lasswell induzia os estudos de políticas públicas por meio da inquietação “quem obtém o quê, quando e como³”.

De forma correlata a essas definições, derivam, naturalmente, a indagação sobre qual é o papel do Estado na definição e implantação das políticas públicas (SOUZA, 2006, p. 26) e a afirmação de que não se pode desassociar política de políticas públicas (THEODOULOU e CAHN, 1995). Assim, as negociações políticas e o Estado, seja este por meio de suas instituições em geral, ou por meio dos governos em particular, são elementos essenciais para compreender os processos de gênese e implantação de uma política pública. Para esses dois campos – política e Estado - serão apresentados, a seguir, os parâmetros teóricos que modelam as próximas análises.

1.1 Instituições, Atores Políticos e História

A ampla aceitação da teoria neo-institucionalista na ciência política brasileira contemporânea contribui para identificar um campo de referência teórica para esta tese. Entretanto, como poderá ser observado mais adiante, muito além da automática reprodução de uma linha teórica de ampla aceitação, são os conceitos de atores e instituição, *somados à noção de história*, que viabilizam a compreensão apurada das análises empíricas aqui realizadas. São os atores que concretamente fazem a política - condicionados, é verdade, por constrangimentos legais, sociais e políticos - e são as instituições os elementos constitutivos do Estado. Como fora alertado anteriormente, esses dois parâmetros teóricos fazem parte recorrente das análises sobre as políticas públicas, em geral; e formação de agenda e processo decisório, em particular.

Hall e Taylor (2003) afirmam que a teoria neo-institucionalista vive uma situação paradoxal ao abrigar pelo menos três escolas de pensamento que têm as instituições como objeto analítico para fundamentar resultados de fenômenos sociais e políticos, mas que divergem nas ponderações realizadas e, o mais

³ O título original de sua obra, publicada em 1936, com nova edição em 1988, é *Politics: Who gets what, when and how*.

grave, raramente se utilizam das mesmas referências bibliográficas (p. 194). Assim, por ser composta pelo institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico, métodos de análises que concretizam o paradoxo anunciado, essa teoria não deveria ser considerada uma corrente de pensamento unificada.

Uma vez que o objetivo desta seção em nada se assemelha à busca por consensos entre os teóricos neo-institucionalistas⁴, farei uso apenas das características anunciadas para cada uma dessas escolas, a fim de ilustrar a relevância das instituições e dos atores políticos como ferramentas de análises para as políticas públicas, com ênfase nas contribuições do institucionalismo histórico.

Um dos pontos destacados pelo institucionalismo histórico relaciona-se à capacidade que a organização institucional tem para filtrar e modelar o comportamento coletivo. Por conseguinte, os resultados observados nas esferas social, política e econômica são decisivamente impactados pelas instituições políticas nacionais – executiva, legislativa ou do poder judiciário. Tais instituições – entendidas como “procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 196) – se apresentam de maneira formal, por meio dos estatutos, convenções, regras pré-estabelecidas etc., ou por meio da informalidade presente nas relações entre pessoas ou instituições, esses seriam os casos dos acordos não escritos, porém respeitados entre as organizações.

Deriva da forte capacidade das instituições influenciarem as expectativas dos atores, um tipo de garantia de comportamento. É possível inferir que existe um *trade-off* entre perda de grau de liberdade do indivíduo e aquisição da capacidade de saber previamente, em linhas gerais, qual será o comportamento do outro. As instituições antecipam cenários uma vez que as suas regras, convenções etc. apontam resultados sem nem mesmo a ação geradora iniciar o

⁴ Ver, por exemplo, Steinmo *et al.*, *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press, 1992; Calvert, “The Rational Choice Theory of Social Institutions”, em J. S. Banks e E. A. Hanushek (ed.) *Modern Political Economy*. Cambridge University Press, 1995, pp. 216-266 *apud* Hall e Taylor.

processo. Os atores são, inclusive, constrangidos pelas conseqüências que podem ocorrer, o que faz com que eles próprios refaçam os seus cálculos estratégicos. De forma indireta, portanto, as expectativas dos indivíduos também são afetadas pelas instituições.

Caberia indagar por que os chamados atores toleram e perpetuam as instituições. Desde um enfoque de cálculo (partilhado pela escolha racional), a resposta se relaciona à compensação supracitada, uma vez que “os indivíduos aderem a esses modelos de comportamento porque o indivíduo perderá mais ao evitá-los do que ao aderir a eles” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 198-9). Por outro lado, segundo o enfoque cultural, a resposta vincula-se às práticas e costumes, isto é, grande parte das instituições é tolerada porque sequer são objeto de questionamento, tamanho o costume de lidar com elas.

A primeira razão exposta para a permanência das instituições abre um campo de diálogo com a teoria de equilíbrio de Nash, que aponta para dilemas do tipo do prisioneiro. Assim, os pontos de equilíbrio alcançados pelos indivíduos ou grupos não refletem necessariamente a otimização das preferências, mas sim um momento em que os atores se sentem confortáveis com a situação.

Por outro lado, a segunda razão explicita o comportamento rotineiro dos indivíduos como amálgama das condições necessárias para a existência das instituições. Interpretação da ação e visão de mundo são elementos considerados essenciais para que os indivíduos vejam sentido na existência de mediações entre eles e as estruturas sociais. Esse enfoque cultural é considerado um dos fundamentos do institucionalismo sociológico.

Assim, no que toca à relação entre instituições e comportamentos individuais, o que traz singularidade ao institucionalismo histórico frente às demais escolas é a mescla explicativa, que abarca um enfoque de cálculo estratégico de tipo instrumental com o enfoque cultural, privilegiado pelo institucionalismo sociológico. THÉRET (2003), ao citar Immergut (1996), sintetiza essa passagem ao afirmar que

“os atores calculariam com base em seus interesses, mas ao mesmo tempo possuiriam diferentes visões de mundo, correspondentes às suas posições e contextos sociais – conseqüentemente, os interesses não seriam dados, como as preferências no institucionalismo da escolha racional, mas construídos politicamente (Immergut, 1996).

Segundo Hall e Taylor (2003), os teóricos do institucionalismo histórico compreendem que as instituições repartem poder de maneira desigual entre os grupos sociais. Essa seria uma característica fundamental dessa teoria, isto é, a atenção dada às relações de poder na sociedade e como esse poder é partilhado de forma assimétrica. No caso específico desta tese, poder-se-á observar que, para se ter acesso ao núcleo de decisão, é necessário demonstrar alguns tipos de habilidades e concordâncias; caso contrário, os governos se apropriam de informações, mas não alteram o curso da política desenvolvida. A forma como o governo cede espaço para a participação nos processos decisórios confirma a tese do institucionalismo histórico a respeito do poder assimétrico perpassar as relações sociopolíticas.

Com forte presença nas análises empíricas desta tese, uma última característica a ser destacada do institucionalismo histórico é o aceite dado a outros fatores, além das instituições - por exemplo, o desenvolvimento histórico, socioeconômico e de difusão das idéias -, como co-responsáveis pelas transformações sociopolíticas. A ausência de qualquer tipo de determinismo político pode ser explicada por fatores históricos, econômicos e cognitivos. O conceito de “causalidade social dependente da trajetória percorrida, *path dependent*” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 200), introduz no institucionalismo histórico a idéia de que o caminho percorrido pelo Estado e sociedade influenciará o resultado das políticas implantadas. Essa prerrogativa seria válida tanto para o desenvolvimento das próprias instituições, como para o campo das idéias ou desenvolvimento socioeconômico. Isso porque as decisões passadas influenciam as que serão tomadas no futuro (p.201).

A permissão trazida pelo institucionalismo histórico para que outros fatores componham a matriz explicativa dos fenômenos políticos não é referendada pelo institucionalismo da escolha racional. Com foco central na diminuição dos custos de transação e incertezas, essa escola de pensamento considera que as

instituições, por meio de suas regras e procedimentos, possuem um papel fundamental para a ação coletiva⁵. Além de viabilizar a existência de acordos coletivos, as instituições também são responsáveis por criar estímulos para que os atores façam parte do jogo, assim como por oferecer informações que reduzam as incertezas em relação ao comportamento dos demais jogadores. É fundamental ressaltar que, para essa teoria, “o comportamento do ator é determinado não por forças históricas impessoais, mas por um cálculo estratégico” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 206).

Segundo Hall e Taylor (2003), o institucionalismo da escolha racional, quando comparado ao institucionalismo histórico, detalha com mais precisão o papel do ator individual imerso no sistema político⁶. A escolha racional assume que os atores sociais buscam maximizar suas curvas de utilidade, em função da satisfação máxima de suas preferências. Outro aspecto relacionado diretamente aos atores refere-se ao fato de que os teóricos da escolha racional consideram “a vida política como uma série de dilemas da ação coletiva” (p. 205). O dilema se instala no momento em que os agentes devem decidir entre maximizar as suas preferências ou manter o equilíbrio instalado. Um momento de equilíbrio caracteriza-se quando nenhum agente (organização) tem estímulo para alterar as regras formais e informais (instituições) sob as quais a sociedade opera (NORTH, 1990, p. 86). Trata-se de uma referência semelhante à apontada para o institucionalismo histórico, porém sem a flexibilidade para adotar outros fatores explicativos que não sejam vinculados à racionalidade dos atores. Embora o institucionalismo da escolha racional também compartilhe do conceito de *path dependence*, este tem sido vinculado mais às explicações sobre como soluções ineficientes podem persistir ao longo do tempo (GALA, 2003, pp. 102-103), do que propriamente sobre a relação entre instituições e indivíduos. Pois é justamente o papel secundário dado a outros fatores explicativos dos resultados políticos, que não a ação racional, e a ausência da perspectiva de distribuição de poder assimétrico na sociedade os principais pontos de discordância entre os pressupostos dessa escola e as análises que serão por mim desenvolvidas.

⁵ O institucionalismo da escolha racional surgiu no contexto do estudo de comportamentos no interior do Congresso dos Estados Unidos. A motivação desses estudos está em compreender como os regulamentos internos do Congresso afetam os interesses dos parlamentares. Uma das principais referências para esse tema é o estudo de Riker “Implications from de Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions”, *American Political Science Review*, 74, 1980, pp. 432-447.

⁶ Bryan D. Jones expõe os princípios da racionalidade limitada, utilizada pela teoria da escolha racional, em seu artigo “Bounded Rationality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public Police”.

As análises realizadas pelo institucionalismo sociológico fundamentam-se a partir do enfoque cultural. As ações dos indivíduos respondem às expectativas do outro, mas não no sentido apontado pela escolha racional. O nexos causal agregado pelo institucionalismo sociológico explica a “racionalidade” das instituições – e conseqüentemente dos indivíduos – a partir dos valores, símbolos e da legitimidade sociopolítica a serem reproduzidos. Deriva desse raciocínio que instituições, sim, modelam a ação dos indivíduos, porém mais em função de aspectos culturais construídos ao longo de sua história do que pela racionalidade maximizadora de preferências materiais. Nesse sentido, a ação individual estaria estreitamente ligada à interpretação (HALL e TAYLOR, 2003). Nesse aspecto, a confluência de percepções dos teóricos dessa escola com os antropólogos é praticamente total.

Porém, o estudo empírico a seguir apresentado não tem como foco o comportamento de uma instituição específica, recorte metodológico que usufruiria mais diretamente das contribuições do institucionalismo sociológico. Caberia saber, portanto, de que forma essa escola de pensamento explica a dinâmica dos processos decisórios, especificamente dos processos de criação e disseminação das instituições. Segundo Hall e Taylor, o isomorfismo institucional explicaria parte dos processos de tomada de decisão. As organizações adotam com frequência uma nova prática institucional em função da necessidade de reforçar a sua legitimidade social (2003, p. 211). Assim, organizações tomam iniciativas porque as atmosferas social e política têm expectativas sobre o seu comportamento, e não necessariamente em função das maximização de sua eficiência.

De fato, assim como foi adotado por teóricos mais diretamente ligados às políticas públicas, como é o caso de John Kingdon (1995), o isomorfismo institucional constitui-se como uma poderosa estratégia nos processos decisórios. A ocorrência de algum precedente político exitoso em determinado setor induz alterações do mesmo tipo em áreas adjacentes. O processo de desregulamentação de setores produtivos no mundo foi influenciado por casos bem sucedidos em algumas regiões do planeta. Atores interessados em maximizar suas preferências observam a oportunidade de transferir resultados de um setor para outro, em função de uma atmosfera criada na sociedade sobre

o que deve ser feito. Agregaria que, nesses casos, a verossimilhança se desloca dos resultados empíricos já observados, não importando saber se verdadeiramente os resultados prometidos serão alcançados. A predisposição de setores sociais aceitarem mudanças nos rumos de uma política se apresenta como uma janela de oportunidade para que grupos maximizem seus interesses⁷.

Embora o enfoque cultural apresentado pelo institucionalismo sociológico contribua para o entendimento do impacto trazido pelas instituições no comportamento dos indivíduos, as análises realizadas nesta tese não dispensam a vertente explorada pela escola da escolha racional, que enfatiza o comportamento racional dos atores direcionados à maximização de seus interesses. Um dos estudos de caso mostrados nesta tese identifica o comportamento dos agentes do setor privado como sendo preponderantemente guiados para maximizarem os seus interesses materiais. Além dessa divergência, a concordância que tenho com a distribuição assimétrica de poder na sociedade - elemento fundamental para compreender o porquê de algumas organizações lograrem influenciar certas questões dos processos decisórios e não outras -, me afasta de elementos inerentes ao institucionalismo sociológico.

Portanto, conforme exposto, nos processos de formação de agenda e tomada de decisão, considero que as instituições e os atores políticos desempenhem papéis fundamentais na intermediação de conflitos e interesses. Tais reflexões situam esta tese em um território de valorização da relação assimétrica de poder, na aceitação de que os resultados são influenciados por contingências sociais e políticas, na recusa ao exclusivismo racional ou culturalista para explicar os comportamentos e no entendimento de que o Estado, seja em função dos governos ou de outras instituições, participa do jogo político e detém interesses próprios, que não necessariamente condizem com as vontades e interesses da classe detentora dos meios de produção.

⁷ Para mais detalhes sobre o isomorfismo institucional, ver Kingdon (1995), "Occurrence of windows", em especial as sessões que tratam sobre *spillovers* (pp. 190 – 195).

1.2 Ciclo Dinâmico das Políticas Públicas

A partir das inferências apresentadas por Barbara Nelson (1998), os estudos das políticas públicas podem ser divididos em duas vertentes. A primeira delas, responsável por analisar temas de políticas públicas, tem se firmado com o lócus de especialistas nas áreas de saúde, educação, finanças públicas, transportes entre outras. Tratam-se dos estudos temáticos, em que a política pública é analisada segundo sua eficácia e efetividade. Diferentes políticas implicam em diferentes relacionamentos entre indivíduos, grupos e o Estado. A questão de fundo é saber o nexos causal entre o tipo de problemas e as formas de solucioná-los.

A segunda vertente engloba os estudos que realizam análises processuais, isto é, não se trata de aprofundar o estudo sobre um determinado tema, mas, sim, de compreender o processo em que gestores públicos se baseiam para formular, implantar e avaliar as suas políticas. Tais estudos realizam análises processuais, admitindo que a política pública perpassa por um ciclo de formação de agenda, formulação de alternativas, processo decisório, implementação e avaliação.

Essa forma de compreender a inserção dos estudos das políticas pública não defende uma clivagem entre as análises temáticas e processuais. Ao contrário, seja em uma vertente ou em outra é usual observar que, por exemplo, as políticas públicas da área de educação estão sendo debatidas segundo a sua formulação, implantação ou avaliação; ou ainda, de maneira correlata, que análises do ciclo das políticas públicas também podem estar calcadas em problemas específicos.

Em relação às duas vertentes mencionadas, esta tese terá como campo teórico de diálogo os estudos das políticas públicas que privilegiam a análise de seu ciclo de vida. Nesse sentido, torna-se relevante explicitar que, ainda segundo Barbara Nelson (1998, p. 3), as fases do ciclo de uma política pública têm sido definidas segundo o conjunto de atividades relacionadas à resolução de um determinado problema. A primeira definição sobre o processo de uma política pública, realizada por John Dewey (*apud* Nelson 2006, p.3), dividiu as etapas de seu ciclo em: senso de perplexidade, definição do problema, formulação de alternativas

para a sua solução, análise de suas implicações e experimentação da escolha realizada. Da mesma forma, na década de 1980, Garry Brewer e Peter deLeon (1983, pp. 9, 17-2; *apud* Nelson 1998) nomearam seis estágios de uma política pública, a saber: iniciação, estimação, seleção, implementação, avaliação e terminação. Em outras oportunidades, os estágios de uma política foram denominados como: reconhecimento do problema, propostas para solucioná-los, escolha da solução, implementação da solução e monitoramento dos resultados. Apesar das diferenças semânticas e, em poucos casos, conceituais, em linhas gerais, os acadêmicos que se dedicam ao ciclo das políticas públicas buscam explicitar os momentos de diagnóstico, formulação, implantação e avaliação.

Debora Stone, em *Policy Paradoxes and Political Reason*, ao advogar a favor da tese de que o processo político é na sua essência um processo de luta pelas idéias, questiona as conclusões das análises que compartimentalizam as fases de uma política. Stone ilumina a dinâmica do jogo político, uma vez que ressalta a impossibilidade de predefinir critérios de classificação, fronteiras de categorias, assim como os ideais que guiam a maneira como as pessoas se comportam. Segundo a autora, todos esses conceitos estão constantemente em disputa.

Para adicionar relevantes informações sobre o ciclo das políticas públicas, Graham Allison (1999), um dos autores pioneiros na tentativa de explicar o ambiente político vivido por um governo em nível nacional, advoga que há três modelos conceituais que explicam o processo pré-decisório, ou melhor, seguindo os termos apresentados acima, os processos de formação da agenda e de escolha das alternativas. O primeiro está baseado na ação racional. Nesse tipo de análise, conceitos como metas e objetivos devem ser explorados a partir da suposição de que existe um governo unitário, protagonista da ação. Uma vez que as informações para descrever o funcionamento interno de um governo não são de fácil acesso, a maioria das análises sobre seu comportamento se apropria desse modelo. Assim, o governo é tomado como um ator racional, sua agenda governamental e de decisão se inserem nesse ambiente. A pergunta pertinente nesse contexto é: quais as razões das escolhas feitas pelo governo? Sabe-se que este sempre procura valorizar seus objetivos e agir tendo como referência ameaças e oportunidades. Para a análise em questão, é importante indagar se o

governo está buscando maximizar o seu poder, minimizar as ameaças, agir estrategicamente para garantir a sua sobrevivência etc. (LINDBLUM, 1981)⁸.

Um modelo alternativo a esse se baseia na teoria das organizações. Nele, o governo é visto como uma organização que possui lógica, capacidades, culturas e procedimentos que influenciam suas decisões. O que o modelo anterior caracterizava como atos e escolhas são agora pensados como *outputs* de uma organização, que funciona segundo um padrão de comportamento. O foco desse segundo modelo está em saber quais são os componentes da referida organização e quais suas funções. Também interessa conhecer de que maneira essas organizações obtêm informações relevantes, assim como, a partir das informações coletadas, saber o modo pelo qual as opções viáveis são definidas. Em outras palavras, o conjunto de opções não depende somente da escolha racional do ator; em algumas situações, essa escolha tampouco é relevante. Mais do que isso, é o *modus operandi* da organização que irá apresentar as possibilidades viáveis.⁹

Por fim, o terceiro modelo apresentado refere-se à política de governo. Nesse caso, não se trata de escolha racional ou de *outputs* das organizações, mas sim de resultados de negociações (*bargaining*) entre os atores envolvidos em determinado assunto. Allison enfatiza o mundo da negociação política. O foco de análise desse modelo está no mapeamento dos atores envolvidos, em seu desempenho, nos fatores que influenciam sua percepção e na leitura dos procedimentos de acesso ao governo. Assim, a análise atesta que a ação do governo é consequência da negociação com os atores envolvidos numa situação específica. Não existe o ator unitário (primeiro modelo), mas sim muitos atores fazendo parte do jogo. Dessa forma, a decisão governamental é resultante de um processo político de negociação¹⁰.

No sentido oposto às afirmações que se propõem a encontrar a dominância de um modelo sobre o outro, Graham Allison sinaliza que os modelos por ele apresentados são complementares. O Modelo I fixa o contexto mais amplo, os

⁸ Nos termos utilizados na seção anterior, Lindblom estaria relativizando a escolha racional instrumental voltada para maximizar interesses materiais.

⁹ Este modelo ressalta as contribuições do institucionalismo sociológico.

¹⁰ Esse modelo, assim como o institucionalismo histórico, se apropria dos elementos dos dois modelos anteriores.

grandes padrões nacionais e suas imagens compartilhadas. Dentro desse contexto, o Modelo II ilumina as rotinas organizacionais que produzem as informações, opções e ações. Já o modelo III foca nos indivíduos que constituem um governo e nas políticas e procedimentos pelos quais suas percepções e preferências conflitantes estão combinadas. Cada um, com efeito, serve como um mecanismo de busca num esforço maior para identificar todos os fatores causais significativos que determinam um resultado.

Uma releitura da teoria de Allison aponta para uma aproximação dos modelos organizacional e de política governamental sob a denominação de modelo de políticas burocráticas de tomada de decisão (*bureaucratic politics model of decision making*). Rosati (1981) refere-se à existência de quatro pressupostos no modelo de políticas burocráticas; entendido, a partir desse momento, como a fusão dos modelos organizacional (que considera a burocracia e os dirigentes políticos) e de política governamental (que além dos órgãos governamentais inclui os demais atores afetados pelo processo decisório). O primeiro pressuposto diz respeito à variedade de opiniões no poder executivo sobre um mesmo tema. Essas opiniões refletem diferentes metas e objetivos dos indivíduos e organizações que compõem um governo que, por sua vez, caracteriza-se por ser um órgão depositário de conflitos e divergências em estado latente.

O segundo pressuposto relaciona-se à ausência de supremacia de qualquer indivíduo ou organização dentro do governo. Essa observação não ignora a força que o presidente da República possui, ao contrário, admite ser provável que ele seja o mais poderoso de todos os atores. Entretanto, o autor pondera que o presidente é apenas um entre tantos outros participantes.

Uma das peculiaridades de um processo de tomada de decisão envolvendo o presidente da República é o seu caráter de negociação (*bargaining*). Esse terceiro pressuposto pode ser entendido como um marco na ciência política. Rosati (1981) menciona que alguns autores já haviam alertado para o fato de que em governos a decisão final apresentada é a resultante política de um processo de negociação envolvendo vários participantes. Mas foi Allison quem sedimentou essa observação no estudo sobre a formulação da política externa nos Estados Unidos durante a crise dos mísseis cubanos. Pensar nas decisões como

resultantes de processo de negociação política é admitir que as escolhas realizadas não são, por exemplo, as melhores soluções para os problemas existentes, mas sim a consequência de compromissos e negociações.

Por fim, o quarto pressuposto do modelo de políticas burocráticas de tomada de decisão está presente em muitos estudos da administração pública e governo, trata-se da distância existente entre o momento de elaboração de uma política e a sua implantação. A consequência desse fato é a variação entre o que foi decidido e o que é implantado.

Esses quatro pressupostos referem-se tanto à estrutura quanto ao processo de tomada de decisão. Um ambiente com múltiplos atores e interesses, sem onipotência por parte daqueles, caracteriza a estrutura de tomada de decisão do modelo de políticas burocráticas. No artigo de Rosati, o fato da decisão a ser tomada ser resultante de compromissos e negociações, assim como a distância observada entre o que se decide e o que se implementa, atentam para a lógica de negociação e para a dinâmica do processo de tomada de decisão.

Os componentes de compromisso e negociação do ciclo da política, anterior à decisão propriamente dita, também foram analisados por Charles Lindblom, em sua obra *O Processo de Decisão Política*. Segundo o autor, os governantes fazem uso de quatro diferentes mecanismos para levar determinado tema para a agenda de decisão: a persuasão, a ameaça, o intercâmbio e a autoridade. Cada uma dessas técnicas será utilizada para controlar os fluxos de informações e de pessoas ou o jogo do poder. A persuasão está vinculada ao convencimento que um ator exerce sobre outro. A ameaça, ou seja, a manipulação de prêmios e penalidades é outro instrumento de controle que pode ser utilizado. As trocas explícitas de favores caracterizam uma relação de “ganha-ganha”, que não necessariamente se reproduz nas ameaças. Essa relação de dar e receber é o que constitui o intercâmbio. Por fim, empregada de forma direta ou indireta, a autoridade é o mecanismo em que um ator busca, de forma natural, induzir a aceitação, ou provar a validade, de um determinado regulamento.

Por meio desses mecanismos de controle no jogo do poder, com o devido cuidado para minimizar a existência de ambientes de excessiva resistência

política, os atores envolvidos se inclinam em direção às políticas públicas de sua preferência. (LINDBLUM, 1981, p.49).

Até o presente momento foram apresentadas teorias que evidenciam a dinâmica do ciclo de vida da política. Com diferentes intencionalidades, elementos inerentes à gênese e ao desenvolvimento das políticas públicas foram justapostos e apresentados como peças factíveis de influenciar resultados.

Nas próximas seções, tendo como referência os estudos relacionados aos ciclos das políticas públicas que incorporaram a dinâmica do processo de negociação, esta tese privilegiará a análise de três de seus estágios, justamente aqueles que antecedem e compreende a decisão sobre os rumos da política. Esses momentos, definidos no referencial teórico de Kingdon (1995) como sendo os momentos de formação da agenda, especificação de alternativas e processo decisório entre as alternativas apresentadas, servirão como base conceitual das análises que se seguem. O detalhamento desses momentos deverá privilegiar, como não poderia ser diferente, uma leitura institucional e dos atores políticos envolvidos nas negociações. Esta tese terá nas contribuições de John Kingdon (1995), em função do modelo teórico metodológico adotado, e Paul Sabatier (1993), em função da valorização das idéias, duas referências analíticas permanentes.

1.3 Primeira Fase do Ciclo: Formação da Agenda

John Kingdon, em sua célebre obra *Agendas, Alternatives and Public Policies*, vinculou a dinâmica presente no processo de fazer política à teoria do ciclo das políticas públicas. Assim, apesar de respeitar o processo de negociação e apreciação das idéias, Kingdon não se furtou em observar que o processo político detém diferentes estágios em seu ciclo de apresentação, a saber, formação de agenda; especificação de alternativas, a partir das quais a escolha será feita; processo decisório dentre aquelas alternativas – pode ser uma votação legislativa ou a escolha do presidente -, implementação da decisão e avaliação.

Um item pode ser proeminente na agenda, sem a subsequente passagem para ser efetivamente matéria de decisão. Por sua vez, a passagem para determinada

instância decisória – seja no executivo ou no legislativo - não garante a sua implementação, conforme a intenção original do poder em questão. Em *Agendas, Alternatives and Public Policies*, John Kingdon propõe-se a entender por que alguns temas tornam-se proeminentes na agenda de políticas e outros não, e por que algumas alternativas são seriamente consideradas enquanto outras são negligenciadas.

Para esse autor, agenda é a lista de temas ou problemas para os quais o governo - e pessoas fora do governo, mas próximas aos governantes - seriamente se importa em um determinado momento. A formação da agenda é a limitação de um amplo leque de temas que potencialmente poderiam ocupar um lugar de destaque. A questão que o autor se coloca não é somente por que a agenda é composta dessa maneira em determinado momento, mas também como e por que ela muda de tempos em tempos.

Uma distinção realizada diz respeito à agenda governamental e à agenda de decisão. Tais agendas são consideradas por Kingdon como frutos de processos diferentes. Um está mais vinculado à lista de temas que chama atenção e o outro mais ligado àqueles que estão prontos para serem decididos. Em outras palavras, para além do conjunto de temas ou problemas que estão na agenda, há o conjunto de alternativas para a ação governamental.

	Breve descrição	Como se influencia
Agenda governamental	Lista de temas que os políticos no governo têm prestado seriamente atenção	Pode ser formada isoladamente por meio do reconhecimento público de um problema, da vontade política demonstrada pelo governo ou isoladamente pelos atores que detêm visibilidade frente à mídia e a opinião pública (atores visíveis).
Agenda de decisão	Lista de temas que está sendo encaminhada para uma decisão ser tomada	Formada pela combinação simultânea de três correntes: reconhecimento público de uma situação-problema, produção de alternativas e momento político adequado, em um só conjunto de informação. Empreendedores de políticas públicas desempenham um papel-chave nesse momento

Quadro 1: Tipos de agendas

Fonte: elaboração do autor, a partir da obra de John Kingdon (1995).

Para uma melhor compreensão dos processos que geram tais agendas, é importante dar destaque às três correntes formadoras do jogo político, segundo avaliação de Kingdon (1995), a saber, problemas (*problems*), políticas públicas (*policy*) e a política propriamente dita (*politics*).

Uma das tarefas vitais do jogo político é a tentativa recorrente de alguns participantes demonstrarem para os demais atores a gravidade de determinados *problemas* sociopolíticos. Para que essa demonstração tenha êxito, os participantes recorrem a indicadores para dar visibilidade à magnitude de um problema, assim como para demonstrar os avanços e retrocessos do mesmo. A utilização de indicadores tem se mostrado uma ferramenta eficaz para fazer com que problemas sejam contáveis, mensuráveis e, conseqüentemente, ganhem visibilidade pública.

Na ausência da visibilidade pretendida, sobretudo para aqueles problemas que têm menos apelo social, atores interessados em elevar o *status* de determinado problema se utilizam de crises ou desastres naturais. Na história recente do Brasil, a ampliação do potencial de geração de energia entrou, de fato, na agenda, a partir da crise de maio de 2001; isto é, a existência de uma crise real foi utilizada para evidenciar a necessidade de ampliação da geração elétrica e de suas linhas de transmissão no país.

A corrente de problemas (*problem stream*) é uma poderosa forma de dar visibilidade a algum tema da agenda de governo e transferi-lo para a agenda de decisão. Quando um problema sensibiliza um elevado número de atores sociopolíticos, ele acaba por criar uma atmosfera adequada para a efetiva tomada de decisão. Kingdon (1995) denomina esse momento de janela de oportunidade (*policy window*). Caso as alternativas formuladas em um processo independente (*policy stream*) já tiverem obtido certo grau de consenso na comunidade de especialistas e a corrente política (*political stream*) considere aquele momento oportuno para que uma solução seja encaminhada, então uma decisão política poderá ser tomada.

Da mesma maneira que problemas são utilizados como forma de acesso à agenda de decisão, o desaparecimento dos mesmos tende a retirar o tema da

pauta. Problemas “deixam de existir” em função do encaminhamento que o executivo, ou o legislativo, fizer sobre determinada matéria; em função dos cidadãos se habituarem e passarem a conviver com os mesmos, ou até se sua resolução atingir o ponto máximo de investimento financeiro, energia ou conhecimento. A citação de um funcionário do Congresso norte-americano, presente na obra de Kingdon, dá a dimensão do que pretendo chamar a atenção:

Antes de chegar aqui, as pessoas me diziam, e é absolutamente verdade, que o Congresso legisla sobre algo, e depois há uma grande tendência em dizer que solucionou o problema. Isso significa que eles não prestam mais atenção a esse tema, após terem legislado a respeito. Por vezes, é melhor não haver legislação, porque assim as atenções são mantidas sobre o problema (KINGDON, 1995, p. 104, tradução livre).

O recrudescimento de um determinado tema é algo irônico e cruel, uma vez que o cansaço dos cidadãos em relação a temas exaustivamente debatidos não tem nenhuma relação direta com a criação de soluções para os mesmos. No Brasil contemporâneo, por exemplo, níveis e assiduidade de violência têm anestesiado a capacidade do cidadão de se indignar. Esse fato não está relacionado à compreensão de que novas alternativas de políticas públicas não devam ser implantadas. Ao contrário, uma das prioridades demandadas pelos cidadãos para os governos eleitos é a erradicação da sensação de insegurança generalizada nas diferentes classes sociais. O tema tem sido reiteradamente debatido e apontado como um problema, porém essa permanente exposição traz consigo o cansaço e a descrença do cidadão médio em vê-lo solucionado pelo poder público.

1.3.1 A dinâmica e os atores considerados na formação de agenda

A obra de John Kingdon (1995) tem como foco o jogo político realizado na mais alta cúpula da administração pública. O presidente, seus assessores mais imediatos, ministros e secretários de Estado nomeados são os atores governamentais mais presentes em suas análises. Soma-se a esses atores, o congresso nacional e a burocracia. Dessa maneira, apesar da análise em nível nacional não ser um fator limitante para o estabelecimento de analogias com

outras esferas de poder, as ponderações aqui realizadas estarão preservando o mesmo recorte privilegiado pelo autor.

As chances de determinado tema entrar na agenda são maiores se forem impulsionados pelos atores que recebem considerável atenção da imprensa e do público em geral. Segundo a conceituação de Kingdon (1995), esses são os atores visíveis no processo político; desse modo, a alta cúpula - o presidente, os funcionários indicados aos cargos mais elevados e os proeminentes membros do parlamento - é um poderoso formador de agenda, assim como líderes partidários, a mídia, candidatos às próximas eleições e membros-chave de algumas associações. Da mesma forma, caso esses atores negligenciem determinados temas, é bem provável que estes não ocupem espaço na agenda governamental.

Segundo Kingdon (1995), os atores relativamente fora do campo de visão da mídia, os chamados atores menos visíveis, incluem acadêmicos, especialistas, funcionários de carreira em ministérios, agências e autarquias e assessoria permanente do poder legislativo. Ainda de acordo com a sua teoria, atores mais visíveis afetam a formação da agenda e os menos visíveis afetam as alternativas.

No processo de formação da agenda, quando a cúpula do governo considera um determinado tema como sendo de alta prioridade, a maioria dos demais participantes também o considera. Essa cúpula (seja o presidente, a presidência ou os políticos indicados) foi considerada importante em 94% das entrevistas e em 22 dos 23 estudos de caso analisado pelo autor. Dentro desse universo, ao lado do presidente, os políticos indicados para ministérios e secretarias de Estado também foram os mais destacados como influentes na formação da agenda. Isso não demonstra dominância desses políticos frente ao *staff* presidencial, mas, simplesmente, um *modus operandi* no qual os ministérios são reconhecidos como sendo a primeira instância para formular políticas.

Para o autor de *Agendas, Alternatives and Public Policies*, a determinação de atores-chave faz com que a corrente política seja tão poderosa quanto a corrente de problemas ao criar a atmosfera adequada para que decisões sejam tomadas.

As prioridades de um político de alta visibilidade podem influenciar decisivamente a agenda de decisão de um governo.

Dessa maneira, conforme relatado para a corrente de problemas, a corrente política também tem características que podem implicar na abertura de uma janela de oportunidade (*policy window*). Na esteira desse processo, e de forma similar ao que fora relatado anteriormente, caso as alternativas tenham sido formuladas e gozarem de alguma aceitação na comunidade de especialistas, assim como, se o problema for considerado por atores sociopolíticos como relevante e necessário de ser tratado, haverá forte probabilidade de que exista algum tipo de encaminhamento para essa questão. Portanto, tanto os problemas quanto a política teriam a capacidade de criar atmosferas para a tomada de decisão. Como será visto a seguir, a corrente que gera alternativas de políticas não dispõe do mesmo elã para criar oportunidades que efetivem os processos de tomada de decisão. O quadro abaixo sumariza o conceito das três referidas correntes.

	Breve descrição	Quem influencia
Corrente de problemas	Incide sobre a formação da agenda. Tem como característica chamar a atenção dos atores políticos para determinado tema.	Atores de maior visibilidade relativa: presidente e ministros. Em alguns casos parlamentares, meios de comunicação.
Corrente da política	Incide sobre a formação da agenda. Caracteriza-se por proporcionar o momento político adequado.	Opinião pública, campanhas de grupos de pressão, resultados eleitorais, distribuição partidária ou ideológica no Congresso e mudança no primeiro escalão do governo.
Corrente de políticas públicas	Incide sobre a formação de alternativas.	Atores de menor visibilidade relativa: comunidade de especialistas. Em geral, especialistas acadêmicos. Em alguns casos, somam-se burocratas de carreira e funcionários do parlamento.

Quadro 2: Fatores determinantes no processo decisório

Fonte: Elaboração do autor, a partir da obra de John Kingdon (1995).

1.3.2 Em nível nacional, a importância do Presidente

O presidente não controla a agenda pública. Existem acontecimentos que fogem ao seu desejo e que ocupam a agenda. Entretanto, há consenso entre os estudiosos e analistas políticos em relação à significativa capacidade do presidente de influenciar a formação da agenda política, particularmente comparado com outros atores. Ao demonstrar a relevância do presidente na formação da agenda de governo, Kingdon afirma que não existe qualquer outro ator, no sistema político, que tenha a mesma capacidade de formar agendas em determinadas áreas políticas, incluído todos os atores que lidam com o tema.

O presidente pode ser capaz de dominar ou mesmo determinar a agenda de política (*policy agenda*), mas não é capaz de dominar as alternativas que são seriamente consideradas e tampouco é capaz de dominar o resultado final.

Em *Agendas, Alternatives and Public Policies* afirma-se que o presidente tende a ser dominante sobre os políticos por ele nomeados e esses tendem a ser dominantes frente à burocracia no estabelecimento de temas na agenda. Kingdon se pergunta como isso é possível, já que uma larga literatura conclui justamente o contrário em relação ao poder da burocracia, uma vez que esta não é tida como sendo de fácil dominância.

A resposta para essa aparente inconsistência teórica está no fato de a formação de agenda ser um processo distinto da implantação da política. Em geral, a dominância da burocracia está mais voltada ao estágio do ciclo das políticas públicas voltado para a sua implantação, assunto fora do foco desta tese.

A partir da descrição do processo de tomada de decisão em um programa norte-americano (*Strategic Arms Limitation Talks - SALT*), durante as administrações Johnson e Nixon, realizada por Rosati em "Systematic Decision-Making Framework", também foi possível verificar a importância do presidente no processo de construção de alternativas. O comportamento de ambos os governos foi bastante distinto em relação a esse programa, variando entre uma descentralização mais ampla (Johnson) e o envolvimento pessoal do presidente (Nixon). A conclusão alcançada por Rosati é que

“durante a administração Nixon, uma vez que a Casa Branca obteve controle sobre o SALT, o modelo de política burocrática perdeu sua aplicabilidade. Dessa maneira, parece evidente que o nível de envolvimento do presidente é o fator crítico explicativo para a diferença no comportamento decisório” (ROSATI, 1981, p. 245 tradução livre).

A partir disso, o autor cria algumas hipóteses explicativas para o processo decisório. Parte das conclusões apresentadas aponta para o fato de que o estilo presidencial, isto é, seu grau de atenção e envolvimento, é o principal fator na estrutura da tomada de decisão.

Ao lado do estilo presidencial, dois outros fatores determinantes que podem dominar o processo de tomada de decisão são a burocracia e os interessados mais imediatos. Desse modo, o que vai definir se a decisão será tomada pelo conjunto das organizações da burocracia ou somente pelos interessados mais imediatos será o grau de interesse e de envolvimento das primeiras. O raciocínio é similar ao da dominância anterior, porém, sem a presença do chefe do executivo. Portanto, se o presidente da República não se envolver e a burocracia se apresentar interessada na decisão, será difícil não contar com a sua ascendência sobre o processo.

Mas o que define o envolvimento do presidente da República? Segundo hipóteses apresentadas pelo autor,

Quanto mais crítica é percebida a questão, é mais provável que ocorra dominância por parte do presidente; quanto menos crítica é percebida a questão, é mais provável que a decisão fique a cargo dos interessados imediatos; e quando uma questão é de importância moderada (não crítica o suficiente para atrair o envolvimento do presidente, mas importante o suficiente para atrair um conjunto de organizações da burocracia) existe uma tendência da burocracia ser dominante no processo decisório. (ROSATI, 1981).

Portanto, ao lado de seu estilo pessoal, será o ambiente externo ao processo decisório que definirá o grau de envolvimento do presidente. Da mesma forma que Rosati relacionou o interesse do presidente na estrutura da tomada de

decisão, aqui se relaciona a percepção externa sobre a natureza crítica ou não da questão que está sendo decidida e o contexto da decisão.

1.4 Segunda e Terceira Fase do Ciclo: Como as Alternativas são Geradas e Escolhidas?

No estágio imediatamente anterior ao processo decisório propriamente dito, Kingdon (1995) apresenta dois tipos de inferências para aclarar a origem das alternativas que estão em jogo para serem escolhidas. Por um lado, os especialistas em determinadas áreas estão envolvidos e, por outro, alternativas são geradas na corrente das políticas públicas.

Alternativas, propostas e soluções são geradas em comunidades de especialistas (comunidade epistêmica¹¹). Esses participantes menos visíveis publicamente incluem acadêmicos, pesquisadores, consultores, funcionários de carreira, *staff* permanente do parlamento e analistas que trabalham para grupos de interesses.

Algumas comunidades são mais fragmentadas e outras mais sólidas. Embora seus membros tenham vivências e origens distintas, todos podem ser considerados e se reconhecem como especialistas no tema debatido. A consequência da fragmentação de uma comunidade é a dificuldade em consolidar uma visão comum sobre determinada política. Por outro lado, uma maior coesão facilita a comunicação e a construção de alternativas.

Idéias são lançadas pelos membros dessas comunidades em diversas oportunidades. Muitas delas são aceitas, outras refutadas; assim como há o fenômeno de coordenar uma às outras.

A origem dessas idéias pode ser considerada um tanto quanto randômica, entretanto o seu processo de escolha é lógico. Os critérios, que impõem certo padrão para as escolhas, incluem o fato de serem tecnicamente factíveis, terem

¹¹ Ao longo desta tese, o conceito de comunidade epistêmica será utilizado com menos rigor do que o definido originalmente por Peter Haas (1992). Aqui, comunidade epistêmica adquire o mesmo sentido que comunidade de especialistas, isto é, um conjunto de especialistas – governamentais e não governamentais - em determinada área que partilha de crenças semelhantes no que se referem aos nexos causais entre origem do problema e solução a ser encaminhada (KINGDON, 1995, p. 117-118).

congruência com os valores da comunidade e lograrem antecipar futuros constrangimentos, incluindo constrangimentos orçamentários, aceitação do público e receptividade para os políticos.

Kingdon (1995) também enfatiza que no processo de consideração da comunidade de especialistas relacionada à determinada política pública (*policy community*), as idéias por si só são importantes. A pressão para que uma alternativa seja escolhida em detrimento de outra não descreve satisfatoriamente esse processo. Com certeza, propostas são avaliadas em parte de acordo com seu suporte (ou oposição) político, mas também são avaliadas tendo em vista critérios lógicos e analíticos.

O processo de uma idéia se tornar realidade política é longo e trabalhoso. A maturação de uma idéia passa por sua combinação com outros elementos familiares. Caso se pretenda gerar ampla aceitação, a completa mudança de seu formato é menos indicada do que trabalhar a sua recombinação, uma vez que mudanças dramáticas dão a impressão de que as forças políticas irão conviver com algo desconhecido, e isso tende a gerar resistências. Na maioria dos casos de maturação das idéias, existe alguém disposto a investir os seus recursos (tempo, energia, reputação e, por vezes, dinheiro) na esperança de obter algum tipo de compensação no futuro. Essas pessoas, que não necessariamente fazem parte da comunidade política e podem servir diretamente ao governo ou a organizações não estatais, são vistas como *empreendedores de políticas públicas*. Seu objetivo é o de articular atores e convencê-los de que é necessário efetivar alterações em determinado tema público. Sua articulação pode atingir desde políticos influentes, passar por funcionários do governo e chegar a atores públicos não estatais. Esses atores são essenciais na adoção de novos rumos por parte dos governos.

Outra contribuição trazida pelo autor de *Agendas, Alternatives and Public Policies* é a definição do conceito de corrente política. Independente da corrente de problemas ou da de políticas públicas calcada na comunidade de especialistas, essa corrente é composta por diversas forças políticas, entre elas, opinião pública – na leitura de Kingdon (1995), algo que se assemelha a *national mood* –, campanhas de grupos de pressão, resultados eleitorais, distribuição partidária ou

ideológica no Congresso e mudança no primeiro escalão do governo. Essas situações localizadas na corrente política têm forte impacto na formação da agenda, elevando o *status* ou negligenciando atenção para alguns temas na agenda de governo.

A renovação do Congresso Nacional, vinculada ao início de um mandato presidencial com apoio popular expressivo, permite que temas sejam tratados com maior condescendência por ambos os poderes. Nesses momentos, o espírito republicano de alguns atores públicos suaviza resistências e catalisa o jogo cooperativo entre os três poderes.

A substituição de um ministro, por exemplo, cria novas oportunidades e derruba itens que anteriormente ocupavam a agenda de governo. Da mesma maneira, políticos podem renovar suas prioridades, que, por sua vez, implicarão na necessidade de enfrentar novas resistências e coordenar novas coalizões de sustentação. A existência de um novo arranjo na administração pública exige a presença de novos atores dispostos a desempenhar o papel de articuladores políticos o que é, conforme mencionado, um dos atributos do empreendedor de política pública.

Recorrendo a Dahl e Lindblom (1953), Kingdon (1995) enfatiza o elemento de barganha presente no processo de articulação na corrente política. Segundo o autor, a construção de consenso político passa necessariamente pela concessão de benesses em garantia ao apoio à coalizão. Essa característica contrasta com a forma de buscar o consenso na comunidade de especialistas. Nesta última, a persuasão e a difusão tendem a ser as características mais marcantes no processo de geração de alternativas.

Para salientar um outro aspecto da corrente política, a opinião pública (*national mood*), Kingdon descreve essa força política como sendo algo em torno da noção de que um número significativo de pessoas de um mesmo país pensa de maneira similar e que essas linhas em comum são renovadas ao longo do tempo. Quando bem interpretado pelos políticos, a agenda governamental poderá ser ajustada para refletir as expectativas da maior parte da população. O diálogo com o humor nacional favorece a elevação ou a retirada de temas da agenda.

1.4.1 Sobre o que se decide?

A questão-chave para analisar o escopo das questões que estão abertas para serem decididas é o entendimento detalhado sobre como as idéias influenciam os processos decisórios. Segundo a teoria de Kingdon (1995), uma das principais características do jogo político é o seu momento de composição de alternativas, soluções ou possibilidades de ação. A partir de constrangimentos técnicos e políticos, essa parte de sua obra focaliza a forma como as idéias são testadas, aperfeiçoadas e aprovadas por especialistas¹². A descrição desse processo recai mais sobre a dinâmica do jogo e menos sobre a forma como o poder executivo busca superar limites em relação às indeterminações da conjuntura e da estrutura política. Em outras palavras, a análise de Kingdon identifica a questão, mapeia os atores envolvidos e sua forma de funcionamento, mas não reflete sobre o escopo dos temas influenciáveis por tal jogo político.

Essa lacuna analítica foi superada parcialmente por Peter Haas (1992), ao observar que o crescimento das incertezas técnicas e da complexidade dos problemas a serem enfrentados pelos governos lança ao poder executivo a seguinte indagação: se os tomadores de decisão não estão familiarizados com os aspectos técnicos de um determinado problema, como eles definem quais são os interesses do Estado e como desenvolvem alternativas factíveis de serem implantadas?

O encaminhamento natural para superar a complexidade das questões que estão sob sua competência leva os governos a buscarem informações técnicas refinadas. Independentemente da fonte de origem, governos entendem que controlar conhecimento e informação é uma importante dimensão de poder (HAAS, 1992, p. 3). A partir desse cenário, o departamento do poder executivo responsável por centralizar um determinado processo decisório percebe as próprias agências governamentais, assim como algumas organizações não estatais, como sendo fontes provedoras, em potencial, de um leque de informações ausentes em seus arquivos. Assim, sob condições de incertezas, os tomadores de decisão têm uma variedade de incentivos e razões para consultar

¹² Para uma leitura mais detalhada, ver KINGDON, John. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Cap. 6 “The Policy Primeval Soup”. Pgs 116-144.

outros departamentos governamentais e organizações não estatais, principalmente aquelas que fazem parte de comunidades epistêmicas.

A busca por informações amplia até mesmo o número de atores convidados pelos governos a influenciar nos processos decisórios. Se informações técnicas e conhecimento são entendidos como elementos centrais para a administração pública contemporânea, as organizações não estatais que cumprirem com os requisitos necessários para serem reconhecidas pelos governos como detentoras desses elementos tendem a ser incorporadas ao processo de tomada de decisão. A compensação de interesses é explícita: por um lado, o governo demanda informação técnica e conhecimento e, por outro, as organizações não estatais passam a ser consideradas no processo decisório.

Entretanto, essa capacidade de influenciar decisões governamentais somente será alcançada pelas organizações reconhecidas como provedoras de informações técnicas relevantes. Segundo Whitehead e Santiso (2005), além de constatar a existência de um campo de intersecção entre governos e entidades não estatais, a articulação entre *expertise* e política é central tanto para explicar o sucesso ou o fracasso dos processos de reforma como também o processo de transição democrática na América Latina. (WHITEHEAD e SANTISO, 2005 p. 6). Nesse cenário, *think tanks* desempenham um papel vital na formulação e disseminação de alternativas de políticas, assim como no fornecimento de informações-chave para os processos decisórios (WHITEHEAD e SANTISO, 2005, p. 23), especialmente em novas democracias da América Latina, campo prioritário de suas análises¹³.

A relação entre centros decisórios e demais atores (governamentais e não estatais) revela uma relação fundamentada na troca de favores, no jogo do ganha-ganha. Nessa relação, o governo tem um comportamento focado na aquisição de vantagens e não em ceder gratuitamente poder para que outros grupos se posicionem nos processos decisórios de sua competência. É por essa razão que processos decisórios são acessados por organizações que detêm recursos humanos, cognitivos e financeiros para discutir com discrição as

¹³ Laurence Whitehead e Javier Santiso são membros do Comitê de Pesquisa 13 – Democratização em Perspectiva Comparada - da Associação Internacional de Ciência Política, que tem como objetivo promover estudos comparados sobre os processos e as condições básicas de desenvolvimento das democracias recém-instaladas em diversas regiões do mundo.

tecnicidades das alternativas apresentadas e não por aquelas que, embora detenham legitimidade política, não conseguem ir além da realização de reivindicações baseadas em linhas gerais de uma política pública¹⁴.

A construção de alternativas é liderada por atores políticos com menor visibilidade pública (KINGDON, 1995; SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999). Nos países estudados por esses autores, as pequenas redes de especialistas de determinadas políticas públicas são chamadas a discutir temas específicos e a formular alternativas dessas políticas fora dos canais formais da burocracia (HAAS, 1992). O grupo de atores menos visível no jogo político (acadêmicos, pesquisadores, consultores, funcionários de carreira, *staff* permanente do parlamento e analistas que trabalham para grupos de interesses) tem acesso ao poder, em geral, por meio da informalidade, isto é, por meio de contatos pessoais baseados em relações de confiança que, por sua natureza, não são institucionalizáveis. Segundo Cardoso (2006), muito além da decisão técnica e racional, o tomador de decisão carrega consigo preferências e afinidades pessoais - afinidade intelectual, tática de composição de poder, afetividade com a pessoa que apresenta a proposta etc. Em outras palavras, ao analisar as alternativas postas sobre a mesa, a pessoa responsável não deixa de ser influenciada por aspectos subjetivos. Essas preferências, em geral, fazem parte dos bastidores da política e, nesse sentido, corroboram com a percepção de que esse momento não é pautado pela visibilidade pública.

Além da discricção, quais seriam as demais características que advogam a favor de organizações detentoras de conhecimento técnico e elevada capacidade de reflexão na participação efetiva dos processos decisórios? Paul Sabatier (1993, 1999) avança nos nexos explicativos acerca das escolhas realizadas nos processos decisórios. De comum acordo com as características supracitadas (discricção, conhecimento técnico e elevada capacidade propositiva), o cerne de sua teoria¹⁵ baseia-se na necessidade de organizações governamentais ou não

¹⁴ É possível de perceber nessa passagem novamente a presença da negociação política, isto é, da barganha. Diferentemente do que a maioria da literatura especializada nesse fenômeno traz, essa negociação não se fundamenta na troca de favores políticos. Para ser ainda mais explícito, pode-se afirmar que a "moeda" negociada nesses casos são as idéias e não o apoio político.

¹⁵ Desenvolvida e aprimorada em parceria com Hank C. Jenkins-Smith, a partir de 1987-1988, Paul Sabatier segue desenvolvendo estudos de casos e teses sobre a chamada *Advocacy Coalition Framework*. Esta aproximação tem sido utilizada para compreender os processos de alteração e aperfeiçoamento de políticas públicas e esta fundamentada sobre cinco premissas: i) teorias de ciclos ou alterações de políticas públicas precisam considerar o papel desempenhado nos processos pelas informações técnicas relacionadas à magnitude do problema, suas causas e prováveis impactos trazidos por diferentes soluções; ii) entender o processo de

estatais formarem coalizões (*advocacy coalition*) fundamentadas tanto na partilha de concepções normativas e explicações causais comuns, como na disposição em realizar atividades coordenadas em defesa dessas crenças ao longo do tempo. Portanto, para que atores políticos influenciem os rumos de políticas públicas é necessário que os mesmos tenham capacidade de formular alternativas baseadas em informações técnicas e agir de forma coordenada entre os pares, isto é, entre aqueles que acreditam que determinadas características de uma política devem ter prevalência sobre quaisquer outras.

Para além dos recortes apontados, existe um divisor de águas que limita ou impede a efetiva contribuição de organizações governamentais e não estatais nos processos decisórios. Também pertencente ao campo das idéias, comungar dos mesmos fundamentos políticos que o grupo dominante adota, para determinadas áreas de interesse, praticamente, define as chances das coalizões influenciarem decisões políticas. O que está referenciado por trás dessa premissa é que mesmo que organizações se instrumentalizem a contento, a possibilidade de influenciar questões centrais das políticas públicas estará vedada caso não partilhem de concepções políticas semelhantes a do grupo político dominante (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999, p. 120).

Assim, como foi sutilmente lembrado por John Kingdon (1995)¹⁶, atores tendem a aceitar informações que confirmam suas crenças já existentes e a afastar informações dissonantes. Esse filtro de informações é ainda mais marcante no tocante aos aspectos centrais de uma política, isto é, o filtro torna-se bastante rigoroso sobre os aspectos normativos de uma política, como os principais valores que a fundamentam e a definição dos grupos-meta mais vulneráveis; ou mesmo sobre os aspectos essenciais - comumente considerados críticos - de uma política pública, por exemplo, o entendimento comum sobre as causas básicas do

alteração de uma política – e o papel das informações técnicas nesse processo – requer uma perspectiva de no mínimo 10 anos; iii) a melhor unidade de análise para compreender alterações nas políticas é a partir do que o autor define como subsistema (ou domínio) de uma política – consiste da soma de uma variedade de organizações públicas e privadas que estão ativamente preocupadas com políticas de um determinado problema ou tema, e que regularmente procura influenciar políticas públicas nessa área; iv) dentro desse subsistema, além do tradicional triângulo de ferro (composto por políticos, burocratas e grupos de interesses), duas outras categorias deveriam ser consideradas no processo de formulação de políticas: jornalistas, pesquisadores e analistas políticos - que desempenham importante função na produção, disseminação e avaliação de idéias de políticas públicas - e atores pertencentes a diferentes instâncias de governos subnacionais envolvidos em formulação e implantação de políticas públicas; por fim, Sabatier e Jenkins-Smith destacam a premissa v) de que políticas públicas incorporam implicitamente teorias a respeito de como alcançar seus objetivos e, nesse sentido, as políticas também podem ser conceituadas na mesma direção que sistemas de crenças (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999, p. 118-9).

¹⁶ Para mais detalhes, ver item “*value acceptability*” (KINGDON, 1995, p. 132-137).

problema a ser enfrentado, o modo como o programa deve ser financiado, a forma de participação na política (público em geral, especialistas ou políticos eleitos) etc.

Segundo Sabatier, aspectos secundários são aqueles considerados na fase de implementação da política, após a definição de seus fundamentos centrais, tais como a gravidade de alguns aspectos específicos do problema que está sendo abordado em determinada área, a relevância de alguns nexos causais em diferentes territórios e ao longo do tempo, a maioria das decisões referentes a deliberações administrativas, alocações de recurso, interpretação de regras e mesmo revisão de estatutos, além das informações a respeito do desempenho de alguns projetos ou instituições (SABATIER, 1998, p. 113, apud SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999, p. 133).

Ainda em relação aos aspectos secundários de uma política, o filtro ideológico também se apresenta como um limitador da influência de grupos não estatais nos processos decisórios. Entretanto, de acordo com os estudos de casos analisados por esses autores, os tomadores de decisão são mais condescendentes com alterações nesses aspectos das políticas públicas (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999, p. 145).

Em resumo, a hipótese levantada pelos autores é a de que os atributos centrais de uma política não serão alterados enquanto a coalizão dominante que a instituiu estiver no poder – ainda que aspectos secundários possam vir a ser alterados durante esse período. A validade dessa hipótese traz informações decisivas para outros atores participarem efetivamente dos processos decisórios governamentais. O fato de agirem com baixa visibilidade pública, possuírem informações técnicas relevantes, desenvolverem suas capacidades cognitivas para formular alternativas factíveis de serem implantadas e estarem organizados em coalizões de defesa de algumas práticas não os credenciam a serem realmente considerados nos processos decisórios. Na realidade, em observância à busca por maximizar poder na política, os tomadores de decisão podem vir a demandar participação de grupos não estatais nos processos decisórios; no entanto, caso suas concepções mais fundamentais sobre a política sejam questionadas, é bem provável que essa participação não implique em mudança de rota na forma como a política está sendo implantada. Aspectos secundários

podem ser alterados, é verdade, porém, a depender das pretensões originais dos atores envolvidos, o custo da participação não estará à altura dos benefícios alcançados. Nesse sentido, antecipar cenários que levem em conta uma análise de custo-benefício da participação política nos processos decisórios governamentais é uma das condições necessárias para adequar as expectativas dos atores envolvidos aos resultados influenciados por uma suposta participação bem-sucedida.

Ainda a respeito do alcance das ações coordenadas por coalizões que partilham de concepções comuns sobre determinadas áreas temáticas (saúde, educação, segurança pública etc.), Paul Sabatier (1999) desenvolveu uma segunda hipótese na qual afirma que os aspectos centrais de uma política são improváveis de serem alterados na ausência de perturbações externas à área temática de interesse. Essa afirmativa tem como base a análise anterior, pois se admite que a solidez dos principais fundamentos de uma política não se altera em função de alguma ação coordenada por coalizões formadas por grupos não estatais, ou mesmo governamentais. Ao se interrogar sobre quais seriam as condições, portanto, que levariam as políticas públicas a serem alteradas na sua essência, Sabatier (1993, 1999) formula a hipótese de que tais alterações têm, em geral, origem no ambiente externo ao debate da política pública. As perturbações externas seriam situações como alterações nas condições socioeconômicas, no posicionamento da opinião pública ou nas alianças governamentais, além de certos impactos comprovados em outras áreas temáticas, que funcionariam como espelho para promover alterações nas políticas públicas (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999, p. 149).

Kingdon (1995) já havia trabalhado esse tema ao explicitar o papel-chave que a corrente política – *political stream* - tem para inserir temas na agenda de decisão dos governos¹⁷. Nos termos utilizados por esse autor, opinião pública – *national mood* -, campanhas de grupos de pressão, resultados eleitorais, distribuição partidária ou ideológica no parlamento, assim como mudanças no primeiro escalão do governo afetam o equilíbrio de forças do sistema político o que, por

¹⁷ O autor desenvolve em detalhes essas particularidades nos itens "Outside of Government, but not just looking in" e "The political stream" (KINGDON, 1994, pp. 45-70 e pp. 145-164).

sua vez, pode promover mudanças significativas nas políticas. O quadro abaixo busca sistematizar as informações relacionadas às aspectos centrais e secundários da política.

	Breve descrição	Como/Quem influencia
Aspectos centrais da política	Aspectos considerados na fase de formulação da política. Incluem os principais valores que fundamentam a política, definição dos grupos-meta mais vulneráveis, causas básicas do problema a ser enfrentado, forma como o programa deve ser financiado e forma de participação na política.	Não serão alterados enquanto a coalizão dominante que a instituiu estiver no poder. Para tanto, perturbações externas (corrente política) são necessárias como, por exemplo, alterações nas condições socioeconômicas, no posicionamento da opinião pública e nas alianças governamentais.
Aspectos secundários da política	Aspectos considerados na fase de implementação da política, após a definição de seus fundamentos centrais, tais como a gravidade de alguns aspectos específicos do problema, relevância de alguns nexos causais em diferentes territórios, maioria das decisões referentes a deliberações administrativas, alocações de recurso, interpretação de regras, revisão de estatutos, além das informações a respeito do desempenho de alguns projetos ou instituições.	Especialistas alinhados com os fundamentos políticos adotados pelo grupo dominante em determinada área de interesse.
Excluídos do jogo político		Comunidade de especialistas, detentores de informações técnicas e conhecimento, mas não alinhada com os aspectos centrais da política.

Quadro 3: Sobre o que se decide?

Fonte: Elaboração do autor, a partir da obra de Paul Sabatier (1993).

A vulnerabilidade dos processos decisórios governamentais aos acontecimentos externos abre um campo de possibilidades para os processos participativos capitaneados por organizações não estatais. Temas são elevados ou retirados das agendas governamentais a partir da capacidade dos grupos de pressão criarem fatos políticos. Campanhas sobre o parlamento para aumentar a dotação orçamentária de despesas específicas, solicitar a exoneração de políticos responsáveis por áreas com desempenho aquém do esperado, conquistar a

opinião pública para defender questões vistas como relevantes ou, ainda, reivindicar alteração de grupos-meta nas políticas públicas são algumas das táticas utilizadas pelas organizações não estatais para influenciar o rumo das políticas públicas. Em geral, ao adotar algumas dessas táticas, as organizações não estatais estão disputando espaço político em situações não demandadas pelos governos.

Dessa maneira, a influência sobre os processos decisórios também é possível, mesmo que os demais atores políticos não partilhem das mesmas crenças dos grupos dominantes que estão no poder. Mais do que isso, a influência pode ter um impacto ainda maior, embora seja posto em uma linha temporal de longo prazo, pois, em geral, ela não é demanda dos governos, ao contrário dos casos desenvolvidos anteriormente. Aqui, os atores que não fazem parte do núcleo decisório desenvolvem suas próprias estratégias para influenciar o rumo das políticas, mesmo que elas não tenham sido chamadas para tal.

No Brasil, na década de 1980, havia uma tendência a favor da redemocratização do regime político, o que certamente influenciou a aceitação desse tema pela coalizão que estava no poder. Da mesma maneira, nos anos 1990, os cidadãos brasileiros já demonstravam menos tolerância com índices de inflação mensal na casa de dois dígitos e, conseqüentemente, os planos econômicos que buscavam estancar a inércia inflacionária eram apoiados por políticos e eleitores. Almeida (1986) descreve com detalhes o processo de desconstrução de uma idéia nacionalmente aceitável. Para traçar algumas conclusões, a autora se baseia no “consenso quase unânime” que apoiava o intervencionismo estatal no Brasil:

A dissolução do consenso estatista predominante foi um processo de mudança em dois níveis: primeiro, na maneira como a opinião pública e os grupos organizados percebiam o setor público; segundo, nas idéias econômicas das elites governamentais sobre o papel adequado do Estado e de suas companhias. (ALMEIDA, 1996).

A percepção referente à consciência coletiva parece ser palpável para a maioria dos governantes, mas, de fato, não é algo concreto. Apesar dessa sensação sobre o que as pessoas pensam se aproximar do que os analistas políticos definem como opinião pública, há uma sensível divergência que se explica pelo fato da segunda ser apreendida por meio de pesquisas de opinião.

Metodologicamente, a pesquisa de opinião leva o entrevistado a responder de acordo com as possibilidades existentes, o que o leva a refletir e construir uma posição racional para o tema que está sendo averiguado. Esse movimento de criar uma resposta, por vezes esperada pelo entrevistador, descola a opinião pública de uma simples sensação sobre um determinado acontecimento. No entanto, Kingdon admite semelhanças entre o humor nacional e a opinião pública. Por fim, ele menciona a valorosa combinação entre resultados eleitorais e permeabilidade de um tema no humor nacional.

“A combinação humor-eleição tem um poderoso impacto sobre a agenda. Isso pode empurrar alguns temas para o nível mais alto da agenda, assim como pode, inclusive, fazer com que seja virtualmente impossível para o governo dar mais ênfase a outros temas. Porém, uma vez que o tema entra na agenda, as forças organizadas entram em cena, tentando o máximo que podem levar os resultados na direção por eles desejada, seja por afetar os compromissos finais sobre as alternativas a serem consideradas ou, em alguns casos, por refutar todas as propostas. Impacto sobre a agenda, novamente, é diferente de controle sobre alternativas ou resultados” (KINGDON, 1995, p. 164).

Ao retomar o conceito de agenda governamental – lista de temas que os políticos no governo têm prestado seriamente atenção – observa-se que esta pode ser formada isoladamente por meio do reconhecimento público sobre um problema, da vontade política demonstrada pelo governo ou isoladamente pela opinião pública e pelos atores que detêm visibilidade frente à mídia (atores visíveis). Políticos no governo podem dar atenção a um importante tema, sem terem a solução para ele, ou podem destacar um outro, mesmo na ausência de problemas.

No entanto, a agenda de decisão – a lista de temas que está sendo encaminhada para uma decisão ser tomada – é formada de maneira distinta. A probabilidade de um tema entrar nessa agenda alcança patamares consideráveis se houver a combinação perfeita de três correntes, a saber, reconhecimento público de uma situação-problema, produção de alternativas e momento político adequado, em um só conjunto de informação. Combinações parciais (problemas com a política, sem as soluções; ou os problemas com as soluções, sem a política) são menos prováveis de entrarem na agenda de decisão. Assim, a agenda formada por

temas que farão parte do processo decisório do governo materializa-se toda vez que existir uma combinação perfeita dessas três correntes em um só momento político.

A partir das contribuições presentes nas teorias de Kingdon (1995), é plausível concluir que mudanças nos aspectos centrais de uma política seriam possíveis a partir da combinação simultânea de três fatores: i. convincente caracterização de um problema (*problem stream*), ii. envolvimento de tomadores de decisão (*political stream*), iii. existência de alternativas factíveis de serem implementadas, do ponto de vista político e técnico (*policy stream*). O empreendedor da política, além de atuar no processo de escolha de alternativas em meio à corrente de políticas públicas, conforme apresentado anteriormente, desempenha o papel de catalisador do processo decisório da política pública como um todo. Segundo Kingdon (1995), esses empreendedores não seriam os únicos responsáveis por viabilizar a decisão sobre um tema, mas poderiam ser considerados os atores centrais, pois são especialistas no tema de defesa, são hábeis comunicadores e possuem influência sobre os ocupantes de cargos de decisão. O papel desempenhado pelo empreendedor da política pública evidencia a importância das estruturas e do indivíduo ao mesmo tempo. Se for verdade que as razões para a abertura de uma oportunidade para negociar envolvem outros fatores além do indivíduo – como vimos, as oportunidades podem surgir da corrente de problemas ou via corrente política –, também deve ser observado que são esses indivíduos que se aproveitam dessas oportunidades (KINGDON, 1995, pp. 180-182).

Por sua vez, na análise de Paul Sabatier (1993), a mudança nos aspectos centrais de uma política se dá, sobretudo, em função de fatores externos, embora a mudança em aspectos secundários de uma política possa ser alcançada por meio de *advocacy coalitions*. Sua hipótese é a de que atributos centrais de uma política não são alterados enquanto a coalizão dominante que a instituiu estiver no poder – ainda que aspectos secundários possam vir a ser alterados durante esse período.

Sabatier e Jenkins-Smith (1999) assumem, embora considerem uma possibilidade remota, que a alteração das políticas públicas em sua essência

ocorre a partir de perturbações no ambiente externo ao debate, ou seja, situações que modificam as condições socioeconômicas, o posicionamento da opinião pública, as alianças governamentais ou que acontecem em outras áreas do governo, mas que podem ser analisadas de maneira correlata.

2. Processo Decisório no Brasil: Um Campo a Ser Explorado

Como poderá ser observado ao longo deste capítulo, a produção acadêmica brasileira sobre o ciclo dinâmico das políticas públicas, em geral, e o seu processo decisório, em particular, carrega substanciais diferenças em relação à literatura apresentada no capítulo anterior.

O forte vínculo historicamente construído entre os estudos que cercam os processos decisórios e as teorias explicativas sobre intermediação de interesses resultou em uma produção acadêmica que não tem enfatizado as singularidades dos processos decisórios. Posto de uma outra forma, a prioridade dada aos aspectos relacionados à barganha política ofuscou o detalhamento de outros elementos constitutivos dos processos decisórios.

A opção feita nesta tese por analisar as fases de formação de agenda, elaboração e escolha de alternativas não encontrou ressonância em uma produção acadêmica que, em sua maioria, mantém a barganha política como principal elemento explicativo das decisões políticas. Dessa maneira, o recorrido internacional apresentado no capítulo anterior se constituirá como principal referência teórica para esta tese. Ao contrário do que fora por mim esperado, o diálogo com a produção acadêmica brasileira será realizado nas próximas seções de maneira pontual. Este capítulo se comporá da análise da relação entre intermediação de interesses e processo decisório realizada por alguns teóricos brasileiros, do explícito vínculo desta tese com algumas contribuições acadêmicas brasileiras relacionadas diretamente aos processos decisórios e ainda da experiência recentemente trazida por Cardoso (2006) para ilustrar a relação entre teoria e fatos empíricos.

Em função do caminho que vem sendo percorrido para que os estudos sobre políticas públicas no Brasil se tornem independentes do ponto de vista teórico e metodológico, assim como em função das particularidades observadas em seu escopo analítico, esta tese optou por compreender as contribuições trazidas por alguns estudos brasileiros em um momento analítico diferenciado das contribuições internacionais.

2.1 Instituições Políticas e Políticas Públicas

As instituições políticas brasileiras e suas relações com a forma de governar o país constituem-se como um dos principais campos investigados por acadêmicos nacionais na ciência política e na sociologia política. Sobretudo após a redemocratização do sistema político brasileiro, incluindo o processo de promulgação da Constituição de 1988, a cooperação (ou ausência de) entre os poderes políticos brasileiros se estabeleceu como objeto analítico de um vasto grupo de teóricos brasileiros¹⁸ e internacionais. A dinâmica do sistema presidencialista, do federalismo brasileiro e de seus partidos políticos abrigam, hoje, uma vasta literatura acadêmica de peso e expressão internacional¹⁹.

Para exemplificar parte da problemática instalada entre os estudiosos dessa área, recorro ao texto de Vicente Palermo, “Como se governa o Brasil: o debate sobre instituições políticas e gestão de governo”. Nesse artigo, o autor faz uma análise sobre as possibilidades de governar o país, a partir das regras formais e informais de três características do sistema político brasileiro: presidencialismo, federalismo e sistema partidário.

Ao optar por aprofundar o debate desse tema, Palermo dialoga com uma tradição da ciência política crítica em relação à possibilidade de governar o país, em face do seu desenho institucional de baixa eficácia para decidir e implementar políticas públicas. A fragmentação dos partidos políticos e o caráter centrífugo (desagregador) do federalismo brasileiro implicaria em um jogo não cooperativo entre e intra entes da federação. Apesar dos poderes constitucionais do presidente da República, este não conseguiria compensar a numerosa quantidade de vetos presentes no sistema político²⁰.

Ainda com um foco na impossibilidade de governar o país, alguns autores teorizaram sobre a alta concentração de poder no presidente da República. O

¹⁸ De fato, a quantidade de estudos nacionais qualificados nessa área é bastante vasta. Dessa maneira, opto por sugerir o livro *O que ler na ciência social brasileira (1970 – 1995)*, organizado por Sergio Miceli (1999), que contextualiza uma diversidade de produções teóricas conceituais de cientistas sociais brasileiros.

¹⁹ Para citar apenas alguns trabalhos de anos recentes, ver Sartori (1994); Mainwaring e Shugart (1997); Mettenheim (1997); Stepan (1999); Palermo (2000); Ames (2003) e Armijo (2006).

²⁰ Autor do termo “paralisia decisório”, Lamounier (1994) foi o principal expoente desse enfoque na literatura brasileira.

chefe do executivo utilizar-se-ia dos poderes legislativo e administrativo dos quais dispõe para neutralizar os demais atores do jogo político. No entanto, a utilização desses superpoderes teria como consequência a criação de uma espiral de conflitos que levaria o país, a todo instante, a passar por crises de governabilidade (PALERMO, 2000, pp. 531-532).

Em discordância com essas interpretações que exprimem um quadro de ingovernabilidade para o país, Palermo destaca duas outras leituras que atentam para a possibilidade inversa. Seus fundamentos comuns estariam na percepção de que não há conflitos estruturais de interesses insolúveis entre os poderes executivo e legislativo. Outros elementos do presidencialismo brasileiro, como a formação de coalizões via indicação nos ministérios e a utilização de dispositivos para fazer leis viabilizariam a governabilidade do país. A diferença entre essas abordagens estaria vinculada ao maior ou menor grau de concentração de poder no executivo brasileiro²¹.

	Baixa capacidade de decidir e implementar Ingovernabilidade (I)	Razoável capacidade de decidir e implementar Governabilidade (G)
Poder Decisório Disperso Disperso (D)	D – I Disperso/ ingovernável (a governabilidade está fora do alcance da estrutura institucional vigente)	D – G Disperso/ governável (a governabilidade se obtém graças à capacidade de produção negociada de decisões)
Poder Decisório Concentrado Concentrado (C)	C – I Concentrado/ ingovernável (a governabilidade tenta-se obter excluindo; fracassa-se nesse propósito)	C-G Concentrado/ governável (a governabilidade se obtém graças à capacidade de os presidentes forçarem os outros atores a cooperar)

Quadro 4. Instituições Políticas e Gestão de Governo
Fonte: PALERMO (2000, p. 550).

Uma das conclusões do assunto abruptamente resumido acima é de que houve um deslocamento dos termos do debate institucional. A questão sobre o “como, e em que condições, o Brasil é governável” preenche hoje o espaço outrora

²¹ Defendem o caráter governável do país autores como Figueiredo e Limongi (1999), Loureiro e Abrucio (1998), Mettenheim (2001), Palermo (2000) entre outros.

ocupado pela dúvida se este país poderia ser governado (PALERMO, 2000, p. 550). Por fim, o autor defende a sua tese ao afirmar que “se se associa governabilidade com produção decisória, não vejo razão para acreditar que o Brasil seja ingovernável” (p. 550).

A intenção aqui manifestada de apresentar um leque de importantes questões representativas de um tema caro à ciência política brasileira está vinculada à necessidade de demonstrar uma interface, *mas não uma unidade*, entre esses estudos e as análises relacionadas a processos decisórios no seu sentido mais restrito. Muitos estudos pretendem concluir sobre processo decisório a partir da análise sobre a engenharia institucional brasileira e seus resultados produzidos. Ou ainda, alguns estudos têm a intenção de concluir sobre processos decisórios a partir de análises sobre a cooperação entre os poderes.

Não pretendo criticar as conclusões realizadas por competentes teóricos nacionais sobre os processos políticos e as relações institucionais brasileiras. Essas análises têm se constituído como um dos patrimônios da academia brasileira, suas conclusões têm cooperado não somente com o aperfeiçoamento do entendimento, mas também com a reforma do próprio desenho institucional brasileiro. Entretanto, o que se observa é que elas muitas vezes geram a externalidade negativa de ocultar o tema processo de tomada de decisão. Por meio das análises que perpassam as questões apresentadas, é possível compreender como os processos decisórios ocorrem “no atacado”, isto é, as conclusões sobre os processos decisórios têm sido derivadas da compreensão do sistema como um todo, e não em função de estudos detalhados sobre as singularidades desse processo político.

Mesmo nas análises relacionadas às políticas públicas, a sobreposição de temas, que acabam por ofuscar a necessidade de se estudar em detalhes as singularidades do processo de tomada de decisão, se perpetua e, infelizmente, tem contribuído para criar uma zona cinzenta entre as fronteiras de temas afins, porém não idênticos. Faria (2003), ao acertadamente explicitar o papel coadjuvante que idéias e conhecimentos têm desempenhado nos processos das políticas públicas, comete o mesmo equívoco de pensar o processo decisório somente no atacado. O autor chega a destacar que “a ênfase do *mainstream*

analítico continua a cair sobre os processos decisórios” (p. 23). Sinto-me impelido a fazer uma consideração direcionada ao fato de que os estudos voltados à compreensão dos mecanismos de intermediação de interesse não são, necessariamente, estudos acerca de processos decisórios. Portanto, não seria razoável dizer que processo decisório é *mainstream* das análises de políticas públicas no Brasil²², a não ser que desprezemos a necessidade de realizar análises que relevem as singularidades dos processos de tomada de decisão.

A combinação indesejada da utilização de determinado conceito reflete a dificuldade de as políticas públicas institucionalizarem um campo disciplinar específico de atuação (MELO, 1999, p. 64). A promiscuidade dessa disciplina com áreas afins das ciências sociais, apesar de criar círculos virtuosos de análises, colabora com a constituição de uma zona cinzenta em torno de conceitos e objetos de análise.

Somam-se à discreta definição de um marco conceitual, as análises sobre políticas públicas, as quais também têm demonstrado certo primitivismo na definição de metodologia. Reis (2003), Arretche (2003) e Souza (2003) reforçam os argumentos de Melo (1999) sobre a fragilidade teórica e metodológica das políticas públicas no Brasil. Para esses autores, o aumento de produção acadêmica sobre políticas públicas tem se manifestado em proporções visíveis, o estoque de informação sobre o tema tem se ampliado ao longo das últimas décadas e há uma perspectiva positiva para sedimentação da área no Brasil. Entretanto, para que essa área temática se constitua em efetiva contribuição para o conhecimento (ARRETCHE, 2003), será necessário dispor de maior acuidade teórica e metodológica. As narrativas realizadas em estudos de caso deverão estar inseridas em um campo teórico preestabelecido, que permita à comunidade de especialistas se reconhecer e partilhar de diálogo intelectual mais apurado (REIS, 2003).

Em um esforço coletivo para estabelecer parâmetros comuns às análises sobre políticas públicas, Celina Souza, em “Políticas Públicas uma revisão da literatura”,

²² Ainda que essa observação estivesse voltada para o ambiente internacional, seria plausível de ser contestada, uma vez que a produção norte-americana sobre as singularidades dos processos decisórios ocorre, sobretudo, a partir do início da década de 1980, com Roger Cobb e Charles Elder (1983) e John Kingdon ([1984] 1995), período historicamente considerado aquém do necessário para se caracterizar como *mainstreaming*.

apresenta alguns modelos explicativos para entender “como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá nas vidas dos cidadãos” (p. 28). A autora brevemente expõe os modelos de tipificação de política de Lowi, incrementalismo, ciclo da política pública, modelo “garbage can”, coalizão de defesa (*advocacy coalition*), arenas sociais, equilíbrio interrompido (*punctuated equilibrium*) e os modelos influenciados pelo “novo gerencialismo público”. Tais modelos seriam formas de situar o pesquisador frente às referências teóricas que têm aportado conhecimento na área de políticas públicas.

Em “Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes”, Faria contribui para a categorização dos estudos de políticas públicas, ao resgatar as cinco vertentes analíticas dessa subárea propostas por Peter John (1999), a saber, a institucional, a interessada em perceber as formas de atuação e o impacto dos grupos e das redes, as abordagens que dão ênfase aos condicionantes sociais e econômicos no processo de produção de políticas, a teoria da escolha racional e as abordagens que destacam o papel das idéias e do conhecimento (p. 22). Em seguida, o autor se posiciona a favor das análises que conciliam idéias e interesses, e apresenta um conjunto de teorias desse tipo que estariam sendo relegadas a um segundo plano nas análises sobre políticas públicas. Segundo Faria (2003), as vertentes analíticas mais profícuas seriam:

(a) a abordagem das *advocacy coalitions*, desenvolvida principalmente por Paul A. Sabatier e por Hank Jenkins-Smith, em diversos trabalhos; (b) a abordagem dos *multiple-streams*, usualmente aplicada aos processos de formação da agenda, desenvolvida a partir do trabalho de John Kingdon (1995); (c) os estudos sobre as comunidades epistêmicas, capitaneados por Peter M. Haas; e (d) a ainda não tão explorada perspectiva proposta por Judith Goldstein e Robert Keohane (1993) em seu livro *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change* (p.24).

Conforme apresentado no capítulo anterior, esta tese terá nas abordagens *multiple-stream* e *advocacy coalition* suas principais referências analíticas. Nesse sentido, procede a informação de que essas teorias valorizam o papel das idéias e do conhecimento e conciliam as mesmas como interesses. Porém, complementarmente dizendo que, além desses dois aspectos, tanto a conjuntura

sociopolítica como as regras formais e informais viabilizam o entendimento das singularidades dos processos decisórios e do ciclo dinâmico das políticas públicas.

2.2 Processo Decisório Brasileiro

Exceto as questões metodológicas apresentadas acima, no que toca especificamente ao tema aqui estudado, as análises acadêmicas realizadas por Martins (1985), Gouveia (1994) e Diniz (1997) representam um universo que, em parte, se ocupa em realizar estudos específicos sobre processos decisórios e, conseqüentemente, revelar singularidades dessa dinâmica política. Os estudos de Gouveia e de Martins, sobre o insulamento da burocracia no Brasil, e de Diniz, sobre as câmaras setoriais, estão relacionados especificamente ao espaço público onde as decisões são tomadas. Fazendo analogia com um dos termos utilizados pela teoria da Nova Economia Institucional²³, diria que são estudos com enfoque microinstitucional, isto é, que se dedicam à compreensão dos mecanismos de governança avaliados por governos e utilizados para tomar decisão.

Em *Governabilidade, Governança e Democracia*, Maria Helena de Castro Santos atentou para a importância de focar no ciclo dinâmico da política como um todo. O objetivo principal de sua pesquisa é entender como se dá o jogo dos atores públicos que fundamenta o processo decisório na fase de formulação da política pública. A partir desse entendimento, a autora busca compreender os limites e possibilidades da capacidade governativa²⁴ do Brasil pós Constituição de 1988.

Mediante dois estudos de caso de políticas estratégicas da agenda governamental - a política salarial no governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) e as políticas tributária e fiscal nos governos Collor e Itamar (1992-

²³ Para os conceitos básicos da Nova Economia Institucional, ver Paulo Furquim (2000).

²⁴ A partir de outros estudos, Castro Santos menciona que "um sistema político é dotado de capacidade governativa se for capaz de: (i) identificar problemas da sociedade e formular políticas públicas, isto é, oferecer soluções; e (ii) implementar as políticas formuladas, mobilizando para isso meios e recursos políticos, organizacionais e financeiros necessários." (CASTRO SANTOS, 1997).

1994)²⁵ - a autora deriva uma série de conclusões a respeito dos entraves em construir uma alternativa viável de política pública.

Castro Santos (1997) não se utiliza da terminologia de Kingdon (1995), da mesma forma que tem sido adotada nesta tese, mas a problemática de sua pesquisa pode, certamente, ser analisada à luz da teoria do norte-americano. Por exemplo, segundo a autora,

A formulação bem-sucedida de políticas públicas depende, de um lado, do sucesso de a elite governamental mobilizar apoios para as políticas de sua preferência mediante a formação de coalizões de sustentação e, de outro, da construção de arenas de negociação que evitem a paralisia decisória (CASTRO SANTOS, 1997).

Kingdon (1995), por sua vez, conforme mencionado, observa que a construção de alternativas – ou a formulação bem-sucedida de políticas públicas, nos dizeres de Castro Santos – vai depender, sim, da formação de coalizões de sustentação, por meio dos empreendedores de políticas, nas quais todas as formas de convencimento descritas por Lindblom (1986) serão utilizadas à exaustão. Entretanto, outro elemento fundamental que permitirá que um tema da agenda de governo seja transferido para a agenda de decisão é a construção de alternativas viáveis de serem implantadas. Esse passo dependerá enormemente da comunidade de especialistas, que tem a tarefa de mesclar ou refutar possibilidades de alternativas, segundo as expectativas da opinião pública, dos grupos de interesse e da viabilidade técnica e orçamentária para a sua implantação.

Para dar clareza ao distanciamento teórico presente nas formulações de Castro Santos e Kingdon, destaco o nexos causal encontrado pela autora ao evidenciar, em suas palavras, “o bom termo das decisões, ou ao contrário, a paralisia do

²⁵ Segundo a própria autora, as conclusões trazidas nesse estudo tiveram como base as pesquisas apresentadas em Castro Santos, Rúa e Costa Filho (1992). "A Política Salarial no Governo Collor: Padrões de Negociação Executivo-Legislativo". *Agenda de Políticas Públicas*, nº 1, IUPERJ; Castro Santos *et alii* (1994), "Interesses Sociais e Poderes Constituídos na Política Fiscal e Tributária dos Governos Collor e Itamar Franco: Padrões de Interação, Conflitos e Barganhas". *Cadernos de Ciência Política*, nº 11, UnB.

processo decisório”. A virtude, reiteradamente destacada por Castro Santos, que catalisa o processo de passagem de um tema da agenda de governo para a agenda de decisão é a liderança dos atores em jogo. Assim, a autora destaca quatro importantes características de todo o processo: flexibilidade e liderança da equipe econômica, liderança parlamentar do governo, liderança do articulador político do governo (trânsito entre os partidos, capacidade de negociação, exercício de liderança) e características do sistema partidário e comportamento dos partidos no Congresso.

Ao mesmo tempo, as causas para a parca incidência de casos exitosos na relação entre executivo e legislativo, visando o jogo cooperativo nas políticas analisadas, podem ser listadas como: baixo grau de institucionalização e frágil legislação eleitoral dos partidos - que os desqualificam como organizações capazes de serem porta-vozes das vontades dos eleitores e tampouco elevam-nos a interlocutores na formulação de políticas públicas -, ou seja, seqüelas de um relacionamento entre congressistas e eleitores pautado pela defesa de interesses corporativos.

Para ir ao encontro de uma atmosfera congressual favorável à fragmentação do processo de negociação, configurada na dificuldade do executivo construir maiorias estáveis, Castro Santos (1997) destaca a importância do exercício da liderança pelos principais atores formadores do jogo político em questão. Assim, seja da equipe econômica, do líder do governo no parlamento ou do articulador político do poder executivo, a liderança é uma variável de importância incontestável. No exercício dessa liderança, conforme contribuições apontadas por Lindblom (1986), esses atores utilizam os mais diferentes mecanismos de negociação: persuasão, ameaça, intercâmbio e autoridade.

O jogo político que embasa esse tipo de relação entre executivo e legislativo é, portanto, extremamente não cooperativo. A tendência é não haver negociação que viabilize a entrada de alguns temas na agenda de decisão. A conclusão da autora é direta: qualquer presidente terá imensas dificuldades em construir maiorias estáveis para exercer toda a sua capacidade governativa (CASTRO SANTOS, 1997). Nesse sentido, deve-se ressaltar a importância, “para a tomada de decisão, dos atributos pessoais das lideranças do governo e da oposição - e

mesmo da equipe econômica -, de variáveis conjunturais em determinadas combinações e de mecanismos e procedimentos informais” (CASTRO SANTOS, 1997).

No processo decisório descrito por essa autora, o que me chama a atenção é a ausência do elemento técnico na construção de alternativas. Da maneira como o jogo político foi descrito, a base de sustentação de uma boa decisão depende da capacidade de alguns atores-chave liderar processos. No entanto, se é verdade que qualquer agenda de negociação emite sinais técnicos e políticos, então, é provável que as conclusões da autora estejam subestimando o trabalho que a comunidade de especialistas tem para gerar alternativas viáveis de serem implantadas. Em outras palavras, a ausência de negociação cooperativa na relação executivo/ legislativo, não se dá somente pela maior ou menor utilização dos atributos de liderança dos atores participantes; também é necessário evidenciar *como* as alternativas foram formuladas, isto é, *faz-se mister* saber a partir de quais referências técnicas as lideranças foram negociar coalizões programáticas. O processo de negociação pode ser radicalmente distinto se as alternativas que estiverem sobre a mesa contemplarem ou refutarem interesses diversos, a partir de argumentações técnicas e racionais construídas minuciosamente. Diria, portanto, que existem elementos ocultos, porém fundamentais, na análise realizada por Castro Santos, a saber: i) ausência da comunidade de especialistas como ator perene do processo de geração de alternativas factíveis de serem implantadas e ii) importância minimizada para a abertura de janela de oportunidade para selar acordos políticos.

Castro Santos (1997) em outra passagem de sua análise tangencia um dos elementos por mim destacado criticamente. Segundo a autora, quanto mais amplo for o espectro de consulta para formular uma alternativa, maiores as chances do executivo lograr o apoio de diferentes grupos de pressão. No entanto, por outro lado, essa ampla consulta traz consigo diversas sugestões de alteração da proposta inicial. De maneira similar, o processo se assemelharia à aprovação da lei orçamentária anual, após centenas de emendas dos deputados à proposta orçamentária enviada pelo executivo. Porém, são diversas as matérias originadas no executivo que necessitam de aprovação no parlamento e que não detêm grande margem de manobra para contemplar interesses de

diferentes grupos. O dilema instalado para o gestor público é saber avaliar quais são as vantagens táticas de abrir uma proposta para ser debatida publicamente por diferentes grupos de interesse, correndo o risco de desfigurá-la, ou, por outro lado, manter o processo de formulação de alternativas circunscrito a poucos atores, com controle sobre o resultado da versão final, mas arriscando não ter aprovação, uma vez que muitos interesses não serão contemplados.

É nesse momento analítico que a autora tangencia a importância da comunidade de especialistas, embora todo o raciocínio anterior esteja voltado para os líderes governamental, parlamentar e, inclusive, o presidente da República. Ao trazer à cena a importância do amplo leque de negociação, Castro Santos infere que sondar o maior número de participantes implica em uma maior chance de o executivo ter sucesso no jogo político. No entanto, tal raciocínio não foi realizado visando o público de especialistas, o que de certa forma negligencia a conotação técnica das negociações políticas. De fato, o convencimento exercido na corrente de política pública busca alcançar o maior número possível de especialistas. Mas a ferramenta utilizada para ampliar a aceitação de suas propostas não é a barganha, e sim a persuasão e a difusão, conforme referido.

Compromisso, negociação política e barganha também são substantivos presentes na análise de Kurt von Mettenheim (2003) sobre o processo decisório que envolve o crescimento administrativo da presidência brasileira. Por meio do estudo do número de ministérios existentes no Brasil em função dos mandatos presidenciais de 1899 a 2002, o autor observa uma elevada correlação entre expansão do número de ministérios e momentos de alteração substancial dos pilares do regime político então vigente. Buscando manter fidelidade aos termos mencionados por Mettenheim,

... tanto os presidentes militares do final da década de 1960 como os primeiros presidentes civis após a transição em 1985 aumentaram consideravelmente o número de ministérios. Conclui-se que o uso de nomeações presidenciais para cargos ministeriais e administrativos, durante períodos de mudança política, parece ser de extrema importância para solidificar novos regimes. (p. 246).

A interpretação que realizo da contribuição de Mettenheim diz respeito à sedimentação da negociação política no Brasil por intermédio da barganha. O exemplo trabalhado pelo autor traz o diferencial de dar concretude à impressão generalizada dos analistas políticos, além de inovar ao desenvolver um estudo analítico diacrônico. A maior parte das análises do jogo político está centrada em estudos de caso específicos da história, isto é, centrada no entendimento detalhado das intempéries das negociações políticas de determinado período. No entanto, na pesquisa baseada na criação de ministérios em mais de 100 anos, é possível observar que, ao longo da história republicana, em momentos de ausência de referência procedimental, a segurança institucional dos governantes ocorre por meio da expansão de cargos e poder. Dito de outra maneira, em momentos de tamanha indefinição institucional, a sedimentação das coalizões obedece à lógica da barganha.

Mettenheim (2003) também salienta que a barganha tem sido a forma utilizada para obter supercoalizões no Congresso e, conseqüentemente, para criar condições para governar. A tese que fundamenta essa conclusão está calcada na duração e complexidade do processo de aprovação legislativa no Congresso brasileiro. A obrigatoriedade de haver duas votações na Câmara dos Deputados, complementadas por duas votações no Senado Federal, induzem o executivo a buscar alianças para garantir os seus interesses legislativos. A moeda de troca seria, mais uma vez, a barganha.

Apesar de se diferenciar na ênfase, o raciocínio proferido pelo autor não contradiz os achados acadêmicos discutidos por Castro Santos (1997). Seja pela exposição da causa (tendência a um jogo não cooperativo) ou por descrever a solução (busca por supercoalizões), ambos teóricos destacam elementos da negociação política presente na interface entre executivo e legislativo. Ao mesmo tempo em que não discorda, na mesma direção da autora, Mettenheim (2003) tampouco evidencia o aspecto técnico das negociações políticas.

Couto e Abrucio, em "O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições", explicitam as fases de formação da agenda e escolha de alternativas, ambas pertencentes ao momento pré-decisório do ciclo de uma política. Assim como observado pelos autores supracitados, essas fases são

apresentadas plenas de dinamismo e de negociação política. Assim como fora exposto pelo marxismo, a relação de causalidade direta entre ideário e interesse dos atores públicos é questionada por esses autores. Para eles, “a mobilidade dos interesses e das idéias é uma tônica nas sociedades contemporâneas, resultante da maneira pela qual essas sociedades lidam com as coalizões, com o adversário e com o ambiente institucional”. (COUTO e ABRUCIO, 2003, p. 270).

Essa é a tônica adotada pelos autores, a finalidade e o ideário do ator político não são considerados irrelevantes, porém, a existência de outras variáveis constitui um jogo que impossibilita prever o resultado final. Assim como a agenda, variável constituída *inicialmente*, fruto da vontade do ator político racional, os recursos, os parâmetros institucionais e os próprios atores em suas disposições estratégicas são os demais elementos que constituem o jogo político. Tais elementos formam uma quadratura de tensão variável nos seus quatro vértices. Alterações em um desses vértices desencadeiam um determinado impacto nos demais elementos. Por exemplo, a quantidade de recursos disponíveis pelo agente negociador, invariavelmente formará um tipo de constelação de atores. Ao mesmo tempo, caso as regras do jogo, definidas nos parâmetros institucionais, viabilizem o encaminhamento coletivo de determinado tema, a agenda previamente formulada poderá definir novos referenciais. Portanto, concluo que intransigência e negociação política são corpos que não ocupam o mesmo espaço ao mesmo tempo.

Um dos destaques da análise trazida por Couto e Abrucio (2003) é a complexa formação de um ambiente de negociação que mescla preferências racionais, regras do jogo, cálculo estratégico e recursos disponíveis. Tal combinação, típica de um institucionalismo histórico, remete aos modelos criados por Allison (1999) - e reconsiderados por Rosati (1981) -, além de Kingdon (1995), uma vez que, no processo pré-decisório, nem sempre há a combinação perfeita, ou seja, nem sempre as alternativas possíveis são as tecnicamente mais bem elaboradas. Ao assumir que “... a análise deve levar em conta a ocorrência de uma redefinição dos fins como consequência do próprio jogo político” (COUTO e ABRUCIO, 2003, p. 271), estamos diante de um quadro que explicita a dinâmica do jogo; questiona o mito do ator essencialmente racional, maximizador de suas

preferências materiais²⁶; porém, mais uma vez, não eleva a comunidade de especialistas em política pública - que teria a função de reelaborar idéias, a partir das condições cognitivas existentes - ao patamar de co-protagonista de parte dessa história.

Na realidade, os autores de "O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições", ao se deslocarem do campo teórico para o campo empírico, observaram situações concretas que, no mínimo, podem complementar a forma como as conclusões foram apresentadas. Em duas passagens do texto, Couto e Abrucio sutilmente relevam a importância do conteúdo da matéria que está sendo negociada. Sobre o processo de aprovação de reformas constitucionais,

Fernando Henrique foi bem-sucedido nessa empreitada em seu primeiro mandato, tendo tido também o mérito de garantir nos dois primeiros anos a aprovação do que poderíamos chamar de 'fase fácil' das reformas - ou seja, aquelas sobre as quais já havia grande consenso. (COUTO e ABRUCIO, 2003, p.278).

Em relação ao aprendizado relativo ao exercício do poder, especificamente no tocante ao processo de implantação de políticas públicas, os autores destacam a importância de compreender a formação de novas teias de interesses que terão impacto positivo ou negativo na aceitação das idéias correspondentes à primeira versão da agenda de governo. Assim, tanto a aprovação de uma nova política pública quanto o desenvolvimento da capacidade de realizar sua gestão derivam de um duplo processo de aprendizado, descrito pelos autores da seguinte forma:

[...] primeiro, o estabelecimento de um certo *entendimento* hegemônico acerca do que deve ser feito; segundo, o lastreamento desses entendimentos em interesses objetivos, cujos portadores percebem no regime o melhor instrumento para a sua defesa, coalizionando-se em torno dele. (COUTO e ABRUCIO, 2003. p. 274, grifo no original).

Nessas passagens, seja pelo reconhecimento de que a 'fase fácil' da reforma estava totalmente vinculada às áreas de 'grande consenso', ou mesmo quando postulado que parte do aprendizado dos agentes públicos deriva da função de 'um certo *entendimento* hegemônico acerca do que deve ser feito', observo que entre as normas institucionais, o jogo estratégico, os recursos disponíveis e o

²⁶ Para um melhor entendimento do modelo racional de tomada de decisão, ver Allison (1999).

interesse do governo há algo a mais que possibilita a aprovação de reformas. Entendo esse *algo a mais* como sendo a tradução de um *national mood* favorável às mudanças desejadas ou ao árduo trabalho da comunidade de especialistas para integrar propostas e obter consensos técnicos.

A ausência dessas circunstâncias implica em uma superexposição do momento de negociação política realizada nos corredores do Congresso ou mesmo nos gabinetes do primeiro escalão do governo. A partir do momento em que a principal atividade do jogo tecido na corrente política se efetiva por meio da barganha, percebo como natural a leitura dos autores supracitados a respeito da obsessão dos governantes em formar supercoalizões (METTENHEIM, 2003; COUTO e ABRUCIO, 2003) para forçar o resultado daquilo que, em sua origem, tem sido descrito como não cooperativo (CASTRO SANTOS, 1997).

2.3 Governo em Ação

O tema da necessidade do governo central compor com outras forças políticas é preservado e minuciosamente explorado pelo sociólogo Fernando Henrique Cardoso, na sua mais recente obra *A Arte da Política: a história que vivi* (CARDOSO, 2006). Escrito a partir de sua experiência de oito anos como presidente da República, o autor mescla depoimentos com passagens analíticas a respeito de suas realizações e dificuldades no exercício do poder. A contribuição trazida pelo autor para analisar o ciclo das políticas públicas, sobretudo nos momentos que antecedem a decisão de determinada matéria, me parece singular. O lugar privilegiado de observador participante durante oito anos traz detalhes do processo de negociação política que poucas testemunhas poderiam mencionar. Como observei anteriormente, a administração pública e a ciência política se fartarão de versões para serem a fundo pesquisadas.

O principal senão da contribuição do ex-presidente está neste não se esforçar para manter certo distanciamento sobre os fatos ocorridos. Por se tratar de história recente – Fernando Henrique Cardoso ocupou o cargo de chefe do poder executivo federal entre os anos de 1995 e 2002 –, em que os personagens do livro seguem fazendo parte do jogo político contemporâneo, a excessiva

valorização das intenções da alta cúpula de seu governo interfere sobremaneira na análise das conexões causais apresentadas para dar significado histórico às ações descritas. Em diversas passagens do livro, o tom apaixonado como as suas intenções e/ou realizações são manifestadas, acaba por comprometer o distanciamento crítico necessário para um ensaio científico²⁷. De qualquer maneira, mesmo pelo prisma dos depoimentos, o livro traz diversas e relevantes contribuições para aprofundar o conhecimento e a análise sobre negociação política e construção de alternativas, ambos os momentos anteriores à tomada de decisão.

2.3.1 Multiplicidade de atores

Fernando Henrique Cardoso, ao afirmar que "... as decisões se dão no âmago de um conjunto muito mais complexo do que simplesmente a escolha teórica do 'bom caminho'" (CARDOSO, 2006, p.388), evidencia os limites do presidente, assim como de suas vontades, na construção de um projeto nacional, e explicita a necessidade de negociar, de compor, como condição *sine qua non* para governar. Isso porque o presidente é somente uma parte do sistema de poder. Ao lado do poder executivo, o Congresso, os partidos e o judiciário também participam da estrutura formal do jogo político. Como forma de dar ainda mais ênfase aos limites do presidente, ao descrever a relação deste com o poder legislativo, Cardoso discorre: "o maior engano do presidente (refiro-me simbolicamente, pois não se trata apenas de uma pessoa, mas do grupo vencedor) é imaginar que, sozinho, tudo pode e que o Congresso é um tigre de papel" (CARDOSO, 2006, p. 233).

Entretanto, a ausência de superpoderes não condiciona o presidente a ser um ator coadjuvante nas fases que antecedem a decisão propriamente dita. Em primeiro lugar, porque o chefe do executivo dispõe de instrumentos legais para legislar (CARDOSO, 2006, p.232) e, em seguida, porque vivemos em um sistema presidencialista, no qual a figura do presidente é publicamente reconhecida como legítima para nomear e exonerar colaboradores de seu governo. Tais

²⁷ Para ter acesso à teoria que discorre sobre rigor metodológico para fazer afirmações sobre fenômenos sociais, ver "A 'objetividade' do conhecimento nas Ciências Sociais", de Max Weber (1989).

características imputam ao presidente uma bagagem significativa de recursos para negociar com os demais atores, pertencentes ou não ao governo. A combinação dessas características (ausência de dominância irrestrita de sua vontade e abundância de recursos disponíveis) leva a análise realizada pelo ex-presidente a partilhar das ponderações apresentadas na obra de Claudio Couto e Fernando Abrucio (2003). Nos termos dispostos por esses últimos, conforme exposto anteriormente, o ambiente de negociação pondera preferências racionais, regras do jogo, cálculo estratégico e recursos disponíveis. Nas passagens acima destacadas da obra de Cardoso, é possível observar com nitidez os elementos de preferências racionais, cálculo estratégico (multiplicidade de atores/ inexistência de prevalência por parte do presidente) e recursos disponíveis (dispositivos legais para legislar, nomear e exonerar).

Essa mescla de forças políticas atuando no momento de formação de agenda e de construção de alternativas também partilha de concordância nas teorias de Kingdon (1995), Allison (1999) e Rosati (1981). Estamos, portanto, mais uma vez, diante de um quadro que explicita a dinâmica do jogo, enfatiza a importância do contexto político e restringe a crença no ator racional. Da vivência e reflexão do ex-presidente Cardoso, em linhas gerais, esse é o quadro no qual sua análise se situa. Ao presidente parecem existir apenas duas alternativas: negociar ou negociar. Na exposição de Cardoso, absolutamente afinada com os destaques observados nas obras de Mettenheim (2003), Castro (1997) e Couto e Abrucio (2003), compor e negociar são condições necessárias para o exercício do poder na presidência.

2.3.2 Comunidade de especialistas

A influência da burocracia no processo de construção de alternativas foi realçado por Kingdon (1995), ao ressaltar a importância dos chamados atores menos visíveis, ou comunidade de especialistas, que incluem acadêmicos, pesquisadores, consultores, funcionários de carreira, *staff* permanente do parlamento e analistas que trabalham para grupos de interesses, com o intuito

de agregar ou refutar alternativas para determinados problemas²⁸. Posto de maneira distinta, Grahan Allison (1999) destaca a participação dos técnicos das organizações em seu segundo modelo explicativo, no qual o governo é visto como uma organização que possui lógica, capacidades, culturas e procedimentos que influenciam suas decisões. A depender da cultura dominante em determinada organização governamental, algumas alternativas serão valoradas em detrimento de outras.

Nesse aspecto, as contribuições trazidas por Cardoso (2006) evidenciam um lado reiteradamente analisado pela ciência política, qual seja, o poder das burocracias. Porém, o diferencial de sua análise está em explicitar casos empíricos em detalhes, passíveis de serem relatados somente por aqueles que presenciaram as negociações abordadas. Dentre os casos narrados pelo ex-presidente, o processo decisório travado no Ministério da Fazenda sai como sendo o de maior precisão, *vis à vis* o desvelo com que foi tratado. Os oito anos de política econômica de seu governo (de 1995 a 2002) tiveram seus pormenores, no que se referem à construção de alternativas, revelados.

Tal detalhamento resultou na ausência de ponderações para qualquer um dos principais envolvidos nas negociações econômicas. Tanto o ministro da Fazenda, como os presidentes do Banco Central, além dos assessores da mais alta confiança do presidente, assim como ele próprio, tiveram suas posições apresentadas em detalhes. O fato central a ser decidido por toda a equipe econômica era saber qual a melhor estratégia para manter a estabilidade da moeda, em um país que passara por vinte anos de inflação crônica.

A partir da implantação de um regime de indexação geral e temporária da economia, por meio do mecanismo de adoção de uma moeda virtual (URV), que no dia 1º de julho de 1994 foi fisicamente trocada pelo Real, a história da inflação no Brasil passa a ter um novo capítulo²⁹. Meses mais tarde, a questão de fundo a ser administrada pela equipe de colaboradores mais próxima ao

²⁸ Para maiores detalhes dessa dinâmica, ver KINGDON (1995), capítulo seis 'The Policy Primeval Soup', pp. 116-143.

²⁹ Embora, neste período, Fernando Henrique fosse "apenas" ministro da Fazenda, foi a partir de sua disposição em aglutinar diferentes pensadores econômicos, com especial destaque para Pêrsio Arida, André Lara Resende e Edmar Bacha, que o Plano Real foi sendo constituído. Tais pensadores, juntamente com Pedro Malan, Gustavo Franco, José Roberto Mendonça de Barros, José Serra e Francisco Lopez tornaram-se o núcleo duro acionado para decidir sobre os rumos da economia no governo Cardoso.

presidente era saber como as políticas cambial e fiscal deveriam se comportar para manter a vivacidade do plano econômico.

Como logo no início de 1995 o câmbio chegou a 82 centavos de real por dólar, os tomadores de decisão estiveram à frente de um fato econômico de difícil assimilação. Para a maior parte dos colaboradores, havia a percepção de que todos estavam diante de um explosivo que poderia ser acionado a qualquer instante pelo sistema financeiro internacional. Entretanto, e essa é a questão principal a ser analisada, por que os tomadores de decisão não anteciparam a alteração da taxa de câmbio? Segundo Cardoso,

Há sempre um problema real em jogo: a inconsistência da taxa de câmbio com as condições gerais da economia. Sobre a mesa, alternativas teóricas, mesclada com posições pessoais (afetivas, de interesse legítimo, de "poder pessoal", auto-estima, enfim, decisões de seres humanos)

[...]

Quem decide, nessas horas, decide em boa medida no escuro. Necessita, porém, ao menos de uma lanterna (e não na popa). Não basta o jogo da força e da psicologia do poder. É preciso saber, ou pelo menos divisar, qual é o caminho possível. E sempre existem vários. Em geral, os não percorridos são apresentados ao público como os melhores, até que sejam experimentados, quando se verá que também eles apresentam percalços (CARDOSO, 2006, p.346).

Esse episódio revela algumas preciosas características do processo decisório, no seu exato momento. A primeira delas refere-se ao papel desempenhado pela comunidade de especialistas. De acordo com o relato do então presidente, sobre a mesa estavam as alternativas teóricas, ou seja, aquelas formuladas pela comunidade dos já referidos especialistas. Embora o termo possa não ser o mais adequado, nesse momento, o tomador de decisão parece estar rendido a essa comunidade.

Outra passagem do livro *A arte da Política* que ilustra a dúbia relação de mando entre comunidade de especialistas e tomador de decisão refere-se ao processo de intervenção do governo federal em um importante banco do Estado da Bahia. Entre a decisão técnica de intervir, defendida pela equipe econômica, e a defesa dos direitos econômicos dos correntistas baianos, sem conotação de subserviência do estado à União, propalada por políticos tradicionais que

detinham alto grau de influência sobre o chefe do executivo federal, o então presidente da República buscou conciliar interesses. Politicamente, convinha postergar a intervenção no banco, uma vez que tal pedido fora sido solicitado por parte significativa da base de sustentação do governo federal. Por outro lado, o Banco Central, com a flexibilidade que lhe é peculiar, não aceitou negociar. A intervenção teria que ser realizada a toque de caixa. Cabia ao presidente da República tomar a decisão de acordo com a seguinte situação:

Transmiti a sugestão [de postergar a intervenção em alguns dias] a [Gustavo] Loyola, que pediu para refletir. Uma hora depois me ligou dizendo:

- Presidente, não dá para esperar. A situação do banco é delicada. Só há uma solução técnica: a intervenção.

Ou seja, na prática, uma pré-liquidação.

Insisti em saber se existia outra possibilidade, e ele foi franco:

- Se a posição do BC [Banco Central] causar incômodo político ao senhor, nós não seremos obstáculo.

Era só o que me faltava! Perder o presidente do BC numa situação daquelas. Fez-se a intervenção naquele dia mesmo (CARDOSO, 2006, p. 356).

Nas duas passagens mencionadas, é possível observar a posição privilegiada que a comunidade de especialistas alcança em relação ao presidente. Quanto mais elevada for a relação de confiança do tomador de decisão com a referida comunidade, menor será o grau de liberdade para o primeiro se posicionar.

Diante de si estão alternativas que não garantem êxito em suas implantações. *Quem decide, nessas horas, decide em boa medida no escuro*. Esse é o dilema que deve ser equacionado pelo tomador de decisão e a sua equipe de assessores: quando o tema se encontra na agenda de decisão, é necessário decidir sem estar seguro de que está sendo dado o medicamento mais adequado ao enfermo. Essa é outra característica desse processo, alertada anteriormente por Rosati (1981), segundo a qual o quarto pressuposto do modelo de políticas burocráticas de tomada de decisão implica na aceitação de que tende a existir um *gap* entre o que se decide e o que se implementa.

2.3.3 Aspectos subjetivos da escolha

Por fim, deve ser realçado o conjunto de preferências que acompanha o tomador de decisão, quando posto frente às alternativas formuladas. Muito além da decisão técnica e racional, quem decide carrega consigo suas preferências e afinidades. Ao realizar escolhas, a pessoa responsável não deixa de ser influenciada por aspectos subjetivos. Afinidade intelectual, tática de composição de poder, afetividade com a pessoa que apresenta a proposta, e não apenas com o conteúdo da mesma, além de saber se a alternativa em questão tem respaldo frente aos demais colaboradores de confiança são elementos ocultos nas análises que privilegiam a necessidade de compor, por meio de barganha, para obter governabilidade. O que se observa com o depoimento de Cardoso (2006) é que além dos aspectos objetivos inerentes à busca da melhor escolha dentre as possíveis, também é necessário considerar que as preferências subjetivas dos tomadores de decisão ocupam espaço no jogo de conciliação de interesses e, por essa razão, devem ser devidamente observadas nas análises.

2.3.4 Influência das organizações

Existem outros fatores presentes nos momentos que antecedem a fase decisória, já citados, e que merecem ser estudados à luz das reflexões realizadas por Fernando Henrique Cardoso (2006), a começar pela discussão sobre a forma de atuação das organizações. Segundo Allison (1999), um dos modelos explicativos para o encaminhamento de decisões baseia-se na teoria das organizações. Ao fazer a adaptação dessa teoria ao processo decisório, Allison (1999) vê o governo como uma organização que possui lógica, capacidades, culturas e procedimentos que influenciam suas decisões. Após a redemocratização de 1985, o Ministério da Fazenda tem sido formado por uma burocracia especializada, que possui preferências e costuma agir com uma lógica que busca implementar políticas de *in put*, definidas no próprio Ministério, sobre a lógica do *out put*, predominante em quase todo o restante dos ministérios³⁰. Assim, durante o governo Cardoso, essa organização tinha credibilidade e alto poder de influenciar decisões na área econômica.

³⁰ Para obter informações mais detalhadas sobre a forma de funcionamento do Ministério da Fazenda no governo Fernando Henrique Cardoso, ver LOUREIRO e ABRUCIO, 1998.

O próprio ex-presidente assumiu a dificuldade de ir de encontro às preferências da equipe econômica. Para equacionar a explosiva relação juros elevados/câmbio valorizado, desde o início de 1995 até 1998, algo deveria ser decidido de maneira propositiva, para que o governo não fosse forçosamente levado a reagir às vontades do mercado. Segundo Fernando Henrique,

tentei várias vezes mexer nesse tema. Na hora H, os economistas têm medo da flutuação, têm medo, pior ainda, claro, do câmbio centralizado, têm medo do câmbio fixo único. Discutimos lá atrás, em fevereiro do ano passado [1997]. Não deram nenhum passo, mantiveram a posição ortodoxa (CARDOSO, 2006, p.396).

A questão de fundo é: por que o chefe do executivo federal, em um regime presidencialista, precisa *tentar* implementar decisões? A partir da contribuição de outros autores, é possível observar que a resposta, um tanto quanto clara *a posteriori*, está no fato de o Ministério da Fazenda agir segundo a lógica das organizações autônomas. E, nesse sentido, para movê-lo de uma determinada posição não basta contrapor argumentos racionais plausíveis, uma vez que nessa situação o debate se dá em torno do *core* da política implantada, isto é, de seus aspectos centrais (SABATIER, 1999). A forma como o Ministério da Fazenda³¹ lapida suas certezas não está calcada apenas na plausibilidade das alternativas, mas também pela cultura organizacional instalada.

A força que a organização (Ministério da Fazenda) demonstra ter nos episódios citados deve ser relativizada toda vez que o tomador de decisão impuser uma alternativa, apesar do descontentamento da comunidade de especialistas. Ainda sobre o descontentamento com a condução da política de juro, Cardoso (2006) descreve a situação de desconforto da equipe econômica com a sua decisão de definir que os empréstimos agrícolas com recursos do governo fossem fixados em 16% de juros ao ano, sem correção monetária: “Isso não agradou à equipe econômica – preocupada com o custo da medida para o Tesouro. Não consultei a equipe previamente: presentes ao anúncio, eles souberam ali mesmo e ‘engoliram’ a decisão” (CARDOSO, 2006, p.352). Portanto, a força das

31 A peculiaridade das funções exercidas pelo Ministério da Fazenda garante a esse órgão um *status* diferenciado em relação às demais instâncias governamentais. Em relação aos demais ministérios, novos estudos devem ser realizados para inferir o grau de autonomia organizacional que possuem.

organizações não deve ser desprezada, mas tampouco pode ser vista como um obstáculo intransponível.

2.3.5 Corrente política

Outro elemento presente nas fases que antecedem a decisão é a avaliação sobre o momento certo para fazer a opção por determinada alternativa. A partir das referências trazidas por Kingdon (1995) - em que i) a percepção pública de uma situação tida como problemática, ii) somada a uma alternativa trabalhada pela comunidade de especialistas, iii) disponível em um momento político adequado - é possível analisar, na obra de Cardoso (2006), como os tomadores de decisão devem estar atentos ao contexto político. Segundo o ex-presidente, desde o primeiro ano do Plano Real, a necessidade de adequar a política cambial às necessidades da economia brasileira era percebida como inevitável para a maioria de seus colaboradores diretos. Sobre esse episódio, Fernando Henrique observa:

É fácil alguém dizer: por que não fizeram antes? Quem é capaz de responder com certeza que, feita a alteração cambial teria dado certo? Vendo os fatos em retrospecto, acredito que no primeiro trimestre de 1998, sim, poderia ter dado certo. Decisões dessa envergadura, entretanto, se fazem com pessoas de talento. Pessoas de talento têm ambições, idiosincrasias e, como foi o caso, idéias divergentes; às vezes se precipitam, às vezes perdem a possibilidade de atuar no momento adequado (CARDOSO, 2006, p. 415).

A interrogação posta à mesa era a respeito do *timing* em que a desvalorização cambial deveria ter sido feita. A discordância entre os tomadores de decisão impediu que o governo se antecipasse aos ataques especulativos que, ao fim e ao cabo, levou à desvalorização da moeda brasileira no início de 1999.

2.3.6 A arte de negociar

Um tema recorrente à fase de construção de alternativas, vastamente analisado pelos autores supracitados, é a negociação política por meio da barganha. Fernando Henrique não se furta ao tema, ao contrário, eleva-o ao patamar de fundamental. O título de sua obra anuncia veladamente a necessidade de compor para governar. Embora não tenha sido explicitamente declarado pelo autor, a conclusão que realizo de *A Arte da Política* é de que esta seria a arte de negociar, a arte de “transformar os inimigos em adversários, os adversários em eventualmente aliados” (CARDOSO, 2006, p. 235). Tal conclusão, além de ser teoricamente de ampla aceitação por diversos especialistas, dialoga diretamente com uma das citações do próprio autor, presente no capítulo *No Planalto: desvendando a esfinge do poder*:

Por motivo da boa política, contudo, para ganhar mais adeptos ou para suavizar e viabilizar a efetivação de seus propósitos, [o Presidente] não exerce em toda a extensão o poder virtual e trata de compor situações nas quais, embora sua vontade não transpareça na integralidade, as probabilidades de êxito das políticas e das decisões que deseja efetivar se tornam maiores (CARDOSO, 2006, p.232).

Por outro lado, da mesma maneira em que valoriza o tema da negociação política, assim como fora realizado por Castro Santos (1997), Mettenheim (2003) e Couto e Abrucio (2003), Cardoso (2006) pondera o seu alcance e discorda do uso excessivo e errôneo do termo ‘negociação política’ como sendo sinônimo de ‘barganha’ (CARDOSO, 2006, p.270). A dimensão por ele utilizada para ponderar a dependência do governante à prática da barganha é a adoção de um projeto político de governo. Segundo Cardoso:

“Quando Presidente e partido estão alicerçados em um programa com objetivos claros e espelham uma ‘visão’ afim com o sentimento e as possibilidades das conjunturas nacional e internacional, o sistema decisório começa a andar” (CARDOSO, 2006. p.233).

A forma como o autor sinaliza para a importância do projeto político durante a escolha de alternativas recupera as noções apresentadas acima sobre o ator racional (ALLISON, 1999), assim como sobre a importância do ideário do ator político nas fases de pré-decisão (COUTO e ABRUCIO, 2003). Embora Fernando Henrique tenha destacado a vontade do ator - ou o projeto político - como um

importante elemento no processo decisório, de maneira quase contraditória, parece ser inevitável tratá-la como secundária frente a outras variáveis que gravitam sobre o mesmo processo. Invariavelmente, mesmo os autores supracitados, reservam pouca atenção a esse elemento.

Os estudos acadêmicos destacados neste capítulo atentam para o dinamismo presente nas fases do ciclo de vida de uma política pública que antecedem o momento da decisão. De maneira correlata, quando esses momentos contam com a participação do presidente, a dinâmica dos processos de formação de agenda e escolha de alternativas se diferencia e gira em torno do chefe do executivo. Por outro lado, busquei explicitar que, apesar de esse ator desempenhar um papel de destaque no jogo político, é inevitável conviver com outros elementos, em um contexto mais amplo, além das vontades do presidente e de sua assessoria mais imediata. O maior ou menor envolvimento do presidente, ministros ou demais atores interessados na questão a ser decidida, pode implicar em decisões de diferentes tipos, conforme ponderações advindas das conjunturas social e política.

A negociação dos atores no momento pré-decisório evidencia a conotação dinâmica e estratégica dessa fase da política. A negociação, por vezes por meio da barganha, pode ser considerada o elemento central do momento pré-decisório. Entretanto, o que pretendi destacar nas reflexões supramencionadas é que a centralidade da negociação vem acompanhada de outros elementos fundamentais do processo decisório, a saber, a construção de alternativas viáveis, em que se inclui a promoção do diálogo social de governos com comunidades de especialistas, e a adequação da decisão à conjuntura política, respeitados os limites dos aspectos centrais da política implantada.

Independentemente de realizar separações bem definidas de outros elementos presentes no processo pré-decisório, uma vez que a dinâmica dos fatos inviabiliza a determinação estanque da realidade, também considere relevante destacar a influência das organizações, a vontade do tomador de decisão e o papel desempenhado pela comunidade de especialistas no momento de

construção de alternativas. No tocante à conjuntura política, mencionei que o *national mood* e o reconhecimento público da existência de um problema viabilizam – ou interrompem – a apreciação de matérias junto aos tomadores de decisão.

Assim, a partir das contribuições dos autores estrangeiros e nacionais citados é possível observar a existência de diferentes arranjos processuais, surgidos de acordo com a relevância conquistada ou depositada em cada um dos atores participantes do jogo político. Será a partir desse ferramental teórico que serão realizadas as análises sobre os processos decisórios do setor elétrico – especificamente das fases de formação de agenda e escolha de alternativas – nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

3. Expansão da Geração de Energia Elétrica no Período Pré-Crise Energética de 2001

3.1 O Setor Elétrico

Antes de analisar o processo decisório referente à ampliação da capacidade de geração de energia elétrica entre os anos de 1998 e 2001, as próximas seções apresentarão uma breve comparação da matriz energética brasileira - com especial destaque para a matriz elétrica -, frente ao contexto internacional. Em seguida, trará a evolução histórica do setor elétrico ao longo do século XX e a sua relação com o Estado e agentes privados, para finalizar com as especificidades do período pré- crise energética. As duas próximas seções (3.1.1 e 3.1.2) servirão de referência para os estudos de caso relacionados aos governos Cardoso e Lula da Silva, sendo que este último será descrito no capítulo quatro.

3.1.1 O Brasil frente ao contexto internacional³²

Projeções realizadas para o aumento da demanda por energia elétrica no mundo até 2030 apontam para a necessidade de uma ampliação substancial da capacidade de geração instalada nos cinco continentes³³. Mundialmente, o aumento do preço do petróleo tem levado muitos países a elevar a importância do gás natural e da energia nuclear, além de reforçar o papel desempenhado pelo carvão (combustível dominante para a produção mundial de energia elétrica) em suas matrizes energéticas.

Como pode ser notado na matriz elétrica mundial, representada no gráfico 1, as principais fontes de energia utilizadas para gerar eletricidade são de origem não renovável.

³² O início desta seção busca contextualizar quais são as principais fontes de geração de energia no mundo e as especificidades da matriz brasileira.

³³ O contexto internacional apresentado nos próximos parágrafos terá como fonte de informação primária o capítulo seis do *International Energy Outlook 2006*. <http://www.eia.doe.gov/oiaf/ieo/electricity.html>

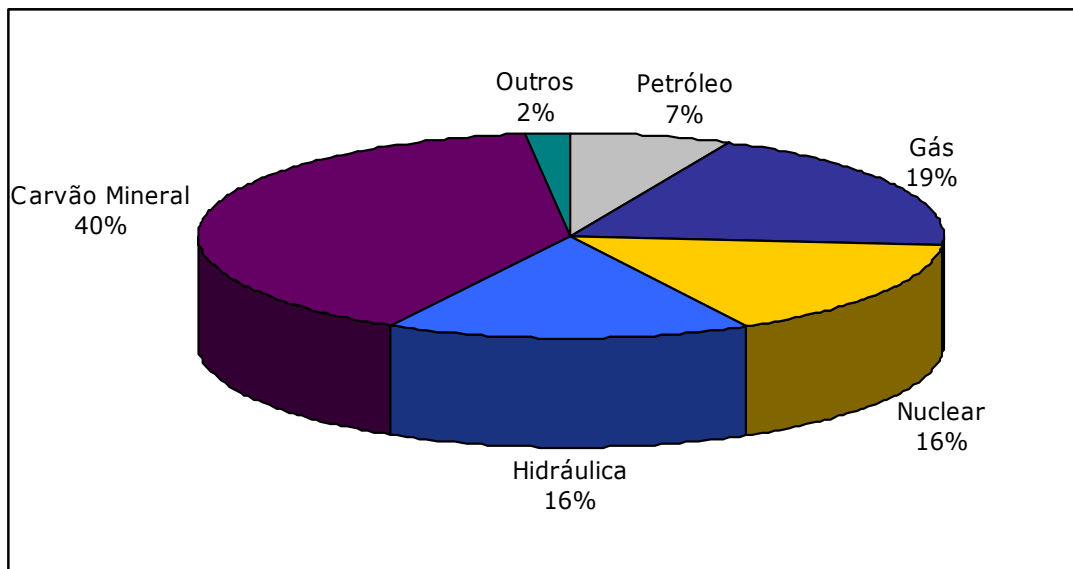


Gráfico 1: Matriz de Energia Elétrica Mundial – ano base de 2004

Fonte: *International Energy Annual 2004*

Ao mesmo tempo, o aumento do preço dos combustíveis fósseis tem renovado o interesse mundial em, mais uma vez, elevar a produção de energia nuclear e transformar as fontes de energia renováveis em bens mais competitivos do ponto de vista econômico. Hoje, as principais fontes de energia renovável no mundo são a hidráulica e a eólica.

A expansão da produção hidroelétrica no mundo estará fortemente vinculada ao potencial existente nos países asiáticos, principalmente China, Laos e Vietnã. Nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), além do Canadá - maior produtor de energia hidráulica do mundo, seguido de perto de China e Brasil -, não há expectativa de um crescimento substancial desse tipo de energia³⁴. Na América do Sul, em função dos consideráveis recursos hidroelétricos já utilizados, não se espera um aumento significativo da geração de energia elétrica por meio dessa fonte. Ao contrário, em função da necessidade de diversificar a sua matriz energética e diminuir a dependência de fontes hidráulicas, espera-se que os países dessa região do mundo ampliem a sua oferta por meio do investimento em outras fontes de energia, principalmente o gás natural.

³⁴ Atendendo à demanda internacional, o incremento de energia renovável nos países da OCDE deverá surgir em função de investimentos em energia eólica.

Em contexto nacional, a geração de energia hidrelétrica é uma das principais características do setor elétrico. A abundância de água no território viabilizou a existência de uma matriz de energia elétrica de fonte geradora significativamente renovável, como poderá ser visto no gráfico 2, uma vez que 85% da oferta de energia brasileira – incluindo a Usina de Itaipu – são fundamentadas em energia hidráulica.

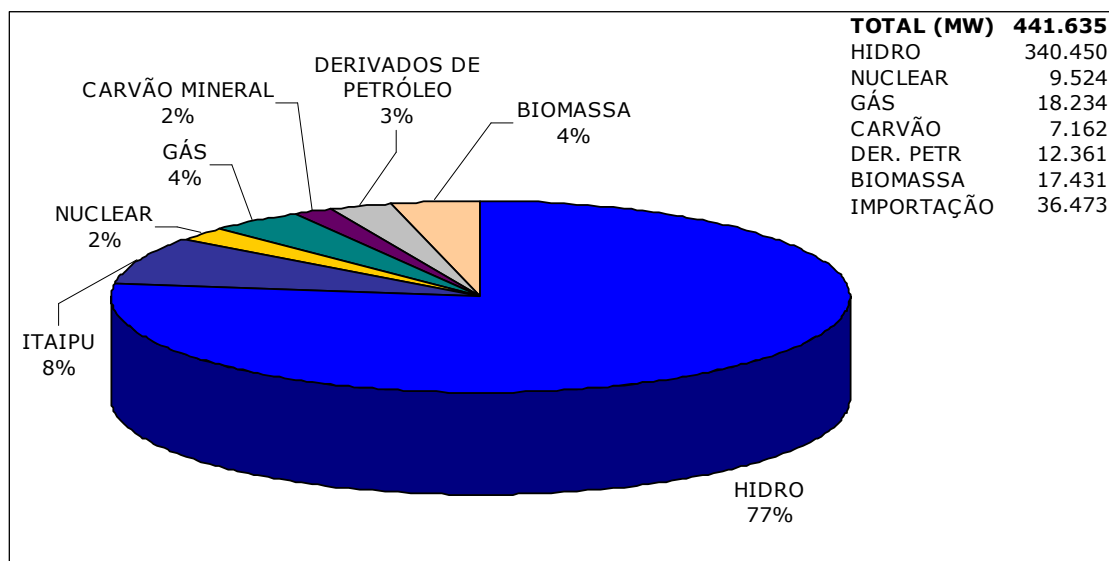


Gráfico 2: Matriz de Energia Elétrica Brasileira - ano base de 2005
Fonte: Ministério de Minas e Energia

A composição da matriz hidrelétrica brasileira goza de enorme complexidade. Embora nem todos os aspectos do referido sistema precisem ser detalhados para este estudo, a peculiaridade da crise energética brasileira poderá ser mais bem compreendida se algumas características forem levadas em consideração.

Dentre as implicações derivadas de uma matriz baseada em geração hidrelétrica, existe a necessidade de prever uma rede de segurança para a sazonalidade do regime de chuvas (condições hidrológicas no decorrer do ano). Tendo em vista as dimensões continentais do território brasileiro, nosso setor elétrico criou uma estrutura de confiabilidade a partir do aproveitamento de grandes estoques de geração de energia em potencial, os chamados reservatórios de grande proporção, todos eles vinculados a alguma das sete principais bacias de geração hidrelétrica.

Ao lado de questões que envolvem a necessidade constante de garantir a expansão de energia elétrica por meio do incremento da oferta, outros aspectos relacionados à eficiência do sistema, como a ampliação da rede de transmissão, também têm sido veiculados como formas de possibilitar o equilíbrio entre oferta e demanda. O aperfeiçoamento das linhas de transmissão viabiliza a troca de energia entre as regiões, permitindo, dessa maneira, um maior grau de proteção do sistema frente às variações hidrológicas, bastante frequentes em um país de dimensões continentais.

A conexão entre as diversas bacias, por meio de extensas linhas de transmissão, traz a possibilidade de compensar as “baixas” fluviais de uma região pelas “altas” fluviais de outra. A transferência de energia excedente das bacias “molhadas” para as “secas” compensa a diversidade hidrológica e torna o sistema eficiente (KELMAN, 2001).

Tendo em vista que esses reservatórios têm vasta capacidade de armazenamento de água, o setor energético brasileiro, ao final da década de 1990, estimava uma capacidade de segurança para o sistema de cerca de cinco anos, ou seja, as decisões sobre novos investimentos no setor contavam com um horizonte de quatro a cinco anos para iniciar a sua operacionalização. Assim, em tese, os problemas conjunturais do setor – hidrologia desfavorável, aumento de consumo etc. - não tinham impacto no fornecimento de energia para os consumidores, pelo menos em um período de três anos. Essa foi a lógica presente nos *Planos Decenais de Expansão*, ferramenta pela qual se planejavam os investimentos no setor, coordenados pela Eletrobrás, em todo o período, anterior à reforma do setor elétrico iniciada em 1995.

Todas essas características são reconhecidas como uma vantagem comparativa do Brasil frente a outros países do mundo, não apenas por dispor de uma fonte geradora de energia de baixo custo de operacionalização como porque, em potencial, essa rede ainda pode ser significativamente expandida. Segundo o Balanço Energético Nacional 2006 (Tabela 1), existe uma reserva de 144 GW de

energia firme³⁵/ano de origem hidráulica no país. Tendo em vista que o aproveitamento de energia hidráulica na matriz energética brasileira está em torno de 34 GW, então é possível concluir que apenas uma parcela equivalente a 24% está sendo utilizada.

ESPECIFICAÇÃO	UNIDADES	INVENTARIADAS	ESTIMADAS	TOTAL	EQUIVALÊNCIA ENERGÉTICA 10 ³ tep (5)
PETRÓLEO	10 ³ m ³	1.871.640	693.110	2.564.750	1.667.631
GÁS NATURAL	10 ⁶ m ³	306.395	148.059	454.454	304.250
CARVÃO MINERAL	10 ⁶ t	10.096	22.240	32.336	2.756.208
HIDRÁULICA	GW (3)/ano	93	51	144	236.000/ano
ENERGIA NUCLEAR	t U ₃ O ₈	177.500	131.870	309.370	1.236.287

(1) Não inclui demais recursos energéticos renováveis.

(2) Coeficientes de conversão variáveis, admitindo recuperação média de 70% e poder calorífico médio de 3900 kcal/kg.

(3) Energia firme.

(4) Consideradas as perdas de mineração e beneficiamento e sem considerar a reciclagem de plutônio e urânio residual.

(5) Calculado sobre as reservas inventariadas

Nota: 1 tep = 10.000 kcal

Tabela 1: Recursos e Reservas Energéticas Brasileiras em 31/12/2005 (1)

Fonte: Balanço Energético Nacional 2006 – Tabela 6.1

Conforme pode ser observado no gráfico 3, a comparação entre a situação brasileira e a situação mundial demonstra uma percentagem bem superior no Brasil de utilização de recursos hídricos para a geração de energia elétrica. Dados de 2004 apontam o Brasil como o décimo produtor mundial de energia, sendo o terceiro em produção de energia hidroelétrica. Essa situação tem um impacto direto na quantidade de fontes renováveis da matriz brasileira (89%), ao passo que o mundo detém apenas 18% de fontes desse tipo.

³⁵ Energia firme é aquela reconhecida como energia garantida, isto é, trata-se de cerca de 60% da potência instalada no país, uma vez que devem ser considerados desajustes na situação ideal do sistema.

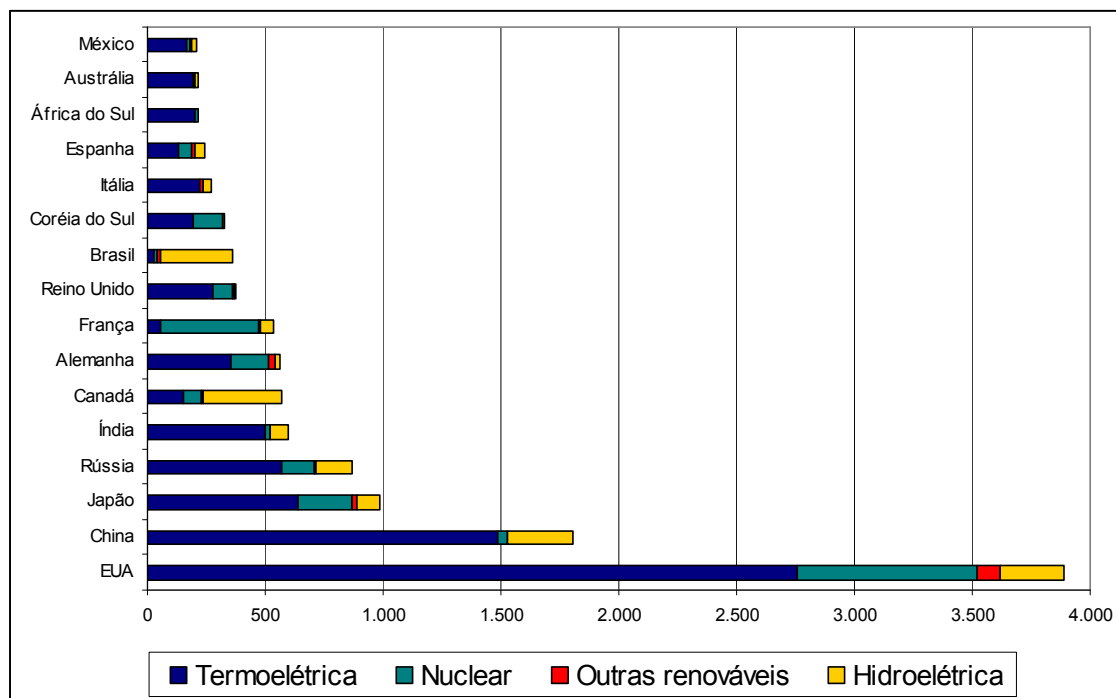


Gráfico 3: Principais países geradores de Energia Elétrica por fonte de energia (em bilhões de KW)

Fonte: *International Energy Annual 2004*

A descrição verificada acima contextualiza sumariamente o papel fundamental que a energia elétrica de fonte hidráulica tem na matriz energética brasileira e o reflexo que essa situação tem no cenário internacional. Decisões a respeito da utilização, ampliação ou alteração da matriz energética brasileira dialogam diretamente com a situação apresentada acima.

Com foco no contexto nacional, a próxima seção trará a evolução histórica do desenvolvimento do setor elétrico brasileiro que, por sua vez, resultou na matriz apresentada anteriormente. Faz parte dessa evolução histórica tanto o desenvolvimento do setor, como a situação de debilidade exposta a partir de meados da década de 1980 e que vem sendo administrada do final dos anos 1990 até os dias de hoje.

3.1.2 Participação estatal e de agentes privados no setor elétrico brasileiro

São muitos os recortes analíticos possíveis de serem feitos para reconstruir a história do setor elétrico no Brasil. A esta tese, no entanto, não convém apresentar as especificidades técnicas das reformas que o setor elétrico já presenciou. O caráter descritivo desse tipo de abordagem faria mais sentido para os espaços acadêmicos que focam na especialização temática como fonte de conhecimento para as políticas públicas. Conforme mencionado, este estudo percebe as políticas públicas por meio de seu ciclo dinâmico e não em função de suas especificidades temáticas.

Por outro lado, ao longo dos 125 anos de implantação de projetos relacionados à energia elétrica no país, é possível fazer uma leitura desse período segundo os grandes marcos políticos e econômicos presentes no momento em que novos arranjos institucionais foram estabelecidos no setor. Será sob essa ótica que farei uma breve releitura de alguns momentos históricos do setor elétrico, sem a pretensão de chancelar esses momentos como sendo os mais importantes do setor.

A experiência pioneira de energia elétrica no Brasil ocorreu no ano de 1879, na cidade do Rio de Janeiro, quando a estação central ferroviária Dom Pedro II – hoje Central do Brasil – teve um sistema interno de iluminação permanente. Ao longo dos primeiros anos da década de 1880 vias públicas, edifícios, transporte coletivo e outros serviços públicos passaram a fazer uso de energia elétrica. Em função prioritariamente da demanda dos estabelecimentos industriais – sobretudo o setor têxtil, de mineração, as serrarias e o beneficiamento de produtos agrícolas – entre os anos de 1883 e 1900, “a capacidade instalada no Brasil multiplicou-se por 178, passando de 61 kW para 10.850 kW, dos quais 53% de origem hidráulica” (FERNANDES *et al.*, 2002).

A partir da expectativa do Brasil se tornar um mercado promissor para o consumo de energia, o capital estrangeiro, particularmente canadense –, país ainda hoje líder mundial em produção de energia elétrica de origem hidráulica – nos anos de 1900 e 1904, instalou nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro as companhias *São Paulo Tramway, Light and Power Company Limited* e a *Rio de Janeiro Tramway, Light and Power Company Limited*. No caso carioca, a Light

passou a explorar praticamente todos os serviços urbanos de utilidade pública (bonde, ônibus, iluminação pública, produção e distribuição de eletricidade, distribuição de gás canalizado e telefonia). Para se ter uma dimensão do alcance da Light, no ano de 1909, sua usina hidrelétrica (Fontes Velha) produzia 20% da capacidade instalada do país (FERNANDES *et al.*, 2002). A crescente urbanização brasileira e a primeira grande guerra mundial, que favoreceu a aplicação interna do capital originário do café, criaram as condições para uma expansão da atividade econômica no Brasil e, conseqüentemente, a necessidade de ampliar o fornecimento de energia.

O terceiro empreendimento de grande porte do capital estrangeiro nos primeiros anos de formação do setor elétrico brasileiro foi a implantação da *American Foreign Power Company* (Amforp), em 1924. Com uma estratégia agressiva de compra de pequenas usinas e concessionárias em diferentes estados brasileiros, em 1930, a Amforp já dividia com a Light a maior parte das atividades relacionadas à energia elétrica e, somadas, obtinham a propriedade de mais de 50% da geração de energia elétrica do país.

As atividades das duas empresas reproduziam fielmente um modelo de investimento estrangeiro no setor elétrico; o modelo francês, calcado na delegação de investimento para o setor privado por meio do sistema legal de concessões³⁶. Tal modelo contava com predominância de investimento de origem estrangeira, tanto para o risco como para o empréstimo. Não havia rigidez em relação à regulamentação do setor e o planejamento estatal era praticamente ausente.

Ainda que os investimentos estrangeiros continuassem sendo fundamentais para o setor elétrico até meados da década de 1940, um forte ponto de inflexão no tocante ao papel desempenhado pelo Estado brasileiro pôde ser percebido a partir da crise de superprodução mundial de 1929 e do início do Estado Novo em 1930. Como reação ao esgotamento do modelo agro-exportador, o governo brasileiro passou a defender o mercado interno dos efeitos da crise do mercado

³⁶ Esse modelo estava respaldado no Código Comercial de 1850 e pelo Código Civil de 1916. Para mais informações, ver BORGES (2006).

internacional. Diversas medidas de incentivo à economia nacional passaram a ser tomadas pelo governo com o objetivo de promover um novo modelo de desenvolvimento voltado para dentro (LANDI, 2006). Modelo este cunhado pelo termo “substituição de importações”³⁷.

Resulta da crescente expansão e diversificação da atividade industrial no Brasil, ocorrida a partir de 1933, um aumento significativo da demanda por energia³⁸. A intervenção estatal ocorrida no setor elétrico se deu a partir de uma mudança de concepção de seu papel frente à atividade econômica. O Estado foi mentor e incentivador de uma concepção de desenvolvimento nacional. Nessa ótica, caberia, também, ao Estado a responsabilidade por garantir que a infra-estrutura do país acompanhasse as necessidades da nova economia.

Embora não houvesse crise de abastecimento, a intervenção estatal no setor ocorreu, sobretudo, com o aumento de seu poder de regulação. O projeto intervencionista no setor de águas e energia elétrica foi formalizado no Código de Águas (decreto 24.643, promulgado em julho de 1934). A União toma para si a competência para firmar contratos de concessão de serviços públicos, instrumentos antes nas mãos dos estados e municípios. Segundo Fernandes *et al.* (2002), o Código de Águas continha iniciativas como

interrupção dos processos de autorização de novos aproveitamentos de curso de água, proibição de aquisição de empresas, extinção da cláusula-ouro, mecanismo que era utilizado desde o primeiro contrato com a São Paulo Light e que garantia às empresas o reajuste sistemático das tarifas de cotação do ouro (p. 4)

Coube também ao Código de Águas estabelecer que as autorizações ou concessões fossem conferidas exclusivamente a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil. Como não poderia ser diferente, “o Código de Águas refreou a participação internacional no setor” (FERNANDES *et al.*, 2002, p. 5). Somam-se a esse fato, a dificuldade política que o governo teve para

³⁷ Landi (2006) cita as definições de Maria da Conceição Tavares, em *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro, ensaios sobre economia brasileira*, para aquele momento histórico. Tavares (1982, p. 41) alertava que esse termo caracterizava “um processo de desenvolvimento interno que tem lugar e se orienta sob o impulso de restrições externas e se manifesta, primordialmente, através de uma ampliação e diversificação da capacidade produtiva industrial”.

³⁸ Por exemplo, na década de 1930, de acordo com os dados da concessionária Light, houve um aumento no consumo de energia em São Paulo da ordem de 573% (LANDI, 2006, p. 21).

regulamentar o Código - situação essa que gerou incertezas no setor -, e a restrição que os empresários enfrentavam para importar maquinário, para chegar a uma redução significativa da capacidade instalada de geração de energia elétrica no setor³⁹.

Apesar das diversas medidas planejadas pelo governo brasileiro em conjunto com missões norte-americanas, no início da década de 1940, pouco se alterou na dinâmica do setor elétrico até 1945, ano em que a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) foi criada. Com essa companhia, de capital majoritariamente público até os dias de hoje, o Estado brasileiro passou a investir diretamente na geração de energia elétrica, agregando assim uma nova modalidade de intervenção no setor, para além de suas funções de regulação e fiscalização realizadas até aquele período.

Estudiosos do setor elétrico apontam que, a partir de 1945, se inicia uma nova fase do modelo de investimento no setor (LANDI, 2006; FERNANDES *et al.*, 2002; LIMA, 1995; BORGES, 2006; FIGUEIREDO, 2006). O Estado brasileiro assume uma postura de investidor e garantidor de energia pública.

Apesar do governo Dutra (1946–1950) não ter executado nenhum plano estratégico de desenvolvimento industrial, o ambiente de pós-guerra e a política de restrições a importações favoreceram a manutenção do fluxo crescente de industrialização do país. Por outro lado, a ausência de investimentos em infraestrutura marcou um período de agravamento da capacidade de geração de energia, em face do aumento de demanda dos setores industrial e comercial.

Ao mesmo tempo em que anunciava uma nova fase de desenvolvimento da economia brasileira, coube ao segundo governo Vargas (1951-1954) a tarefa de obter financiamento para a expansão do setor, sem perder de vista que, em função do descompasso sem precedentes entre oferta e demanda de energia, o Estado seria parte integrante dos esforços de ampliação da capacidade instalada de geração elétrica. Com relativo êxito na execução de seus projetos, Getúlio

³⁹ O crescimento médio anual da capacidade instalada na geração de energia elétrica no Brasil foi de 8,8% na década de 1910; 7,8% na década de 1920; 4,8% na de 1930 e 1,5% nos anos de 1940 a 1945 (FERNANDES *et al.*, 2002, p. 5).

Vargas logrou atrair capital internacional – sobretudo em função das atividades formuladas pela Comissão Mista Brasil-EUA e financiadas pelo Banco de Exportação e Importação (Eximbank) e Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) -, assim como incentivou a criação de empresas públicas nos estados de Rio Grande do Sul (CEEE), Minas Gerais (Cemig) e São Paulo (USELPA). No momento em que houve o rompimento da parceria incentivada pelos americanos, em 1953, - entre outras razões em função da decisão do Congresso brasileiro de instituir o monopólio estatal do petróleo e criar a Petrobrás -, o governo brasileiro se apressou em estabelecer uma saída fiscal para o financiamento do setor e criou o projeto de lei, aprovado no ano seguinte, que regulamentava o Imposto Único sobre Energia Elétrica (IUÉE) e instituía o Fundo Federal de Eletrificação (FFE) (LIMA, 1995; LANDI, 2006).

Alinhado com a diretriz de manter o Estado como protagonista no setor elétrico, porém mais inclinado em estimular a presença de capital internacional, o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1956-1961) ampliou consideravelmente a capacidade instalada de energia elétrica no Brasil. O aumento de 47% do potencial de geração de eletricidade em relação ao início de seu governo foi estimulado em função da presença de capital estrangeiro e, substancialmente, em função de ações empreendedoras das empresas públicas. Nesse mesmo período, foi criada a maior parte das companhias estaduais de energia elétrica e a geradora Central Elétrica de Furnas, de capital majoritariamente estatal até os dias de hoje. A participação de capital estatal na geração energia passou de 6,8% em 1952, para 25,8% em 1961 e 55% em 1965. No tocante ao financiamento do setor, 68,3% dos recursos eram de natureza fiscal, vindos da União e dos estados, sobretudo do Fundo Federal de Eletrificação, e o restante era proveniente da iniciativa privada⁴⁰ (LANDI, 2006, pp. 65-66).

Por fim, após dez anos de tramitação, uma vez que seu projeto de criação fora enviado ao Congresso por Getúlio Vargas em 1952, foi instalada no governo João Goulart a *holding* Eletrobrás. De imediato, visando incrementar as fontes de financiamento do setor, nesse mesmo período foi criado o Empréstimo Compulsório.

⁴⁰ Naquele momento, o então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) desempenhou um papel fundamental na administração de recursos e financiamento do setor elétrico.

Assim, a criação da Eletrobrás sacramenta um período no qual o Estado passou a desempenhar uma função central no setor elétrico. O capital privado estrangeiro, dominante no início do século XX, perde espaço e protagonismo para o setor público estatal. Ademais, de acordo com o processo estatal de planejamento para o setor, o Brasil entraria em uma rota de investimento em grandes centrais elétricas, que exigiriam uma escala financeira e um tempo de retorno do capital incompatíveis com as expectativas do setor privado à época.

O governo militar intensificou a concentração dos processos de planejamento e de execução das atividades do setor elétrico nas mãos do Estado brasileiro. A ampliação da capacidade instalada entrou em um ciclo virtuoso. Quiçá a principal diferença em relação ao período anterior possa ser notada na agressividade do Estado na ampliação do setor, sobretudo em função de seu próprio capital, e por meio das reformas institucionais promovidas nos órgãos competentes para influenciarem o desenvolvimento do setor elétrico.

Parte da ampliação produtiva do setor sob domínio estatal se deu por meio da nacionalização da *American and Foreign Power Company Inc.* (Amforp) que, naquele momento, detinha 12% da capacidade instalada do país (TENDÊNCIAS, 2003, p. 141). Embora essa iniciativa tenha se concretizado em 1964, seus estudos se deram ainda no governo João Goulart, mais precisamente em 1962. Nesse período é criado o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica e a poderosa Eletrobrás passa a ser a responsável pela política federal de energia elétrica (LANDI, 2006, p. 74).

No que toca ao seu financiamento, o setor se aproveitava do crédito bancário internacional barato e abundante, com tarifas relativamente adequadas e estimativas otimistas quanto ao crescimento do consumo (PINTO Jr, 1998, p. 196). Em relação ao seu autofinanciamento, o setor foi favorecido pela adoção da correção monetária, instrumento que promovia uma política de realismo tarifário. Por fim, a elevação significativa dos recursos fiscais, por meio da ampliação do Imposto Único e do Empréstimo Compulsório, conformou a tríade que sustentou o sistema até a crise do petróleo de 1973.

Contribuindo para a expansão acelerada do setor, o milagre econômico teve seus efeitos, pois, como resultado, houve incremento da ordem de 142% da potência instalada no sistema de geração de energia elétrica do país – em 10 anos (1963-1973), a disponibilidade passou de 6.355 MW para 15.354 MW (LANDI, 2006, pp. 77-78).

Apesar dos sinais externos e internos de desaceleração da economia, o governo Geisel (1974-1979) buscou resistir ao período de recessão mundial por meio do lançamento e implantação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). Mesmo em condições adversas, a intenção do II PND era substituir as importações de produtos industriais básicos⁴¹ – alumínio, aço, petroquímicos etc. – e de bens de capital, ambos acompanhados de expansão em infra-estrutura. A partir desse período, o financiamento internacional passou a ser central no incremento da produção de energia. Com respaldo do governo federal, as empresas estatais do setor foram responsáveis pela captação de até 25% dos ingressos brutos realizados de origem estrangeira (LANDI, 2006, p. 86). Produção e consumo de energia caminhavam em ritmo elevado. Entre os anos de 1973 e 1979, o país registrou um aumento de 82% da capacidade instalada de energia elétrica.

Em que pese um cenário de flagrante expansão da capacidade instalada, aquele também foi o período de gestação de uma crise financeira com seqüelas ainda a serem administradas no século XXI. Para além do vertiginoso endividamento do Estado, medidas como a utilização do setor elétrico para subsidiar a implantação da indústria eletrointensiva e para amainar os índices crescentes de inflação, ambas por meio de redução e não reajuste de tarifas, fortaleceram o início do desequilíbrio do setor (FIGUEIREDO, 2006, p. 5; FERNANDES *et al.*, 2002, p. 11; LANDI, 2006, pp. 89-90).

⁴¹ O fato de o governo privilegiar a industrialização de bens de produção básicos, que por sua natureza contempla os eletrointensivos, como é o caso de alumínio e aço, demonstra uma aposta realizada pelos militares bastante arriscada de sobrevivência do setor elétrico brasileiro. Isso porque, em um período de dúvidas sobre o comportamento das fontes de financiamento internacional, o governo militar investiu em um setor da economia que requer uma quantidade de energia acima da média de outros setores. Diga-se de passagem que, até os dias hoje, os eletrointensivos demandam um capítulo à parte nas decisões sobre ampliação da capacidade de gerar energia do setor elétrico brasileiro.

A partir de 1975, o setor já não se apoiava em um tripé, o seu autofinanciamento estava cada vez mais comprometido, de tal forma que o crédito internacional foi se tornando sua principal fonte de investimento. O ambiente de elevada liquidez internacional permaneceu até a segunda grande crise do petróleo, em 1979, período que deflagrou o movimento de alteração do modelo de financiamento do setor.

Os saldos comerciais das concessionárias estaduais e empresas federais acumularam déficits seguidos, a partir de meados da década de 1970. Peculiaridades da lógica do setor, como inadimplência interna das concessionárias estaduais frente a Eletrobrás e a não exigência de pagamento por parte da União, em função da quebra do realismo tarifário, escamotearam os problemas financeiros do setor ao mesmo tempo em que criaram uma situação insustentável do ponto de vista federativo (LANDI, 2006).

A chamada década perdida, em função de um crescimento modesto da economia, por ironia, contribuiu para que o setor elétrico não tivesse que arcar com nenhuma crise de abastecimento ⁴². Porém, a sobrevivência das concessionárias estaduais já se mostrava inviável sob a ótica fiscal, uma vez que o setor já não mais se auto-sustentava e as captações de recursos estrangeiros passavam por um forte período restritivo (PINTO Jr., 1998, p. 197). A sobrevivência das concessionárias públicas foi dada por medidas pontuais, tomadas pelo governo federal. Este foi o caso do refinanciamento das obrigações externas com base no aval de instituições financeiras públicas ou, ainda, da transferência do endividamento das concessionárias para o Tesouro Nacional⁴³.

Em que pesem as tentativas de resolução do problema crônico que estava posto para o setor - como foram os casos do Plano de Recuperação Setorial, do final de 1985, e do Revisão Institucional do Setor Elétrico (REVISE), de 1987 -, nesse período, chama a atenção o fato de não ter havido alterações institucionais do setor, apesar do latente esgotamento do modelo. Ao contrário, frente ao

⁴² Importante registrar que, apesar de toda situação adversa, o setor conseguiu manter um crescimento da capacidade de potência instalada em uma média de 4,2% ao ano, excluído o desvio de 1985, ano em que entra em operação a Usina de Itaipu (LANDI, 2006, p. 93). Mais uma vez, o BNDES desempenhou o papel de financiador das atividades do setor (FERNANDES *et al.*, 2002, p. 12).

⁴³ Para obter detalhes dessas operações, consultar Landi (2006); Pinto Jr (1998) e Fernandes *et al.* (2002).

aumento de consumo, os administradores do setor passaram a compensar a falta de investimento por meio da utilização dos níveis de reservatório, para além da situação ótima do setor. Segundo Fernandes *et al.* (2002, p. 12), “isso só não resultou em problemas graves de fornecimento na metade da década de 1990 porque ocorreu um ciclo hidrológico bastante favorável”.

No início da década de 1990, portanto, o setor elétrico se encontra nos seguintes termos: tarifas muito aquém do custo real de operação do sistema, créditos externos reduzidos e investimentos públicos decrescentes, sejam eles das empresas federais ou das concessionárias estaduais, sendo que, estas se apresentavam, desde o final dos anos 1980, como sendo o principal pilar sustentador de investimentos no setor. Em suma, o setor se achava totalmente dependente de uma reforma institucional que priorizasse a resolução dos problemas estruturais.

Em meio ao estágio de falência, a relação entre o setor público e privado foi significativamente alterada na década de 1990. De acordo com Figueiredo (2006, p. 5), com o REVISE surgia uma tentativa de solucionar os problemas de financiamento, os quais vinham sendo observados desde meados da década de 1970. Porém, “a conjuntura político-ideológica e as pressões internacionais pela reforma do Estado” avalizaram os defensores da solução pela desestatização do setor. Na mesma linha de raciocínio, Landi (2006, p. 94) alerta que, a partir da década de 1990, *vis à vis* um novo contexto internacional, “a privatização e desverticalização do setor tornam-se a orientação básica e o discurso oficial da maioria das gestões em curso”. Tais iniciativas, portanto, teriam iniciado um processo de alteração institucional no setor.

A partir da digressão realizada acima é possível notar uma constante retroalimentação de conjunturas econômicas, políticas e alterações no setor elétrico. Desde 1930, a decisão sobre quais devem ser os pilares de financiamento do setor tem sido tomada segundo concepções político-ideológicas das coalizões ocupantes do poder federal, conjugadas com as possibilidades de equacionar obtenção de crédito externo, autofinanciamento setorial e investimento público estatal.

Observa-se ainda que a decisão pelo tipo de financiamento do setor não está relacionada diretamente às possibilidades disponíveis. Ao longo desses anos, o governo federal tem criado possibilidades. Por exemplo, durante o primeiro governo de Getúlio Vargas, apesar de o capital estrangeiro investir no setor em ritmo acelerado, o governo federal optou por aumentar a regulamentação do setor instituindo o Código de Águas que, por sua vez, implicou na criação, em 1945, da Chesf, companhia que tem tido importante participação na geração de energia elétrica. A história se repete no segundo governo Vargas, momento no qual o rompimento das atividades da Comissão Mista Brasil–Estados Unidos não implicou em redução do ritmo de investimento para o setor, tendo em vista que o governo se apressou em estabelecer novas configurações institucionais – por meio da criação de impostos (FFE e IUEE) – que compensassem eventuais reduções de financiamento estrangeiro.

O então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, agora BNDES, também teve um papel importante na busca por alternativas de financiamento. Desde 1952, data de sua criação, a ênfase da participação do Banco no setor elétrico expõe uma relação de maior ou menor dependência do setor aos financiamentos público ou privado. Segundo Fernandez *et al.* (2002), responsáveis pelo estudo setorial comemorativo de 50 anos do BNDES, “entre 1952 e 1962, foram aprovadas 141 operações de crédito (financiamento e avais) para projetos do setor elétrico; elas representaram, em média 32% das aprovações totais em moeda” (p.8). Sobre o período do pós-guerra até 1962 (criação da Eletrobrás), em que o Estado brasileiro passou a intervir diretamente nos setores produtivo e financeiro, em geral; e no setor elétrico, em particular, os autores complementam:

Nesse contexto, a constituição do BNDES criou condições para compor o *funding* dos projetos de reaparelhamento da infraestrutura (com destaque para energia e transportes) e de instalação da indústria de base [...] No setor elétrico, sua atuação foi além da concessão de financiamentos em moeda nacional. A assistência financeira abrangia prestar garantias e avais indispensáveis à obtenção de financiamentos no exterior para importar equipamentos de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, autorizar inversões diretas de companhias de seguro e capitalização e ter participações societárias/operações de *underwriting*. (p.8).

Após a criação da Eletrobrás e o aperfeiçoamento de sua legislação tarifária (garantia de remuneração de 10 a 12% do capital investido, realismo tarifário, empréstimos compulsórios etc.), o setor elétrico entrou em uma fase áurea de autofinanciamento, inclusive com capital para autofinanciar a sua expansão. Nessa fase, a estrutura do BNDES não era fundamental para o setor, embora o mesmo ainda fizesse uso de créditos subsidiados do Banco para a compra de equipamentos. Para essa fase, pode-se dizer que o BNDES apoiou o setor elétrico apenas indiretamente (Fernandez *et al.*, 2002, p. 10). Conforme referido anteriormente, a partir de meados da década de 1970, o sistema começa a apresentar fortes indícios de que não lograria reverter facilmente um período de crise de financiamento que já apontava no horizonte da história. Nesse sentido, como forma de relativizar as evidências econômicas que surgiam, o BNDES foi novamente o órgão responsável por financiar a construção de grandes empreendimentos de geração de energia.

As considerações feitas sobre o papel desempenhado pelo BNDES no setor elétrico explicitam uma vez mais os arcabouços institucionais utilizados pela coalizão dominante para sustentar suas preferências técnicas e políticas. A depender da necessidade existente, o setor elétrico respondeu às múltiplas intenções da coalizão política presente no poder executivo, sejam elas em função da predominância do setor público frente ao privado nos segmentos de geração, transmissão ou distribuição, ou em função da forma de financiamento do setor (que refletiam maior ênfase na captação de recursos estrangeiros, no financiamento público estatal ou no autofinanciamento do setor).

No período recente, de 1995 a 2006, as discussões sobre a origem do capital e as formas de financiamento do setor persistem. Caberia ao Estado possibilitar que as condições técnicas e políticas fossem implantadas em consonâncias com os fundamentos setoriais vigentes nos dias de hoje. As alternativas de políticas públicas e os arcabouços institucionais criados para viabilizar as decisões políticas configuram uma reiterada disputa pelo mundo das idéias. Nesse jogo parece não haver determinismo econômico, os artifícios para promover as decisões tomadas constroem-se segundo as decisões políticas tomadas.

No decorrer deste capítulo e ao longo do quarto, serão examinadas as particularidades dos processos decisórios responsáveis por viabilizar o fornecimento contínuo de energia elétrica (1998 a 2001) e criar o modelo do setor elétrico (2003 a 2004).

3.1.3 Governo FHC: alteração no modelo institucional e crise de oferta de energia

As privatizações no setor elétrico, efetuadas no marco do Programa Nacional de Desestatização, instituído com a Lei 8.031 de abril de 1990, mas efetuadas a partir de 1995, podem ser consideradas como o principal símbolo do ressurgimento do setor privado no sistema elétrico brasileiro. Porém, antes desse período, nos governos Fernando Collor de Mello e Itamar Franco houve um processo de recuperação tarifária do setor elétrico⁴⁴ e, no início de 1995, foi aprovada a Lei de Concessões⁴⁵, realidades que dialogavam diretamente com o passo seguinte de efetiva venda de ativos estatais.

Assim, a partir de 1995, mas com o seu volume fortemente concentrado entre os anos de 1996 e 1998, foram privatizadas vinte empresas de distribuição e quatro de geração. Em função da desvalorização cambial, não houve privatizações em 1999 e no ano seguinte foram transferidas para o setor privado apenas três distribuidoras de menor porte⁴⁶.

Em suma, desde 1990 o sistema elétrico brasileiro tem sido impactado por mudanças estruturais em sua forma de funcionamento. Tal sistema, hegemonicamente controlado pelo Estado até início dos anos 90, se reestruturou para incorporar novos atores advindos do setor privado. Dentre as alterações estruturais do setor, a exploração de energia por terceiros e a segmentação das atividades setoriais (geração, transmissão, distribuição e comercialização) podem ser consideradas as adequações mais importantes (ANEEL, 2005. p. 5).

⁴⁴ Em 1993, foi promulgada a Lei 8.631, que buscava introduzir autonomia empresarial na definição dos níveis tarifários e estimular a competitividade e a eficiência econômica das concessionárias. Para mais detalhes sobre a Lei e sua implantação, ver Landi (2006, pp. 100-104) e Fernandes *et al.* (2002, p. 13).

⁴⁵ Em função da peculiaridade do setor elétrico, além da Lei 8.970/95, foi aprovada a medida provisória 890, de 13 fev. 1995. Ver Landi (2006, pp. 105-106).

⁴⁶ Esses números refletem as iniciativas dos programas federal e estaduais de estatização. Ver Landi (2006, pp. 119-120) e Tendências (2003, p. 149).

Entretanto, Figueiredo (2006, p. 6) alerta para descompasso entre o processo de privatização e o de reestruturação do setor elétrico brasileiro:

Primeiramente, temos que as empresas do SEB [Setor Elétrico Brasileiro] começaram a ser privatizadas a partir de 1995 e, ao lado das considerações macroeconômicas sobre a decisão de vender ativos, a conjuntura de grande déficit fiscal e em conta corrente teve papel importante na ampliação e aceleração do programa de privatização, à medida que influenciou a exigência do governo federal para que os estados realizassem acordos de reescalonamento de suas dívidas, considerando ainda a utilização dos recursos oriundos da privatização na sustentação do Plano Real.

Como a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, órgão regulador, só começou a funcionar em 1997, o ONS [Operador Nacional do Sistema] e o MAE [Mercado Atacadista Nacional], em 1998, e o CNPE [Conselho Nacional de Política Energética], apenas em 2000, mesmo previsto em lei desde 1997, é possível observar, pelas datas enunciadas, que a privatização iniciou sem que instrumentos importantes para a gestão do novo modelo restassem implementados, caracterizando o descompasso verificado entre a privatização do setor elétrico e a montagem de uma estrutura de planejamento e de regulação dos serviços de eletricidade.

Esse descompasso custou caro ao governo que, em 2001, viu-se responsável por administrar uma crise de abastecimento. Assim, sem um marco jurídico institucional bem definido, a promoção da expansão da oferta ficou comprometida.

Uma vez que a demanda por energia elétrica tende a aumentar anualmente, em função do crescimento populacional e produtivo do país, o aumento da oferta constituiu-se como um dos principais temas de debate entre os especialistas no assunto. Nos últimos 10 anos, o incremento dos investimentos direcionados à expansão da geração de energia elétrica no país se apoiou no aumento da participação do setor privado concorrencial e na variação da matriz energética brasileira. Em outras palavras, a introdução da competição privada na geração de energia elétrica, ao mesmo tempo em que pressupunha um outro tipo de regulação do Estado nesse setor, se estabeleceu como um dos principais eixos da reestruturação do sistema nacional. Em paralelo, a variação da matriz energética - de forma a reduzir os impactos ambientais negativos, promover o desenvolvimento sustentável e diminuir os riscos hidrológicos no suprimento de

energia elétrica (ANEEL, 2005, p.9) - constitui-se como uma segunda agenda para manter o equilíbrio entre oferta e demanda de energia.

Com a crise energética de maio de 2001, é possível afirmar que a gestão do novo modelo do setor elétrico ficou aquém das necessidades da população e do setor produtivo. O risco de colapso do setor foi assumido pelo governo por meio do plano de contingenciamento de energia elétrica. Documentos internos elaborados pelo próprio governo naquele período apontavam a geração de energia insuficiente para atender à demanda populacional (KELMAN, 2001).

Algumas conclusões técnicas destacadas no relatório final da Comissão de Análise do Sistema Hidrotérmico de Energia Elétrica caracterizam um dos referenciais utilizados nesta tese, uma vez que a reconstituição da crise de energia propriamente dita já foi realizada em muitas outras oportunidades.

“A energia não aportada ao sistema devido à combinação do atraso de geração programada e à não implementação de novas usinas previstas para o período teria evitado o racionamento em 2001” (KELMAN, 2001, p. 7).

“A não implementação de obras responde por quase dois terços da energia não aportada, sendo o fator predominante para a ocorrência da crise de suprimento” (KELMAN, 2001, p. 7).

“Nenhuma instituição esteve encarregada de verificar a ‘lógica’ global do processo e exercer a coordenação, entre as esferas de governo, na implementação da política energética, especialmente na transição para o novo modelo e no enfrentamento de crises” (KELMAN, 2001, p. 14).

A estimativa de energia que estaria disponível para consumo em 2001 dá um quadro da situação prevista em condições normais, isto é, caso não houvesse tido atraso de obras programadas ou caso as obras previstas no Plano Decenal de Expansão de 1998 tivessem sido implantadas. A conclusão da Comissão de Análise do Sistema Hidrotérmico de Energia Elétrica foi que a energia a ser armazenada seria suficiente para manter o nível de segurança do sistema em um patamar bem acima (73%) do sugerido pelo Operador Nacional do Sistema para aquele período (49%), o que teria evitado o racionamento em 2001. (KELMAN, 2001, p.6).

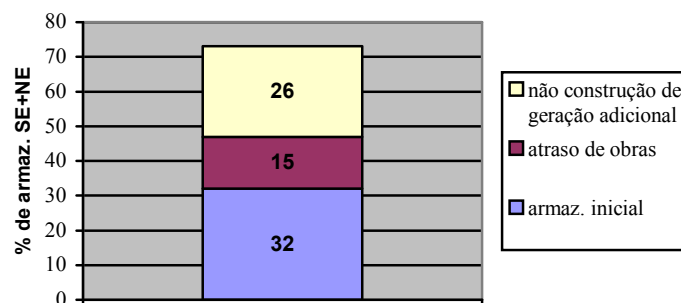


Gráfico 4: Armazenamento em potencial das regiões Sudeste e Nordeste
Fonte: Comissão de Análise do Sistema Hidrotérmico de Energia Elétrica, 2001

O então ministro-chefe da Casa Civil e presidente da Câmara de Gestão da Crise de Energia, Pedro Parente, em audiência pública, no dia 05 de junho de 2001, também assinalava a necessidade de entender o porquê da ausência de investimentos e até que ponto a alteração do modelo poderia ser considerado um fator determinante para a crise de oferta de energia:

“Daí não se poder concluir que é um problema, que ou é o problema do modelo ou é o problema do investimento das empresas estatais. Penso que todas essas questões têm de ser analisadas. O importante é que *os investimentos não aconteceram*. Explicar por que não aconteceram, como disse o Deputado José Carlos Aleluia, é importante para que possamos evitar esse problema no futuro” (SENADO, 2001b, p. 49, sem grifo no original).

Jerson Kelman, ex-coordenador da Comissão de Análise do Sistema Hidrotérmico de Energia Elétrica e desde então diretor-presidente da Agência Nacional de Águas (ANA), em entrevista recente ao Jornal Gazeta Mercantil afirmou: “A crise decorreu do atraso de obras programadas, da não-construção de novas usinas e da superavaliação da capacidade das usinas existentes durante secas prolongadas” (KELMAN, 2004).

No tocante às causas geradoras da crise energética, a não realização de novos investimentos na matriz, assim como o atraso na execução de obras previstas, parecem ser consenso nos diferentes segmentos citados e pesquisados. Maurício Tolmasquim, à época, professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro e hoje diretor-presidente da Empresa de Pesquisa Energética (EPE) - órgão criado em março de 2004, vinculado ao Ministério de Minas e Energia e responsável por realizar estudos e projeções da matriz energética brasileira -, enfatizava a proibição de novos investimentos públicos no setor elétrico:

“Tem que ficar claro, como respeito para a sociedade, que a crise que vivemos hoje é de falta de investimento de geração e transmissão, não é um problema de falta de chuva. Mas como chegamos à situação que estamos vivendo? Por que os investimentos não foram realizados? Será que o Estado não tinha condições de investir? É fundamental deixar claro, mais uma vez, que as estatais tinham condições de investir e não o fizeram porque a área econômica não permitiu por uma questão contábil. Os investimentos das empresas estatais são contabilizados como despesa do Governo. É uma questão metodológica. Assim, mesmo que uma estatal tenha um investimento rentável, que como qualquer outra empresa depois que estiver funcionando pagará o investimento, esse não é autorizado porque é considerado uma despesa do Governo” [...] “O mais assustador é que o Estado, por um lado, não deixou as estatais investirem e, por outro, não criou as condições para o capital privado investir e não viu que eles não estavam investindo” (SENADO, 2001a, p. 10).

As considerações, preliminarmente apresentadas, a respeito dos compromissos econômicos, políticos e sociais assumidos pelo então presidente da República podem ser vistas em um contexto de alteração da dinâmica de funcionamento do Estado (MAJONE, 1999; BRESSER-PEREIRA, 1998) e com um corpo técnico e político (LOUREIRO e ABRUCIO, 1998) estrategicamente localizado no centro de seu governo (DINIZ, 2002; SENADO, 2001a). Essas informações são suficientes para seguir adiante na análise do processo decisório daquele período.

3.2 Aspectos Centrais das Políticas do Governo Fernando Henrique Cardoso - Controle da Inflação e Equilíbrio Fiscal⁴⁷

As políticas de controle da inflação e de equilíbrio fiscal sempre estiveram no centro das preocupações do governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, durante suas duas gestões. Embora venha acompanhado de uma tendência internacional de diminuição do papel do Estado na economia (MAJONE, 1999), o governo Cardoso é um marco na passagem de um Estado positivo para um Estado regulador. Não convém, neste momento, entender o quanto dessa transição se efetivou ou ainda se esses termos são os mais adequados. Bresser-Pereira (1998), por exemplo, adotou a linguagem da transição do Estado burocrático para o Estado gerencial. O que importa observar é que havia um movimento de reforma do aparelho estatal brasileiro e que essa acompanhava o ajuste estrutural que vinha sendo promovido na economia.

Sem se referir diretamente ao governo brasileiro daquele período, Giandomenico Majone (1999) atentou para a “concatenação de várias estratégias básicas” na promoção de mudanças estruturais significativas na forma de funcionamento do Estado:

“[...] a privatização, a liberalização e a desregulação, a austeridade fiscal, a integração econômica e monetária e várias inovações em matérias de políticas ligadas ao paradigma da nova gestão pública”. (MAJONE, 1999, p. 6).

Com poucas ressalvas às estratégias listadas por Majone (1999) e tampouco com juízos valorativos, a partir do início da década de 1990, o Brasil viveu um período de reformas profundas na forma de funcionamento e de inserção do Estado na economia global. Não cabe neste momento discutir as causas e conseqüências da adoção dessas estratégias para o Estado e para a economia brasileira, o fundamental para esta tese é explicitar a existência de um contexto econômico que embasa os ditames da política econômica praticada pelo então chefe do executivo federal.

⁴⁷ As citações referentes aos jornais de circulação nacional presentes nesta e nas próximas seções de estudo de caso seguem a normativa da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Tal política, para muitos analistas e políticos, era central durante o governo Cardoso. Segundo a professora titular do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Eli Diniz:

“[...] o cerne do projeto governamental [do ex-presidente] — representado pelo plano de estabilização econômica, pelo ajuste fiscal e pelas medidas comprometidas com a nova forma de inserção na economia internacional — seria inegociável, cabendo ao núcleo tecnocrático, ou seja, à equipe econômica enclausurada no Ministério da Fazenda e no Banco Central, administrá-lo de forma autônoma em face das forças internas [...]. Nesta frente, ter-se-ia uma forma radical de atuação, marcada pela rigidez e inflexibilidade na consecução das metas estipuladas.” (DINIZ, 2002, p.253)

A centralidade dos objetivos econômicos também pode ser vista por meio do discurso do ministro da Fazenda à época, Pedro Malan, ao fazer algumas indicações para o mandato que se iniciaria em 1998. Segundo o ex-ministro, o governo tinha três “objetivos fundamentais”: controle da inflação, crescimento econômico e melhoria das condições de vida da maioria das famílias brasileiras. Apesar de evitar a construção de nexos de causalidade entre esses três objetivos fundamentais, o ex-ministro afirmava:

“Deixe-me começar sobre inflação, um dos três objetivos fundamentais do governo Fernando Henrique Cardoso, do *qual nós não abriremos mão*, vocês já conhecem as razões de natureza econômica, política e social. Eu quero reafirmar aqui o compromisso que nós temos com a preservação da inflação sob controle, o compromisso com o poder aquisitivo do salário do trabalhador brasileiro”. (MALAN, 1997, sem grifo no original).

“Nós vemos esses três objetivos como claramente interligados, indissociáveis entre si, é impossível tratar deles separadamente. Eu tenho dito e vou repetir aqui: o controle da inflação, apesar de fundamental, não é um objetivo que se esgote em si mesmo, é *condição sine qua non para que outros objetivos sejam alcançados*. O crescimento sustentado da economia também não é um objetivo que se esgote em si mesmo, mas junto com a inflação sob controle eles *são meios absolutamente indispensáveis* para que esse processo de melhora das condições de vida da maioria, que é o que importa na verdade, que é o que vai definir o que nós vamos ser no futuro não só como economia, mas como sociedade, possa ter lugar sem mágicas, sem piruetas, sem promessas fadadas a gerar expectativas a serem frustradas.” (MALAN, 1997, sem grifo no original).

A centralidade da política de controle de inflação, coadunada com a necessidade de conquistar credibilidade internacional (por meio de pagamentos do serviço da dívida externa), levou o governo a promover uma rígida política de equilíbrio fiscal, uma vez que uma das hipóteses da inflação no Brasil é a existência de déficit público. Assim, o Ministério da Fazenda defendia e aplicava uma política de aumento de receita e de restrição de despesas. Neste último aspecto, uma das principais conseqüências foi a proibição de as empresas públicas estatais realizarem novos investimentos.

Foi nesse contexto, portanto, que o Estado brasileiro passou por um processo de mudança estrutural em sua forma de funcionamento. A instalação de um Estado regulador, em substituição a um Estado positivo (MAJONE, 1999), pressupôs novas competências e habilidades para o governo federal. A quebra de monopólios naturais no setor de infra-estrutura fez parte da formatação de um ambiente que incorporou o setor privado como ator fundamental no financiamento de investimentos de bens públicos. O Estado se retirou de grande parte dos setores produtivos da economia e criou agências reguladoras com o objetivo de assegurar a competição entre os investidores privados em benefício da maioria dos cidadãos brasileiros.

As privatizações de setores tradicionalmente gerenciados pelo Estado, como o energético e o de telecomunicações, foram notoriamente acompanhadas com grande expectativa por analistas, investidores e usuários desses serviços. O setor de telecomunicações era alvo de críticas por parte dos usuários em função da precária universalização do serviço de telefonia fixa (ANATEL, 2001). Em relação ao setor energético, a avaliação dos analistas da área dizia respeito à necessidade de promoção de fortes investimentos, a fim de possibilitar a expansão do potencial de energia disponível. Ambos os setores impunham uma agenda de grandes investimentos para a sua expansão, a que o Estado mostrava-se financeiramente incapaz de atender. Como forma de viabilizar investimentos privados, entre outras motivações, a partir de 1995, o governo federal brasileiro impulsionou uma agenda de mudança estrutural de competências nesses setores. O Estado que, até então, era o principal responsável pelo gerenciamento e expansão dos setores, criou novos fluxos de

atividades que desencadeariam na alteração de papéis sedimentados nos últimos 50 anos.

Uma vez apresentados os aspectos centrais do governo Cardoso, esta tese focará na relação do chefe do executivo com o setor elétrico. Nesse sentido, a próxima seção traz a agenda pública do presidente da República no setor energético, com especial ênfase para a questão elétrica.

3.3 O Envolvimento do Presidente

Em um regime presidencialista, um dos atores de maior relevância no jogo político é o chefe do executivo. No caso das análises realizadas em nível federal, a opinião e comportamento do presidente da República atraem cotidianamente a atenção dos órgãos de imprensa. Todos os seus pareceres sobre temas da esfera pública ou privada são amplamente disseminados e comentados por políticos, jornalistas e especialistas. Em um regime presidencialista, não é possível não destacar a posição do presidente da República.

Respondendo a essa lógica, ao defender publicamente algum tema, o presidente da República praticamente o posiciona na agenda de governo. A execução das ações propaladas pelos presidentes ficará a cargo de seus ministros e secretários, que serão questionados sobre as “determinações” do presidente. A visibilidade desses atores (presidente, ministros e secretários) os posiciona como sendo os principais formadores de agenda do processo político (KINGDON, 1995).

Apesar de o presidente não controlar todos os temas que fazem parte da agenda política, conforme Kingdon (1995) observou, não existe qualquer outro ator, no sistema político, que tenha a mesma capacidade de formar agendas em determinadas áreas políticas, incluídos todos os atores que lidam com o tema. Mais do que isso, o presidente tende a ser dominante sobre os políticos por ele nomeados e esses tendem a ser dominantes frente à burocracia no estabelecimento de temas na agenda. (KINGDON, 1995; ROSATI, 1981).

A influência que o presidente da República exerce sobre a agenda também pode ser observada pela sua negativa, isto é, ao negligenciar determinado tema, o presidente, seus ministros e secretários colaboram com a sua exclusão da agenda de governo. O nível de envolvimento do presidente pode ser considerado o fator crítico explicativo para definir se o processo decisório será conduzido pelo conjunto das organizações da burocracia ou somente pelos interessados mais imediatos (ROSATI, 1981).

Exceção para o presidente: seu envolvimento desde 1995⁴⁸

Conforme mencionado, a reestruturação do setor energético fazia parte da agenda de governo. A instalação do pretendido Estado regulador veio acompanhada de uma série de medidas que pregava a sua modernização como a exploração de energia por terceiros e a segmentação das atividades setoriais (geração, transmissão, distribuição e comercialização). O reposicionamento do Estado no setor elétrico foi acompanhado com zelo pelo então presidente da República. Em seu primeiro ano de governo, seu envolvimento com o setor foi severamente vinculado à criação das condições necessárias para efetivar o processo de privatização⁴⁹.

Na agenda do presidente se encontravam as articulações essenciais para viabilizar a aprovação do projeto de lei sobre concessões do serviço público, de fato ocorrida no dia 14 de fevereiro de 1995, e as negociações realizadas entre os ministérios para acelerar o processo de privatização das empresas do setor, assim como para implantar políticas de contenção de gastos. Todos esses passos buscavam produzir efeitos internos, além de criar um ambiente de confiança para que o setor privado viesse a ser o parceiro ideal para a expansão do setor. Foi também naquele ano que a quebra do monopólio do petróleo e as suas

⁴⁸ Tendo em vista a singularidade e as implicações dos atos do presidente da República apontados anteriormente, a investigação sobre sua agenda pública, no que concerne ao tema energético, terá a particularidade de ser realizada a partir do início de seu mandato. Essa exceção aos demais atores do jogo político justifica-se em função da sua alta capacidade de influenciar a formação de agenda de governo e da oportunidade encontrada nos bancos de dados disponíveis. Para todos os demais atores envolvidos no processo decisório de geração de energia, será mantido o período investigativo do início de 1998 a março de 2001.

⁴⁹ As afirmativas que serão em seguida realizadas têm o Infoener - *Sistema de Informações Energéticas/ Instituto de Eletrotécnica e Energia da Universidade de São Paulo*. (<http://infoener.iee.usp.br>) como principal fonte de informação. O Infoener dispõe do banco de dados "Em dia com a Energia": um conjunto de sínteses diárias de aproximadamente 50.000 notícias sobre energia e as respectivas imagens, geradas a partir de uma seleção criteriosa de artigos dos principais jornais brasileiros: Folha de São Paulo, O Estado de São Paulo, Gazeta Mercantil, Jornal do Brasil, O Globo e Valor Econômico.

implicações para a Petrobrás figurou entre um dos principais temas da agenda do presidente dentre todas as áreas do governo.

No que se refere à energia hidrelétrica, o ano de 1996 sequer chamou a atenção do chefe de Estado para impulsionar a fragmentação do setor. Das trinta e quatro manchetes dos principais jornais que vincularam a figura do presidente a acontecimentos do setor energético, apenas duas referiam-se às agendas positivas da área hidrelétrica. Naquele ano, a liberação de gás natural em automóveis, o início das assinaturas de acordo sobre o gasoduto Brasil-Bolívia e a expansão da utilização e produção de gás natural no país foram os temas de maior relevância na agenda do presidente da República. Foi ainda no final de 1996 que o Congresso aprovou e o presidente sancionou a lei de criação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), em cujo texto se afirma que a Agência teria a incumbência de "regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica".

A atmosfera dispersiva relatada anteriormente repete-se no ano seguinte. Apesar de celebrar acordos para expandir obras de infra-estrutura no norte do país, o ato mais representativo para o setor elétrico foi a inauguração do sexto e último gerador da Usina Hidrelétrica de Xingó. Depois de Itaipu e Tucuruí, Xingó, cuja construção se deu em um período de dez anos, se apresentava como a terceira maior usina do país em geração de energia (ROSSI, 1997). No campo normativo, foi em 1997 que o então presidente sancionou a lei nº 9.433, que institui uma nova política nacional de recursos hídricos, a qual previa a utilização integrada das bacias hidrográficas; a lei que regulamentou a flexibilização do monopólio do petróleo e criou, ainda, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), assim como a Agência Nacional de Petróleo (ANP).

O ano 1998 situa-se como um marco na reforma do sistema energético, pois o presidente da República sanciona a Lei 9.648, que cria o Mercado Atacadista de Energia (MAE) e a figura do Operador Nacional do Sistema (ONS). Juntamente com a ANEEL, criada dois anos antes, esses novos atores irão se constituir na estrutura legal do modelo descentralizado de produção e distribuição de energia elétrica. Referente ao setor elétrico, no mês de dezembro, o presidente Fernando Henrique inaugurou a primeira usina hidrelétrica de capital misto do país. Com capital originário da iniciativa privada e da Companhia Energética de Minas

Gerais, a Usina de Igarapava apontava como sendo o exemplo de parceira a ser estimulada para o setor (NICOLAU, 1998). Naquele ano, na agenda presidencial estiveram presentes, a exemplo de outros anos, as questões relativas à Petrobrás, sobretudo a declaração a respeito da manutenção da União como sócia majoritária da empresa (CARNEIRO, 1998).

Conforme destacado anteriormente, é a partir de 1998 que os atores envolvidos no processo decisório relacionado à geração de energia elétrica ao nível da demanda que vinha sendo estimada entram na zona de risco de crise. A partir daí, a lógica do sistema não admitia mais erros ou atrasos nos processos decisórios e tampouco atrasos nas implantações das decisões. A reconstrução do caso energético *a posteriori* nos dá a oportunidade de verificar que, daquele momento em diante, as (não)decisões dos atores públicos com capacidade de influenciar os rumos da política energética passariam a ser contados de maneira regressiva para evitar a crise.

Ampliação da produção e transferência de gás natural como fonte de energia termoelétrica eram dois temas que permaneciam chamando a atenção do presidente e, conseqüentemente, da imprensa. Em março daquele ano, foram assinados três contratos para a conclusão do gasoduto Brasil-Bolívia (LANA, 1998).

Também foi a primeira vez que o então presidente manifestou-se publicamente sobre os inúmeros casos de queda no fornecimento de energia elétrica no Rio de Janeiro. O presidente, que criticou declarações de Sérgio Motta, então ministro das Comunicações, contra a Light e a Cerj (EQUIPE..., 1998b), condenou tais empresas pelo que chamou de "monopólio privado em detrimento da população" e assumiu a culpa pelas falhas de atendimento das empresas (RAMOS e BRAGA, 1998). Apesar de criticar o fornecimento de energia pela Light, Fernando Henrique Cardoso deixou as providências a cargo da Aneel, negando, por meio do porta-voz da presidência, a competência do governo em relação à regulação e fiscalização das concessionárias (BRAGA, 1998).

Praticamente todo o primeiro ano do segundo mandato do presidente Cardoso foi utilizado pelos tomadores de decisão para readquirir a confiança dos mercados internacionais. Em janeiro de 1999, o ataque especulativo na economia nacional,

que se avolumava desde o segundo semestre do ano anterior, finalmente proporcionou a mais profunda alteração na política econômica implantada em oito anos de mandato. A mudança na política cambial, ensaiada durante os anos anteriores, concretizou-se pela adoção do câmbio flutuante. O então presidente da República tinha todas as razões para focar suas atenções na área econômica, uma vez que a estabilidade da moeda sempre fora a sua principal bandeira para promover um bom governo.

Nesse ambiente de dúvidas sobre a interrupção definitiva da política de estabilidade inflacionária (CARDOSO, 2006, p.422), uma das questões propaladas pelo presidente, referente ao setor energético e de maior repercussão na imprensa ao longo do ano, foi a negativa sobre o aumento do preço dos combustíveis (EQUIPE..., 1999a;.MAGALHÃES e TALENTO, 1999; FERNANDES, 1999). No bojo da reiterada tentativa de realizar uma reforma tributária, novamente, a relação direta entre setor energético e economia foi exercitada em função do intento de criar um novo tributo sobre a gasolina, idéia também veiculada no ano anterior e que não teve nenhum resultado concreto (EQUIPE...1999c, 1999e).

A exemplo dos anos anteriores, a Petrobrás e a construção do gasoduto Brasil-Bolívia estiveram permanentemente na agenda pública do presidente. Na empresa estatal, cenários eram analisados em virtude da escolha de um novo presidente para a empresa, além de ter sido anunciada, em novembro daquele mesmo ano, a descoberta do megacampo de petróleo na bacia geológica da cidade de Santos. Por sua vez, a inauguração do primeiro trecho do gasoduto Brasil-Bolívia também fez parte da agenda pública do então presidente da República. Tal obra, considerada um dos principais projetos do programa de governo “Brasil em Ação” (TREVISAN, 1999), foi defendida por colaborar com a progressiva alteração da matriz energética brasileira (EQUIPE..., 1999b).

Durante todo o ano de 1999, a única referência do presidente da República à energia elétrica foi feita em função do episódio da queda de energia no Sudeste do país. Naquela oportunidade, após dois dias de investigações, o presidente fora avisado de que o blecaute teria sido provocado por um raio que caiu numa subestação da CESP, na cidade de Bauru (VASCONCELOS, 1999). O blecaute no

Sudeste do país, em função de sua grande proporção, foi inserido na agenda pública do presidente.

A partir dos apontamentos descritos, percebe-se com clareza que a questão elétrica não fez parte da agenda presidencial. O então presidente reagiu frente ao tema, mas não se posicionou de forma propositiva.

No que tange ao setor de energia, quatro temas dominaram a agenda pública do presidente da República no ano de 2000, a saber, vazamento de óleo na Baía de Guanabara provocado pela Petrobrás e suas conseqüências, pressões e resistências em relação ao aumento dos combustíveis, primeiras decisões sobre o processo de privatização de Furnas e outras questões relativas à Petrobrás, como de costume.

Na maior parte do ano, as especulações sobre o aumento nos preços dos combustíveis foram rebatidas com negativas categóricas por parte do presidente. Apesar de seu envolvimento pessoal numa das questões que vincula com mais nitidez o setor energético aos índices inflacionários, não foi possível evitar que os aumentos do preço do barril do petróleo no mercado internacional fossem repassados ao consumidor em março e agosto daquele ano.

Além de acompanhar os encaminhamentos para minimizar os danos referentes ao vazamento de óleo na Baía de Guanabara - acidente ambiental ocorrido no Rio de Janeiro, que pode ser registrado como um fato pontual, apesar de ter havido outros casos semelhantes -, a Petrobrás também esteve presente nas declarações do presidente ao defender a participação do setor privado na exploração de petróleo, a venda de ações da empresa (GAYOSO, 2000), além de pleitear a entrada do Brasil na Organização dos Países Exportadores de Petróleo (CANTANHEDE, 2000). É oportuno ressaltar que desde definir alterações no comando da empresa, passando por desautorizar seus executivos publicamente (EQUIPE..., 2000c), até conjecturar sobre possibilidades futuras, a Petrobrás ocupou permanentemente espaço na agenda pública do presidente da República. Em que pese a sua importância estratégica, o presidente Cardoso parecia manter uma relação diferenciada com a empresa (CARDOSO, 2006, p. 348).

Em relação ao processo de renovação do modelo energético, apesar de sua estrutura legal já estar em funcionamento, tendo em vista a criação e operação do ONS, MAE e ANEEL, o processo de privatização das empresas do setor se apresentava em ritmo desacelerado. Em 2000, após longo período de estudos, pressões e resistências políticas, o presidente anunciou que Furnas Centrais Hidrelétricas seria privatizada com a possibilidade dos trabalhadores também comprarem ações da estatal com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviços⁵⁰.

A ampliação da capacidade de geração de energia elétrica, tema fundamental para as análises sobre processo decisório que se seguem, em 2000, esteve na agenda pública do presidente em duas oportunidades. Na primeira, o governo já parecia buscar formas de combater a crise de abastecimento que se avizinhava. Coube a Fernando Henrique Cardoso a assinatura de protocolos de intenção entre governos e empresários do setor elétrico, a respeito da construção simultânea de quarenta e nove termoeletricas. Segundo o planejamento das obras, as termoeletricas produziram energia a partir de 2003. O investimento para esse conjunto de obras estaria a cargo de vinte empresas do setor privado (TEREZA, 2000).

A segunda forma pela qual o tema elétrico entrou na agenda do presidente foi por meio da negativa, isto é, a partir da movimentação que ocorria frente aos “boatos” sobre a inevitabilidade da adoção de racionamento em um futuro próximo, em junho de 2000, o então presidente Cardoso afirmava que o racionamento sequer estava sendo considerado pelo governo, apesar de admitir que os níveis de água dos reservatórios se encontravam abaixo da média de anos anteriores (EQUIPE..., 2000d).

Até esse momento, outros setores do governo já haviam admitido o baixo nível dos reservatórios das hidrelétricas, no entanto, essa foi a primeira vez que o próprio presidente manifestou-se publicamente sobre o tema. Como foi possível observar, naquela oportunidade, a versão oficial ainda era a de que tal situação não traria maiores conseqüências no abastecimento de energia para o país.

⁵⁰ A história provou que a descrença dos analistas políticos em relação aos avanços no processo de desestatização tinha fundamento. Após resistir às pressões políticas de todas as ordens, no início de 2001 foi anunciado o modelo elaborado pelo BNDES de privatização de Furnas. Entretanto, em novembro daquele mesmo ano, o então presidente teve de admitir que a venda da empresa seria da competência de seu sucessor (MALTA, 2001).

No ano seguinte, a crise parecia inevitável. O presidente Cardoso não se pronunciava a respeito de um possível racionamento, ao contrário, sua agenda pública na área de energia elétrica ainda tentava se pautar pela criação de fatos considerados positivos, tal como a retomada do processo de privatização do setor, em especial de Furnas Centrais Elétricas, que fora “iniciado” no ano anterior. Para destravar esse processo, no início de março, o então presidente da República assinou um decreto que retornava ao Conselho Nacional de Desestatização competências sobre a venda de empresas federais geradoras de energia, que outrora estivera sob comando do Ministério de Minas e Energia. O esforço concentrado do presidente para vender a empresa perdurou até o início do mês de abril. As pressões contrárias à privatização permaneciam (HUAMANY, 2001; BRAGA *et al.*, 2001), o que por certo diminuiu o afã por dar seguimento ao processo a toque de caixa e, a cada dia que se passava, a gravidade da crise amplificava as cobranças sobre o presidente. Quando o governo federal finalmente anunciou, no dia 21 de março de 2001, a necessidade de implantar um plano de racionalização de energia, todas as atenções se voltaram para esse tema. Nos três meses subseqüentes, foram diversas as manifestações públicas sobre o que foi popularmente conhecido como “crise do apagão”.

Do início de seu governo até março de 2001, em diversas oportunidades, o tema energético esteve presente na sua agenda pública. Entretanto, as questões relacionadas à Petrobrás, gasoduto Brasil-Bolívia, processo de reestruturação do modelo energético, o que inclui o processo de privatização do setor, foram os principais temas trabalhados por Cardoso. No que tange à ampliação da oferta de energia elétrica, com especial atenção à energia hidrelétrica, foram poucas as declarações públicas diretamente relacionadas ao tema. A ampliação da oferta de energia hidrelétrica entrou na agenda do presidente praticamente como uma consequência natural do processo de privatização e de reforma do setor. Esse quadro de prioridades somente foi alterado com a explícita evidência de uma crise energética.

Também em uma análise comparativa realizada em 2001, a percepção mostrava-se semelhante à aportada acima.

“De uma série de iniciativas isoladas, emerge um quadro que mostra o presidente da República muito mais diretamente envolvido nos assuntos de energia do que no

ano passado. (...) A evolução das atividades do presidente em relação ao setor elétrico tem sido muito rápida” (CORRÊA, 2001).

Durante os anos que antecederam a crise de energia elétrica de 2001, o então presidente da República teve participação discreta no processo decisório relativo à geração de energia hidrelétrica. Entretanto, em função da crise, a atenção dispensada ao tema passou a ser outra. Segundo Paulo Kramer, professor da Universidade de Brasília, a relação entre maior envolvimento do presidente e a crise energética é direta: “... a crise é tão grave que o próprio presidente se sentiu na obrigação de assumir o problema” (KRAMER *apud* CORREA, 2001).

3.4 O Envolvimento dos Ministros de Minas e Energia

A visibilidade conferida ao principal cargo de um ministério, faz de um ministro um dos atores de maior influência no jogo político. A formação de agendas políticas está diretamente relacionada à importância dada aos temas da área pelos atores públicos de elevada expressão nos meios de comunicação (KINGDON, 1995). Ao lado do presidente da República, os ministros são vistos como as autoridades máximas na formulação e execução de políticas públicas. Será na formação da agenda do ministério que as vontades do presidente e do ministro terão destaque na priorização de temas a serem tratados. Como no caso anterior, a vontade do ministro não é suficiente para controlar as realizações de um ministério, mas existe uma elevada promiscuidade entre a agenda pessoal do ministro e os temas prioritários de sua pasta.

As informações a respeito da forma como o tema geração de energia foi tratado pelos políticos indicados pelos presidentes, entre os anos de 1998 e 2001, serão analisadas segundo a agenda pública dos chefes da pasta de Minas e Energia. Durante esses anos, três políticos ocuparam o principal cargo desse Ministério. Os titulares foram os ministros Raimundo Brito (01 de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1998), Rodolpho Tourinho Neto (01 de janeiro de 1999 a 23 de fevereiro de 2001) e José Jorge Lima (13 de março de 2001 a 08 de março de 2002). Após a exoneração, a pedido do ministro José Jorge, essa pasta foi ocupada por mais um ministro, de perfil bastante técnico, que exerceu suas funções até o término do governo Cardoso.

Durante todo o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, o principal cargo do Ministério de Minas e Energia foi ocupado por Raimundo Brito, advogado e secretário por duas vezes na pasta similar do governo do estado baiano, nas gestões de Antônio Carlos Magalhães. Dentre os fundamentos da política energética do período, segundo Antônio Dias Leite, ex-ministro de Minas e Energia e professor emérito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, havia o estabelecimento de “concorrência entre produtores e prestadores de serviço, por meio de mercados abertos e competitivos, em substituição dos monopólios naturais e regionais que antes predominavam” e a eliminação dos “subsídios e isenções fiscais de modo que os preços e tarifas reflitam [refletissem] o custo total de cada energético oferecido” (LEITE, 2000). Em paralelo às privatizações, o objetivo era eliminar as ações diretas do Estado, retirando-o de sua função produtiva e fomentando o seu papel regulador. Havia, portanto, a diretriz de promover uma reforma de ampla envergadura, conforme já fora apontado em sessões anteriores.

Parte majoritária das ações necessárias para cumprir com os objetivos do Palácio do Planalto não estava sob o comando do Ministério de Minas e Energia, mas, sim, do Conselho Nacional de Desestatização e do Ministério da Fazenda/Tesouro Nacional que, além de controlar o fluxo de caixa, tinha a função de contingenciar recursos do Ministério. Tal situação restringia a ação política do ministro, uma vez que ele tinha que conviver com uma série de determinações formuladas em ambientes exógenos ao seu Ministério. Dessa maneira, apesar de ser reconhecido por outros atores como um ator importante do processo, o ministro tinha que conviver com significativas restrições executivas. Soma-se às restrições políticas e financeiras, o fato dos três políticos ocupantes do posto mais alto no Ministério de Minas e Energia não serem do mesmo partido do presidente da República. Nesse caso, ter origem na base aliada implicou em estar bastante distante do núcleo do governo⁵¹.

De qualquer modo, os ministros não deixaram de ser uma das principais referências na área para a grande imprensa, o que implicou em uma alta visibilidade pública dessas autoridades. Seguindo as orientações de John Kingdon (1995), tais características os credenciavam como atores com potencial de elevar

⁵¹ A correlação de forças do Ministério de Minas e Energia com outros órgãos do governo será tratada em uma sessão posterior desta tese.

temas à agenda do setor energético. Por meio do acompanhamento das agendas públicas desses três ministros será possível analisar como a ampliação de geração e transmissão de energia figuraram entre as suas prioridades.

O levantamento realizado nas matérias publicadas pelos órgãos de circulação nacional teve o objetivo de visualizar os temas de maior pertinência na agenda dos ministros. Diferentemente da descrição da agenda presidencial, esse levantamento agregou as interpelações públicas dos ministros em três diferentes grupos: i. falhas no fornecimento de energia, subdividido em falhas tidas como conjunturais e falhas estruturais, estas últimas relacionadas à capacidade da política que vinha sendo implantada de atender a toda demanda de energia; ii. reestruturação do modelo energético, que inclui as formulações a respeito das privatizações, marco regulatório do setor e alteração da matriz energética e, por fim, iii. questões relacionadas exclusivamente à energia hidrelétrica.

3.5 Agenda Reativa

Durante o período estudado, parte considerável da agenda pública dos três ministros esteve voltada a dar explicações para as falhas no fornecimento de energia nas diversas regiões do Brasil, denominadas aqui de falhas conjunturais, assim como para o risco de haver racionamento ou interrupção de energia de maneira generalizada, popularmente chamado de “apagão”, aqui denominado de falha estrutural.

Dentre os temas que mais tiveram repercussão na mídia e entre os cidadãos comuns, estão as inúmeras interrupções de abastecimento de energia na cidade do Rio de Janeiro. Alvos de constantes críticas da opinião pública e de especialistas, as empresas Light e Cerj justificavam a crise em função das dificuldades para atender o forte aumento de demanda. Por outro lado, a ANEEL alegava que não houvera investimentos à altura das necessidades. Após severas críticas do ministro Sergio Motta, então responsável pelo processo de privatização das telecomunicações, o ministro Raimundo Brito cobrou responsabilidade dos dirigentes da Light. A promessa feita pela empresa de ter

controlado o sistema não resistiu ao primeiro verão carioca. No ano seguinte, houve, novamente, queda de energia na cidade do Rio de Janeiro.

Ainda em 1998, em função de temporal com fortes ventos, houve a queda de sete torres do sistema que transmite energia da hidrelétrica de Itaipu para uma subestação que alimenta as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Naquela oportunidade, mês de setembro, o ministro Raimundo Brito chegou a levantar a hipótese de que os atentados teriam conotação política, tendo em vista as eleições presidenciais do final do ano (EQUIPE..., 1998g).

No ano seguinte, foi a vez da ocorrência de um acidente natural na subestação de transmissão de Bauru, que provocou a queda de sessenta e quatro por cento do sistema das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Em função da proporção do desastre, o então ministro Rodolpho Tourinho Neto esteve permanentemente envolvido com a apuração das responsabilidades. Esse acidente gerou um tema (proteção do sistema elétrico) que entrou na agenda pública do ministro até março de 2000, quando o governo anunciou a implantação de um sistema de segurança contra blecaute⁵² (CABRAL, 2000).

Ao longo dos anos, em função da diminuição de ocorrências de falhas conjunturais de fornecimento de energia e, sobretudo, em função do reconhecimento das competências da Agência Nacional de Energia Elétrica e do Operador Nacional do Sistema, esse tema foi perdendo espaço na agenda pública dos ministros de Minas e Energia. O surgimento dessas outras instituições propiciou que a responsabilidade por falhas no abastecimento de energia fosse pulverizada entre atores do setor energético.

Entretanto, exatamente no sentido oposto ao observado anteriormente, as dúvidas em relação à sustentabilidade do novo modelo energético somente aumentaram ao longo dos anos. Em outras palavras, as questões estruturais avançaram sobre a agenda dos ministros em progressão geométrica. Já no ano de 1997, em duas oportunidades o ministro de Minas e Energia, Raimundo Brito, posicionou-se sobre um eventual risco de déficit no fornecimento de energia (EQUIPE..., 1997; PRATES, 1997). A partir de então, o tema racionamento de

⁵² Importante observar que os acidentes no sistema de abastecimento de energia abriram espaço na agenda dos ministros. Como fora observado por Kingdon (1995) e Sabatier (1999), acontecimentos externos têm o poder de elevar temas na agenda de governo.

energia entrou na agenda pública dos ministros de Minas e Energia. Para garantir que 1998 fosse o último ano de grandes dificuldades na geração de energia (SAFATLE, 1998a) e lançar o Programa de Combate ao Desperdício de Energia, com a meta de economizar três bilhões de kilowatts (EQUIPE..., 1998h), o ministro Raimundo Brito transitava entre negar qualquer risco de falta de energia e tomar medidas para que aquele mesmo risco não se agravasse.

Em função do agravamento da situação, a agenda pública do ministro Rodolpho Tourinho Neto foi ainda mais influenciada pelas dúvidas que pairavam sobre a possibilidade de haver racionamento. Escolhido para exercer o cargo de ministro no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, já em seu terceiro mês de gestão, Rodolpho Tourinho admitiu a possibilidade de haver déficit de energia elétrica no país a partir de 2000: "temos um equilíbrio que não é confortável [...] nosso objetivo hoje é atrair a iniciativa privada, porque o governo não vai mais fazer investimentos" (TOURINHO *apud* PAUL, 1999). Essa declaração sinalizava a agenda que estava posta para o Ministério. Caberia à equipe do ministro criar condições para que a iniciativa privada aderisse ao projeto de geração de energia.

O vínculo entre fatores externos e formação de agenda pode ser nitidamente encontrado nos questionamentos realizados sobre a possibilidade de racionamento de energia e os impactos na agenda do ministro Tourinho. Reclamações referentes às falhas pontuais no fornecimento de energia em diversas partes do país obtiveram maior ressonância com o acidente na subestação de Bauru, que implicou no corte de energia em sessenta e quatro por cento de todo o sistema das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. O impacto desses acontecimentos e a admissão de risco de crise criaram as condições necessárias para que, em março daquele ano, o Tribunal de Contas da União determinasse que o Ministério de Minas e Energia fizesse uma avaliação do cumprimento do Plano Decenal de Expansão do Setor Elétrico, elaborado pela Eletrobrás (CORRÊA, 1999a). O Ministério estava totalmente exposto às críticas em relação ao setor elétrico.

A série de alarmes sobre as dificuldades que o sistema elétrico vinha enfrentando era acionada por diferentes atores públicos, desde especialistas até órgãos oficialmente partícipes do setor elétrico, como fora o caso do Operador Nacional

do Sistema (FERREIRA, 1999). Embora a análise mais detalhada sobre o comportamento da comunidade de especialistas seja realizada posteriormente, cabe ressaltar nesta passagem que o ministro de Minas e Energia reconhecia publicamente o recebimento de informações técnicas a esse respeito. Novamente, a sincronia entre fatores externos e agenda pública foi estabelecida quando o ministro Tourinho afirmara que esperava “ouvir outros segmentos do setor e tentar ampliar as decisões do governo com outras idéias” (TOURINHO *apud* CORRÊA, 1999b).

A agenda pública do ministro seguiu em diálogo constante com o risco de crise de fornecimento. Entretanto, após ter admitido a possibilidade de haver problemas no futuro, Rodolpho Tourinho adotou a estratégia de seu antecessor, ou seja, não admitir publicamente o risco de crise, mas executar ações de impacto no curto prazo. No bojo dessas ações estiveram o lançamento, em julho, da campanha nacional para conscientizar a população sobre a necessidade de racionalização do uso de energia elétrica (VELLOSO e ROSA, 1999); a decisão da Eletrobrás, em setembro, de garantir a compra de toda energia gerada pela Usina Termoelétrica de Cachoeira Dourada, no estado do Rio de Janeiro (TAVARES, 1999) e o fato do Ministério ter solicitado que o horário de verão fosse implantado no mês de outubro, um mês antes do que vinha sendo habitual (EQUIPE..., 1999d).

O ambiente de negativas em relação à crise, coadunado com as ações de impacto no curto prazo, segue como rotina na agenda do ministro Tourinho até o final de seu mandato, em março de 2001. Foram inúmeras as vezes em que ele foi solicitado para comentar sobre o risco de crise. Categoricamente, nos meses de janeiro, maio, junho, agosto, setembro e outubro de 2000, assim como em janeiro de 2001, o ministro afirmou que não havia o menor risco de racionamento de energia. Em paralelo, foram tomadas medidas de incentivos para que as usinas termoelétricas em construção começassem a operar antes da data prevista para o início das atividades (RACY, 2000); foi autorizado importar energia da Argentina e do Paraguai (EQUIPE..., 2000a; 2000b) e, a exemplo do ano anterior, foi solicitado que o horário de verão tivesse início quase 60 dias antes do habitual (PACELLI, 2000).

O já mencionado relatório da Comissão de Análise do Sistema Hidrotérmico de Energia Elétrica identificou quatro iniciativas do Ministério de Minas e Energia para atenuar o desequilíbrio entre oferta e demanda de energia, durante o período pré-crise energética. Conhecidas por Geração Emergencial, Programa Prioritário de Termoelétricas (PPT), Programa Emergencial de Termoelétricas e Leilão de Capacidade, todas essas iniciativas foram lançadas nos anos de 1999 e 2000. Por motivos distintos, nenhuma delas se concretizou (KELMAN, 2001, p. 10).

A Geração Emergencial, que em linhas gerais previa a contratação de pequenas usinas térmicas, careceu de um acordo entre ANEEL e Eletrobrás sobre qual órgão custearia a iniciativa. A ANEEL temia ter que repassar os custos para os consumidores e a Eletrobrás tentou se preservar e não agravar seu balanço financeiro, que já se encontrava desequilibrado.

Naqueles anos, o fato que ganhou mais publicidade na imprensa foi o impasse entre Ministério de Minas e Energia, ANEEL, Ministério da Fazenda e Petrobrás para equacionar a variação do preço do gás, oriundo da Bolívia, que estava cotado em dólar. Em meio aos primeiros anos de desvalorização da moeda brasileira, após o fim da paridade cambial do real frente ao dólar, a decisão entre repassar o aumento do preço para o consumidor no curto, médio ou longo prazo levou dois anos para ser tomada.

No caso do Leilão de Capacidade, a razão da sua não concretização está vinculada aos atrasos na obras de Angra II - questão equacionada pelo Estado brasileiro somente em fevereiro de 2001, data do início da operação comercial da Usina -, nesse caso, as visões do MME, do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério da Fazenda voltaram a carecer de concordância.

Com exceção dessa última iniciativa, a questão financeira é central no debate sobre novos investimentos públicos no setor, e não poderia ser diferente. A conclusão que o Relatório da Comissão traz é a de que

“O fator principal para o insucesso das iniciativas governamentais para amenizar a crise, em particular o PPT, foi a ineficácia da

gestão intragovernamental. Houve falhas de percepção da real gravidade do problema e de coordenação, comunicação e controle. Mais especificamente, houve descoordenação entre os setores de eletricidade, petróleo/ gás e área econômica.” (KELMAN, 2001, p.11)

Em estado latente desde 1998, as provocações sobre um possível racionamento de energia só encontraram um ponto de inflexão no momento em que o governo admitiu a necessidade de implantar medidas restritivas ao consumo de energia. No dia 13 de março de 2001, ainda durante a cerimônia de posse, o então ministro de Minas e Energia, José Jorge, admitiu a racionalização do uso de energia por meio da administração da demanda. Foi com essa declaração e, posteriormente, com a adoção do “Plano de Redução de Consumo e Aumento da Oferta”, sucedido pelo “Programa Emergencial de Redução do Consumo de Energia Elétrica”, que as especulações dos analistas foram substituídas pelas dúvidas em relação às decisões que iriam ser tomadas. Caracteriza-se, dessa maneira, o início de uma nova dinâmica no setor, que foi contemplada com uma nova correlação de forças dentro do governo, mas que não será objeto de análise deste estudo.

3.6 Agenda Positiva

Em relação à agenda dos ministros de Minas e Energia sobre a reestruturação do modelo energético, que inclui as formulações a respeito das privatizações, marco regulatório do setor e alteração da matriz energética, houve poucas resoluções que permitissem vislumbrar avanços. Ao contrário, esse período pode ser caracterizado pelos sucessivos adiamentos no processo de privatização de Furnas Centrais Elétricas, sobretudo em função da persistente oposição de setores da sociedade e das divergências intragovernamentais sobre o modelo a ser adotado para alavancar os interesses dos investidores internacionais.

Outro tema presente na agenda foi a (in)definição do preço do gás natural oriundo da Bolívia. A posição defendida pelo então ministro Tourinho de indexar o preço ao dólar era rejeitada pelas autoridades da área econômica (CORRÊA,

2001). A questão permanecia na agenda do ministro em função dos projetos relacionados à construção de usinas termelétricas. Tida como uma das prioridades absolutas na principal secretaria do Ministério, a secretaria de energia, a instalação de usinas termelétricas foi mantida na agenda do ministro Tourinho durante toda a sua gestão; no entanto, para avançar em seu projeto prioritário, ele deveria incentivar a resolução de um problema que não estava sob a sua governabilidade.

A correlação de forças nesse momento era o determinante para resolver o enigma que fora dado para o Ministério de Minas e Energia: atrair investidores privados para o setor, sem ter um marco lógico de atuação definido. E, em função da evidente assimetria de forças em relação à poderosa área econômica do governo, o MME tampouco tinha governabilidade para resolver os impasses presentes em sua área.

A agenda do ministro refletia essas contradições, parte significativa do que poderia ser chamado de agenda positiva do Ministério no setor elétrico dependia de decisões coordenadas com outros ministérios e a presidência. Na ausência de soluções viáveis de serem implantadas e de um articulador político eficiente - chamado por Kingdon (1995) de empreendedor de políticas - que pudesse construir as condições necessárias para avançar sobre a questão, os temas permaneceram estancados na agenda de governo, sem ocupar espaço na agenda de decisão.

Especificamente sobre os temas que compuseram a agenda positiva do Ministério, tendo em vista que os vários outros tópicos surgiram em função das falhas no fornecimento de energia, o estímulo à construção de usinas termoelétricas foi sem dúvida o que mais se sobressaiu. Segundo o então ministro Rodolpho Tourinho Neto,

“No início do segundo mandato, estimou-se a necessidade de um aumento de 40% da capacidade instalada para o período de 1999 a 2004 – ou 26 mil MW, o equivalente a pouco mais de duas usinas de Itaipu -, de forma a atender a um crescimento da demanda de 5% ao ano.

A questão que se colocava era de como garantir, no curto e médio prazo, a necessária expansão da oferta, uma vez que as obras hidrelétricas em andamento e a conclusão de Angra 2

asseguravam apenas cerca de 15 mil MW de aumento de capacidade instalada.

Faltavam, portanto, de 11 mil MW a 12 mil MW para cobrir o crescimento projetado da demanda. Para responder a esse desafio só havia uma resposta possível: usinas termelétricas movidas a gás natural. Além de poderem entrar em operação num prazo muito mais reduzido do que outros tipos de usina, havia a disponibilidade do gasoduto Brasil-Bolívia, inaugurado em 1999.

Foi criado, assim, o PPT (Programa Prioritário de Termelétricidade, que assegura[ria] de 11 mil MW a 12 mil MW de expansão adicional da capacidade instalada de geração (...)" (TOURINHO, 2001).

Uma vez que a "única resposta possível" era viabilizar a operação de usinas termelétricas, causa menos estranhamento o fato da geração de energia hidrelétrica, principal vocação brasileira, não ter feito parte da agenda do ministro. Durante todo o período estudado, foram apenas três os episódios que vincularam ações no setor hidrelétrico com posicionamentos públicos dos ministros de Minas e Energia.

Sem deixar dúvidas, a declaração do então ministro Raimundo Brito soa como um fato isolado, de proporções bastante significativas para as conclusões que serão trabalhadas posteriormente. O fato ocorrido em março de 1998 diz respeito à intenção anunciada de o Estado investir na segunda etapa da Usina Hidrelétrica de Tucuruí. Possibilidade abolida dos planos do governo, o investimento público em empresas privatizáveis constitui uma exceção em meio ao aspecto central da política energética adotada, a qual inviabilizava investimento com recursos da União. O ineditismo se confirma ao verificar que o ministro justificou-se publicamente em relação à intenção do então governo de investir em infra-estrutura energética. Para Raimundo Brito, tal medida era importante para "evitar o colapso de fornecimento de energia na região" (SAFATLE, 1998a), ou melhor, apesar da determinação do governo federal em manter a estabilidade da moeda e promover a passagem de um Estado provedor para o Estado regulador, o ministro de Minas e Energia anunciou novos investimentos públicos no setor, pois a situação poderia ficar fora de controle. Ora, se assim foi feito em 1998, por que o governo não manteve essa postura cautelosa durante os anos posteriores?

Já em outubro de 2000, poucos meses antes do início do projeto de racionalização, as hidrelétricas ganharam destaque na mídia em função do edital de licitação, cujo lançamento era de responsabilidade da ANEEL. A expectativa era a de que a Agência licitadora, até fins de 2001, a construção de trinta usinas hidrelétricas. Ambas as informações passadas sobre as usinas hidrelétricas, naquele momento, revelam o lançamento de projetos ambiciosos para a área, importância inversamente proporcional ao espaço ocupado pelo tema na agenda dos ministros.

Havia, portanto, pelo menos dois grandes conjuntos de temas presentes na agenda dos ministros de Minas e Energia entre os anos de 1998 e 2001. O primeiro conjunto derivava das falhas de fornecimento de energia, seja do ponto de vista conjuntural ou estrutural. O segundo, refletia o que poderia ser chamado de agenda positiva, uma vez que agregava os projetos “transformadores” do Ministério. O que pôde ser observado com os fatos ocorridos naqueles anos foi a ausência de governabilidade para os ministros conduzirem a agenda tida como positiva. O locus de decisão de parte significativa dessa agenda estava no Palácio do Planalto ou no Ministério da Fazenda.

As críticas às falhas de abastecimento, quando focadas em causas conjunturais, foram trabalhadas pelo próprio Ministério ou pelos novos órgãos que já faziam parte do setor energético, como eram os casos da Agência Nacional de Energia Elétrica e do Operador Nacional do Sistema. No tocante às críticas estruturais, diretamente relacionadas às dúvidas sobre a capacidade de o modelo instalado gerar energia suficiente para garantir a demanda, as soluções apresentadas pelo Ministério estavam, na sua origem, limitadas pela baixa governabilidade para tomar decisões.

3.7 A Influência da Opinião Pública

Reconhecida por John Kingdon (1995) como sendo uma das forças que compõem a corrente política, a opinião pública pode desempenhar um importante papel na elevação de temas à agenda de governo. Como foi apontado anteriormente, em *Agendas, Alternatives and Public Policies*, opinião pública – *national mood* –,

campanhas de grupos de pressão, resultados eleitorais, distribuição partidária ou ideológica no parlamento, assim como mudanças no primeiro escalão do governo afetam o equilíbrio do sistema político que, por sua vez, abre possibilidade para promover mudanças significativas nas políticas.

Assim, a depender da ressonância alcançada pela desaprovação da opinião pública sobre determinada matéria, governos tendem a reconsiderar as suas intenções. Da mesma maneira, o vetor inverso também se apresenta como verdadeiro, isto é, a depender do apoio da opinião pública, temas podem ser fortalecidos na agenda governamental.

Na relação com o Poder Legislativo, matéria não central desta tese, Figueiredo e Limongi (2001) realizaram análise semelhante em relação à capacidade da opinião pública de direcionar temas para a agenda. A refletir sobre o poder institucional do executivo e a organização interna dos trabalhos legislativos, os autores concluem que "(...) o presidente conta com inúmeras vantagens estratégicas que lhe permitem controlar a agenda decisória no processo legislativo (...) [uma dessas vantagens seria o poder de] "apelar diretamente à opinião pública, valendo-se de seu acesso privilegiado aos órgãos de comunicação de massa" (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p. 69).

Ainda na mesma direção, para Paul Sabatier (1993, 1999), o posicionamento da opinião pública, visto como uma das formas de provocar perturbações externas ao sistema, é tido como um dos elementos que pode alterar aspectos centrais das políticas públicas (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999, p. 149).

Por essas razões, a análise sobre o comportamento da opinião pública torna-se um importante elemento para verificar a entrada do tema expansão da geração de energia elétrica na agenda governamental. O recorte temporal utilizado para tal análise também foi fixado nos três anos anteriores à eclosão da crise energética em março de 2001.

A semelhança entre os temas presentes nas agendas dos ministros de Minas e Energia e o posicionamento da opinião pública não deve ser entendida como

mera coincidência. Praticamente a totalidade da agenda aqui denominada de reativa se espelha na movimentação da opinião pública.

De 1998 a de 2001, as interrupções no fornecimento de energia elétrica - seja em partes das cidades ou em regiões do país - por um razoável período de tempo, os chamados blecautes, foram grandes chamarizes para o posicionamento da opinião pública.

Embora outras cidades tenham sido afetadas por interrupções no fornecimento de energia elétrica, nada se compara à cobertura dada pela grande imprensa sobre os incontáveis casos ocorridos na cidade do Rio de Janeiro. Em janeiro de 1998, primeiro mês utilizado como referência desta tese, os blecautes já eram anunciados como corriqueiros, a exemplo desta notícia: “A falta de luz voltou a atrapalhar o sono de moradores de vários bairros do Rio e de municípios próximos na madrugada de ontem [dia 03 jan. 1998]” (EQUIPE..., 1998a). No mês seguinte, nova pane no Rio de Janeiro foi registrada: “Depois do apagão de terça-feira, que deixou Ipanema e algumas ruas de Copacabana às escuras por nove horas, ontem mais 25 bairros do Rio sofreram blecautes”. (EQUIPE... 1998e). Em dezembro, 500 mil moradores de cinco bairros cariocas ficaram sem energia elétrica. Diversas categorias de transtornos passaram a ser relatadas pelos moradores da cidade: trânsito, dificuldade de sair de elevadores, perda de alimentos estocados em geladeiras, temor de assaltos e, em relação ao que importa para esta tese, inúmeras críticas à forma de atendimento da empresa concessionária de serviço público, no caso, a Light. (EQUIPE..., 1998i).

Em linhas gerais, essa foi a tônica no Rio de Janeiro durante o período analisado. Com momentos de maior ou menor sucesso, a cidade maravilhosa tornou-se a antítese de uma história bem-sucedida. Em um dos episódios mais pitorescos, os apagões ocorreram durante sete dias consecutivos, o que totalizou cerca de três horas e meia de interrupção de energia (MATHEUS *et al.*, 2000).

Como não poderia ser diferente, a seqüência de queda de energia levou o consumidor carioca a se posicionar criticamente em relação às empresas prestadoras de serviço. Em janeiro de 1998, houve 146 queixas formais direcionadas à Light, em função de meras reclamações ou de indenizações

referentes aos eletrodomésticos danificados no momento da interrupção de eletricidade (NUNES, 1998). Já em fevereiro do mesmo ano, a Light admitiu que o seu novo canal de comunicação com os cidadãos do Rio de Janeiro, o então telefone de emergência Light, recebera 10 mil chamadas em um só dia (ESCÓSSIA, 1998).

Apesar do claro descontentamento da população com os serviços que vinham sendo prestados, não foi possível identificar um momento da história que traduzisse tal insatisfação em algum tipo de posicionamento em relação à política energética que vinha sendo implantada. Alguns grupos de interesse posicionaram-se publicamente, com a intenção de capitalizar ou refutar o desconforto da maior parte dos cidadãos. Da mesma forma que algumas Organizações não Governamentais (ONG's) canalizavam as insatisfações para fortalecer suas convicções contrárias ao processo de privatização (GUERREIRO, 1998; EQUIPE..., 1998f), o então presidente da Associação Brasileira de Infra-estrutura e Indústrias de Base (Abdib) alertava que "obviamente, o capital privado não é [era] uma opção e sim o único caminho para evitar o colapso" (MARQUES, 1998).

O fato é que não houve um posicionamento político da população contra as decisões na área de energia elétrica. A opinião pública manifestava-se contra o serviço prestado, não contra a política do governo. As declarações do então ministro das telecomunicações, Sérgio Motta, faziam coro a essa assertiva. Político de absoluta confiança do então presidente da República, Motta criticava publicamente a forma como as empresas recém-privatizadas (Light e Cerj) estavam prestando serviço, e isso não implicava oposição à política de privatização, mesmo porque o próprio ministro era o principal operador do processo de privatização do setor de telecomunicações.

Ainda no setor elétrico, uma série de interrupções no fornecimento de energia em outros estados brasileiros ganhava espaço na imprensa escrita. Passíveis de serem mais bem entendidos como alarmes sobre o estado da infra-estrutura instalada, do que propriamente como galvanizadores de posicionamentos da opinião pública, diversas regiões do país conviveram com longas e extensas interrupções de energia.

O período analisado foi marcado por vários acidentes desse tipo. Segundo levantamento realizado por Oliveira *et al.* (2005), a cronologia de blecautes se deu da seguinte forma:

(...)

VERÃO DO APAGÃO: Entre o fim de 1997 e o início de 1998, a rede precária e sobrecarregada da Light fez os cariocas passarem pelo “verão do apagão”. Em 20 de novembro, bairros de Zona Sul e subúrbio ficaram quatro horas sem luz. Em dezembro, janeiro e fevereiro, sucessivos cortes de energia queimaram eletrodomésticos.

JANEIRO DE 1998: Um curto-circuito provocou a explosão de dois transformadores em Adrianópolis. No mês seguinte, um dos nove transformadores da subestação explodiu novamente e provocou um incêndio que deixou dez municípios do Rio sem energia. O transformador que explodiu havia entrado em funcionamento quatro horas antes.

ABRIL DE 1998: Sete torres da usina de Itaipu, em Campina da Lagoa (a 460 quilômetros de Curitiba), foram derrubadas por ventos, afetando duas linhas de transmissão. Ficaram sem luz estados do Sudeste, Sul e Centro-Oeste.

MARÇO DE 1999: Um raio numa subestação em Bauru (SP) provocou um blecaute em nove estados e no Distrito Federal no dia 11. Todo o sistema interligado foi comprometido.

DEZEMBRO DE 2000: Doze estados do Sudeste, Sul e Centro-Oeste ficaram sem luz após um curto-circuito provocado por falha humana na hora da manutenção de equipamentos na subestação de Ivaiporã (PR). No Rio já era o terceiro apagão em 48 horas. O diretor-presidente do ONS, Mário Santos, disse que os três apagões sucessivos no Rio foram “um tremendo azar”.

ABRIL DE 2001: Explosão na subestação de Furnas em Jacarepaguá. O disjuntor da linha de transmissão explodiu e o sistema de proteção foi acionado. (...)

As interrupções no fornecimento de energia elétrica tiveram dois tipos de impactos entre os atores do setor: soaram como alarmes para os especialistas e, conforme referido, pautaram as agendas reativas dos ministros de Minas e Energia. Portanto, os debates sobre as debilidades do sistema, que até o início de 1998 ainda se encontravam em estado latente, foram se avolumando ao longo dos anos.

Para esta tese, faz-se mister sinalizar que as críticas e descontentamentos com o setor elétrico que ganharam visibilidade na imprensa até 2000 estavam vinculados às falhas no fornecimento de energia. Além disso, a existência desses blecautes não apontava necessariamente para a possibilidade de haver déficit de

energia, objeto principal deste estudo. A correlação não é direta, embora tenha havido evidências de falta de investimentos no setor. O próprio ministro Rodolpho Tourinho, ao ser questionado sobre a fragilidade do sistema, em audiência pública no Congresso, após o apagão de março de 1999, admitira que

“precisamos dotar o sistema interligado Sul, Sudeste e Centro-Oeste de melhores condições para enfrentar grandes distúrbios, que podem não ter sido previstos até o momento. [...] Essa tem sido nossa maior preocupação no sentido de, em curto prazo, de alguma forma, retomar investimentos e ações necessárias para evitar o tipo de problema que tivemos.” (SENADO, 1999)

Uma vez que esta sessão não tem como objetivo apurar os fatos relacionados à crise de fornecimento de energia - mas sim sublinhar em que sentido os cidadãos vinham sendo afetados por ocorrências no setor elétrico e se esses acontecimentos criaram algum tipo de posicionamento da opinião pública -, não se trata de contestar ou validar argumentos técnico-políticos.

Relevante para este estudo é mostrar que os acontecimentos do setor elétrico não implicaram em manifestações públicas coordenadas e que, embora tenham sido de grande relevância, as inúmeras interrupções de fornecimento de energia serviram mais como insumo para as análises de sustentabilidade do setor realizadas por especialistas, sejam eles governamentais ou de organizações da sociedade civil, do que como pressão social propriamente dita.

3.8 Formação de Alternativas?

Conforme alertado por Kingdon (1995), os especialistas caracterizam-se por serem atores de menor visibilidade política relativa e, tendem a ser os responsáveis por liderar processos de construção de alternativas (KINGDON, 1995; SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999).

Esses processos estão calcados na construção de alternativas tecnicamente viáveis e que dêem respostas aos constrangimentos orçamentários impostos pela coligação presente no poder. Porém, além de lidar com a viabilidade técnica das alternativas, os especialistas devem zelar pela viabilidade política de suas

propostas. Nesse sentido, segundo Sabatier, terão mais chances de ter as suas propostas vistas como politicamente viáveis aqueles especialistas que partilharem de concepções políticas semelhantes a do grupo dominante no poder. A harmonização de concepções políticas cria a possibilidade de influenciar questões centrais nas políticas públicas (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999, p. 120).

Neste momento, faz-se necessário retomar o tema dos filtros impostos pelos governantes às idéias dos especialistas. Quanto mais próximas as idéias apresentadas pelos especialistas forem das convicções dos governantes, maior a probabilidade delas serem encampadas (KINGDON, 1995, p. 132-137). Mais especificamente, demonstrar concordância com os valores que fundamentam uma política que está sendo implantada ou com a relação entre causa e efeito, partilhada pelos governantes, aumenta a possibilidade de intervenção da comunidade de especialistas na definição dos rumos da política.

Paul Sabatier (1993) acaba por derivar dessa constatação a hipótese de que os atributos centrais de uma política não serão alterados enquanto a coalizão dominante que a instituiu estiver no poder – ainda que aspectos secundários possam vir a ser alterados durante esse período⁵³. Essa hipótese trabalhada por Sabatier não coincide com a teoria de Kingdon. Para o autor de *Agendas, Alternativas and Public Policies* o momento determinante nos processos decisórios caracteriza-se pelo encontro simultâneo das correntes de problema, de política e de políticas públicas. Tais momentos seriam capazes de criar as condições necessárias para que determinado tema se deslocasse da agenda de governo para a agenda de decisão. A análise que Sabatier desenvolve relativiza a possibilidade de tomada de decisão no que concerne aos aspectos centrais de uma política, mesmo que as condições apresentadas por Kingdon sejam satisfeitas. Essas informações são fundamentais para analisar a participação de parte da comunidade de especialistas do setor elétrico no processo decisório de geração de energia, durante o período estudado nesta tese.

⁵³ A não ser que acontecimentos externos se apresentem como passíveis de cambiar o equilíbrio nas relações intragovernamentais.

Em primeiro lugar, é necessário saber quais eram os aspectos centrais da política para o setor elétrico que vinha sendo implantada durante os anos pesquisados. Em seguida, como forma de compreender a proximidade dos especialistas com os tomadores de decisão, será necessário analisar se aqueles partilhavam das idéias centrais de tal política.

Conforme mencionado nas seções “aspectos centrais das políticas do governo Fernando Henrique Cardoso” e “o setor elétrico”, a alteração no modelo de gestão do setor energético fez parte de uma lógica administrativa que visava à reforma do Estado como um todo. Particularmente no setor de infra-estrutura, o Brasil deixaria de produzir bens e serviços e passaria a regular a atividade privada, que por sua vez seria a responsável por investir na produção e na ampliação de serviços, por exemplo, de telefonia e energia elétrica.

A leitura da equipe mais próxima do então presidente Fernando Henrique era a de que, por um lado, o Estado não teria mais caixa para atender às necessidades de investimento no setor e, por outro, de que em nome da estabilidade econômica - objetivo central daquele governo - seria necessário privatizar as empresas do setor como forma de incentivar a presença do setor privado e diminuir o déficit fiscal do governo.

Portanto, os programas e projetos executados no setor energético deveriam comungar das seguintes premissas: reforma do modelo, que incluía a privatização de empresas geradoras e de concessionárias responsáveis por comercializar energia, e ausência de investimento estatal no setor, seja por meio dos bancos públicos ou das próprias empresas estatais, antes de serem privatizadas. De forma simplificada, este era o núcleo duro do modelo: o Estado deixaria de produzir, incentivaria que a iniciativa privada o fizesse e passaria a regular o setor. Para tanto, seria necessário privatizar as empresas do setor, pois dessa maneira o ganho dar-se-ia em escala, uma vez que além de arrecadar recursos financeiros para diminuir o déficit público, proporcionaria a entrada das empresas de capital privado no setor energético.

Os ministros de Minas e Energia deveriam promover e gerenciar esses aspectos centrais. Dois outros pontos devem ser destacados: o primeiro refere-se ao fato

de que essa lógica gerencial foi estabelecida no gabinete do presidente da República e, segundo, os ministros de Minas e Energia, por não fazerem parte do núcleo mais próximo ao presidente, não participaram da construção da mesma.

A importância dos dois aspectos supracitados relaciona-se com a baixa probabilidade dos ministros promoverem alterações nos fundamentos da política energética. Ao contrário do Ministério das Telecomunicações, comandado principalmente pelo então ministro Sergio Motta, que tinha força política para, se necessário fosse, repactuar os fundamentos da política que implantava profundas alterações no setor de telecomunicações, o Ministério de Minas e Energia era cota da base aliada do governo, não gozava de livre acesso ao terceiro andar do Palácio do Planalto e tampouco ao Palácio da Alvorada.

Diferentemente do Ministério da Fazenda, que teve um ministro como titular durante oito anos de governo, escolhido pelo próprio presidente da República; os titulares do Ministério de Minas e Energia faziam parte da base aliada, assim, eram indicados pelo Partido da Frente Liberal (PFL) e referendados pelo presidente da República.

A composição política para essa pasta era apontada tanto pela imprensa, como pelo próprio presidente.

“Dos quatro ministérios que tem hoje, o PFL não abre mão das Minas e Energia. Uma das possibilidades que o partido discute com o presidente é a substituição do ministro Raimundo Brito pelo baiano Rodolpho Tourinho, ex-secretário de Fazenda da Bahia. O partido quer manter esta área por um motivo: é ali que estarão os grandes lances da privatização do futuro governo, como é o caso do setor elétrico — ainda faltam algumas companhias energéticas a serem privatizadas, como Furnas, por exemplo” (ROTHENBURG, 1998).

Em nota oficial distribuída à imprensa, o então presidente da República declara que a indicação do próximo titular de Minas e Energia estaria condicionada à manifestação de compromisso da base aliada ao seu programa de governo.

“Os ministros hoje exonerados serão substituídos interinamente até que os partidos que formam a base aliada recebam e se

comprometam com a realização do programa de ação governamental para essa nova fase do governo, que lhes será enviado na primeira semana útil de março [de 2001]" (apud FOLHA ONLINE, 2001).

Apesar da escolha do ministro não garantir *a priori* sucesso ou fracasso na execução de políticas públicas, talvez possa representar um tipo de prioridade que os presidentes tenham em relação às pastas que ficam sob o comando de seus colaboradores mais próximos e aquelas que são ocupadas por membros da base aliada. Como conseqüência, a probabilidade de um ministro eventualmente se rebelar contra os fundamentos da política previamente definida para o seu ministério é diretamente proporcional à proximidade que o mesmo tem do presidente da República.

É nesse quadro político e ideológico que a participação de especialistas se insere, isto é, a aceitação de seus argumentos técnicos racionais era praticamente condicionada à leitura que os governantes faziam de suas concepções de políticas. Não partilhar dos aspectos centrais da política energética – reforma do modelo gerencial, privatização e ausência de investimento estatal – implicou em conviver com uma menor capacidade de influenciar os processos decisórios.

Este estudo não se propõe a fazer uma análise detalhada da comunidade epistêmica do setor energético. Nesse sentido, ao contrário do que fora sugerido por Whitehead e Santiso (2005), a capacidade dos especialistas de influenciar políticas públicas não será realizada em conformidade com a densidade cognitiva das entidades, ou *think tanks*, a que eles pertencem (WHITEHEAD e SANTISO, 2005, p. 23).

O recorte aqui utilizado será o mesmo que fora adotado pelo Congresso Nacional, no momento em que promoveu audiências públicas para debater as debilidades do setor elétrico. Por meio das notas taquigráficas, analisarei o grau de concordância dos professores especialistas convidados com os aspectos centrais da política de energia elétrica.

Na audiência realizada em abril de 1999, com o objetivo de debater e esclarecer, entre outros temas, a interrupção no suprimento de energia, ocorrida em março

do mesmo ano, as Comissões de Infra-Estrutura e de Fiscalização e Controle do Senado Federal convidaram representantes governamentais e dois especialistas em energia, ambos não faziam parte do governo, sendo que apenas um deles era professor, a saber, Luiz Pinguelli Rosa, doutor em física, professor titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro, coordenador do Programa de Planejamento Energético da Coppe - Coordenação dos Programas de Pós-graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Nessa audiência, momento no qual poderia ter sido aberto um canal de diálogo entre governo e outros especialistas do setor, dois anos antes da deflagração da crise, o professor Pinguelli Rosa se apresentou frontalmente contrário aos aspectos centrais da política energética que vinha sendo implantada. Ao comentar os investimentos das empresas recém-privatizadas que não se concretizaram, o professor prevê:

Esse problema vai agravar-se muito, porque é preciso ter um sistema cooperativo. Não há paralelo de sistemas hidrelétricos dessa dimensão privatizados no mundo. A Hydro-Quebec continua de controle estatal. Os Estados Unidos mantêm seu setor hidrelétrico basicamente estatal. Não só a TVA, *Tennessee Valley Authority*, como a Bonnevue e o exército americano geram energia elétrica. Nunca os americanos privatizaram uma hidroelétrica.

(...)

É fundamental que o Governo seja coerente nesse momento, mantendo o GCOI, Grupo Coordenador para a Operação Interligada, por um tempo muito maior, e não privatizando Furnas. Se tiver de privatizar empresas, deve fazê-lo com as termelétricas e não com as hidroelétricas. É uma irresponsabilidade para com o consumidor brasileiro, para com a estabilidade do País, para com o crescimento do setor elétrico e para com o suprimento das necessidades do desenvolvimento privatizar Furnas nesse momento. Não é questão de não privatizar jamais. Mas é preciso parar, reorganizar e voltar a discutir a privatização do setor elétrico. Ela está sendo mal feita. (SENADO FEDERAL, 1999).

Em junho de 2001, dessa vez para apurar as causas da crise energética e eventuais encaminhamentos para o setor, a Comissão Mista Especial do Congresso Nacional convidou os professores Luiz Pinguelli Rosa; Ildo Sauer, do Instituto de Eletrotécnica e Energia (IEE) da Universidade de São Paulo (USP); Maurício Tolmasquim, professor da UFRJ; Expedito Parente, da Universidade

Federal do Ceará e Luis Octavio Koblitis⁵⁴, da Escola de Engenharia de Pernambuco.

Naquela oportunidade, praticamente todos os professores convidados emitiram opinião em relação aos aspectos centrais da política de energia elétrica (reforma do modelo com privatização e sem investimento estatal). Obviamente, no momento em que as audiências estavam sendo realizadas já não era possível estabelecer vínculos retroativos para amenizar as causas da crise. Apesar de saber que a situação já estava dada, a análise sobre as opiniões desses especialistas nos fornece um quadro sobre o aproveitamento que tais idéias poderiam ter tido.

Em maio de 2001, em audiência pública, o professor Luiz Pinguelli Rosa reiterava toda a sua discordância com a política energética, sem mesmo dar-se conta de que tal posição deve ter implicado no não aproveitamento de suas idéias. Sobre as causas da crise que se instalara, afirmou

O que acontece no Brasil, hoje, não foi causado pelas chuvas, mas pela falta de investimentos e a falta de investimentos foi consequência do modelo de privatização sim. As empresas não investiram na expansão - não foram obrigadas a isso pela maneira como foram privatizadas - e as companhias distribuidoras não cuidaram de garantir a geração de que precisavam para atenderem o contrato de concessão. É essa a situação atual. (SENADO FEDERAL, 2001a, p. sc-07).

O professor Mauricio Tolmasquim, então presidente da Sociedade Brasileira de Planejamento Energético e professor da COPPE/UFRJ, ao se referir sobre a ausência dos investimentos estatais no setor, explicita a sua discordância com um dos aspectos centrais da política que vinha sendo implantada.

Tem que ficar claro como respeito para a sociedade que a crise que vivemos hoje é de falta de investimento de geração e transmissão, não é um problema de falta de chuva. Mas como chegamos à situação que estamos vivendo? Por que os investimentos não foram realizados? Será que o Estado não tinha condições de investir? É fundamental deixar claro, mais uma vez, que as estatais tinham condições de investir e não o fizeram

⁵⁴ Os professores Expedito Parente e Luis Octavio Koblitis foram convidados a participar das sessões referentes a fontes alternativas de produção de energia elétrica. Nesse sentido, eles não emitiram opinião sobre as razões da crise, não sendo possível, portanto, analisar o grau de concordância ou oposição aos aspectos centrais da política energética em curso.

porque a área econômica não permitiu por uma questão contábil. Os investimentos das empresas estatais são contabilizados como despesa do governo. É uma questão metodológica. Assim, mesmo que uma estatal tenha um investimento rentável, que como qualquer outra empresa depois que estiver funcionando pagará o investimento, esse não é autorizado porque é considerado uma despesa do governo. Estima-se que as estatais federais deixaram de investir R\$ 17 bilhões. (SENADO FEDERAL, 2001a, p. sc-11).

O mesmo tema, comentado pelo professor Ildo Sauer, traz observações semelhantes. Ao se perguntar: “Por que não houve investimentos?”, sua resposta mostra o consenso entre os especialistas e, conseqüentemente, o seu afastamento do governo. Dizia o professor,

De um lado, inviabilizaram-se os investimentos das estatais - como a Cesp, Furnas, Chesf e outras - por decisão política determinando que as empresas não mais deveriam expandir sua geração ou linhas de transmissão. Diziam que havia um novo modelo em implementação, cuja orientação era pela liberalização de mercado, outorgando toda essa responsabilidade à iniciativa privada, que não compareceu, a não ser para comprar usinas já existentes, como fizeram com aquelas que geravam em torno de 4 mil megawatts ou pouco mais do que isso. (SENADO FEDERAL, 2001a, p. 15).

Sobre a participação do setor privado no sistema, outro tema fundamental da política energética que vinha sendo implantada, o professor Pinguelli Rosa era favorável, porém, com uma concepção distinta da que vinha sendo incentivada; ou seja, o professor discordava frontalmente de um dos aspectos centrais da política.

Dessa forma, é melhor a hidrelétrica ser pública por causa da intervenção que ela tem no território e por causa desta enorme vantagem: uma vez feita, a operação é muito barata e o custo de combustível é pequeno, é o custo do uso da água, que aqui no Brasil vai ser introduzido com a ANA.

Então, a minha opinião é muito clara, o setor privado deve entrar na geração termoeletrica principalmente, é o lugar dele. E ali pode ter competição. As estatais devem ficar com a hidroeletricidade e com a energia velha (SENADO FEDERAL, 2001a, p. sc-27).

A partir dessas passagens, foi possível observar que os especialistas convidados a debater as debilidades do sistema elétrico se opunham aos aspectos centrais da política em implantação. Conforme ressaltado, não partilhar dos aspectos

centrais da política tende a inviabilizar a participação no processo decisório de determinada política pública. Nesse caso estudado, não houve sequer exceção para confirmar a regra. Os principais críticos ao modelo faziam parte de um campo político ideológico oposto ao da coalizão que ocupava o poder. Nesse cenário, por mais que houvesse propostas tecnicamente razoáveis, o filtro realizado no início do processo decisório já diminuiria consideravelmente a possibilidade de aproveitá-las.

Foi exatamente essa lógica que imperou na relação entre governo e especialistas; estes formavam uma comunidade epistêmica factível de ser observada nas ações que desenvolviam em conjunto. Haja vista que o chamado “Projeto Energia Elétrica: diretrizes e linhas de ação para o setor elétrico brasileiro”, do Instituto Cidadania, finalizado em abril de 2002 e que serviu de programa de governo para o então candidato à presidência Luiz Inácio Lula da Silva, foi elaborado por esses intelectuais⁵⁵. Como poderá ser observado no quadro abaixo, não foi por falta de propostas que os especialistas deixaram de ser considerados no processo decisório. Porém, as concepções traçadas por eles para o setor elétrico eram bastante distintas das que vinham sendo adotadas pelo governo.

	Modelo vigente em 2001	Modelo proposto pelo Instituto Cidadania
Natureza da geração de energia elétrica	Mercantil	Serviço público essencial
Forma de exploração de usinas	Produção independente, autorizações	Concessão de serviço público de geração
Transmissão	Concessão de serviço de transmissão	Concessão de serviço público de transmissão
Desverticalização da transmissão e geração	Desverticalização total: empresas distintas	Não desverticaliza. Respeita-se a sinergia natural das atividades
Mercado Atacadista de Energia	Ativo e indutor de investimentos futuros	Não haverá. Apenas ajustes de curto prazo. Mercado apenas marginal. Papel não determinante na política energética

⁵⁵ Além do professor Luiz Pinguelli Rosa, coordenador do projeto, e dos professores Ildo Sauer e Maurício Tolmasquim, fizeram parte da equipe: Dilma Rousseff, então secretária de Energia, Minas e Comunicações do Rio Grande do Sul; Agenor de Oliveira, Instituto de Desenvolvimento Estratégico do Setor Elétrico – Ilumina; Carlos Augusto Kirchner, dirigente sindical dos Eletricitários; Ivo Pugnali, consultor de empresas do setor; Joaquim de Carvalho, consultor de empresas do setor; Roberto Pereira D’Araújo, Instituto de Desenvolvimento Estratégico do Setor Elétrico – Ilumina; Roberto Schaeffer, professor da UFRJ e Sebastião Soares, consultor de empresas do setor.

Margem de garantia do suprimento	Definida pelo mercado	Garantia pré-determinada e com rígido controle pelo poder público. Recuperação gradativa da garantia hoje deteriorada.
Produção independente	Forma dominante	Apenas pequenas centrais hidroelétricas, térmicas não integradas, formas alternativas de energia
Planejamento	Indicativo	Determinativo
Licitação de novas usinas	Concessão onerosa por leilão	Leilão pela menor tarifa
Despacho operativo das usinas	Por oferta de preço	Por custo
Entrada de novas formas de geração	Pelo mercado	Por uma política energética pré-definida e discutida amplamente
Operação das usinas térmicas a gás	Operação obedecendo contratos <i>take or pay</i> ou <i>ship or pay</i>	Realizar todos os esforços para viabilizar operação que seja complementar à energia hidráulica (renegociação do contrato, mercado secundário para o gás, Conta de Consumo de Combustíveis ou Conta de Desenvolvimento Energético, bem como o Mecanismo de Realocação de Energia para tais usinas)
Participação privada	Privatizações prosseguem após um curto intervalo	Suspendem-se as privatizações. Programa de parceria com o setor privado. Licitação por blocos de energia
Forma de financiamento	Atração de recursos privados pela concessão de vantagens e empréstimos de recursos públicos	Alavancar recursos advindos da geração de receita do próprio setor. Retomada de financiamento do BNDES às estatais
Política energética	Definida pelo mercado	Metas pré-definidas para a exploração de energias alternativas e fortalecimento do modelo condominial do setor
Operador Nacional do Sistema	Organização privada	Organização pública
Regulação e controle	Agências reguladoras setoriais	Integração da regulação técnica e econômica com o planejamento

Quadro 5: Comparação sucinta entre os pontos essenciais do modelo vigente em 2001 e a proposta do Instituto Cidadania

Fonte: Instituto Cidadania - Projeto Energia Elétrica.

Deriva da relação entre especialistas e tomadores de decisão observada nesse estudo de caso, um questionamento em relação ao desejado diálogo social entre as partes. O debate político democrático entre opositores parece se constituir como um jogo de cena. Apesar do conhecimento específico trazido por alguns atores, o processo decisório tende a desconsiderar opiniões divergentes. Participam do processo decisório aqueles que partilham das concepções centrais

da política que vem sendo implantada. Caso esse cenário não se confirme, caberá aos oponentes políticos se fixarem em aspectos secundários da política.

3.9 A (ausência de) Posição do Congresso Nacional

A característica do sistema presidencialista brasileiro outorga um conjunto de autoridade ao Executivo que, provavelmente, o faz superar o equilíbrio entre os poderes, idealmente defendido no Espírito das Leis. Embora Kingdon (1995) tenha aventado a hipótese de que os parlamentares de maior expressão na mídia podem eventualmente elevar temas para a agenda governamental, no Brasil, será necessário estabelecer estudos de caso para que essa hipótese seja submetida à prova.

Por não ser matéria central desta tese, a influência que o parlamento dispõe do executivo não será trabalhada em detalhes. Embora possa ser dispensável, retomo a afirmação de Figueiredo e Limongi (2001) de que “[...] o presidente conta com inúmeras vantagens estratégicas que lhe permitem controlar a agenda decisória no processo legislativo”. Seguem os autores,

Ao contrário do que normalmente se afirma, os poderes presidenciais, no tocante a sua capacidade de influenciar e dirigir os trabalhos legislativos, não foram limitados de maneira acentuada pela nova Constituição. [...] As evidências aqui apresentadas mostram que o Legislativo teve um comportamento mais cooperativo do que conflituoso para com as iniciativas presidenciais. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p.67-68).

Dito isso, e sem abrir o espaço necessário para questionamento em relação a essa posição, o tratamento dado pelo Congresso Nacional ao tema energético confirma as afirmações dos autores supracitados. Durante o período pré-crise energética, somente em duas oportunidades o Congresso posicionou-se frente ao tema. A primeira delas, em 1999, por meio de audiência pública convocada pela Comissão de Infra-Estrutura em conjunto com a Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal, com autoridades do setor energético e convidados para debater e esclarecer as causas do blecaute na região Sudeste do Brasil. A segunda, em junho de 2000, em ação conjunta da Comissão de Minas e Energia com a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara

dos Deputados, realizou-se o seminário *Colapso Energético no Brasil e Alternativas Futuras*. Esse seminário reuniu diversos especialistas do setor e tinha como objetivo “promover um amplo debate para esclarecer a sociedade e as autoridades governamentais sobre a gravidade da situação energética nacional e sobre os riscos reais, e quase imediatos, de crise de suprimento energético em todo País” (CÂMARA..., 2001)⁵⁶.

Tanto a audiência pública como o seminário foram iniciativas de comissões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, respectivamente. Porém, apesar dos temas estarem diretamente relacionados com a problemática estudada, não é possível afirmar se essas iniciativas tiveram algum impacto na agenda do governo. Nas audiências realizadas em 2001, após a deflagração da crise, tanto parlamentares da situação como da oposição ao governo, fizeram avaliações semelhantes.

O então líder do governo, deputado Arthur Virgílio, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), declarou perceber a ausência do tema na Câmara dos Deputados. Para sustentar tal declaração, o deputado dizia:

Tive o cuidado de levantar os discursos que se fizeram na Câmara, de 1994 para cá. Foram poucos. Por incrível que pareça, a Câmara foi mais farta na produção de discursos a partir de 2001 [...]. Em 1999, e por que em 1999? Porque dava para serem construídas de 1999 para cá todas as termelétricas necessárias para não estarmos discutindo isto aqui, hoje. [...] Houve apenas um pronunciamento em 1999, e não foi de alerta à crise alguma, foi um pronunciamento de um deputado do meu Partido, deputado Domiciano Cabral, da Paraíba, com enorme amor pela sua terra, tratando de assunto de sua terra, portanto não estava para valer na agenda do Brasil. Só pedidos de *impeachment* do Presidente por razões fúteis já vi mais de mil. Já vi chegarem aqui um milhão de assinaturas pedindo não sei o quê, mas não era investimento em energia. Estava em segundo plano a idéia de se discutir a fundo, como agora estamos a fazer, a questão energética (SENADO ..., 2001a).

Por fim, para demonstrar o grau de concordância dos parlamentares em relação ao papel coadjuvante desempenhado pelo Congresso, em outra audiência pública

⁵⁶ Em 2001, já em meio à crise energética, o Congresso criou a Comissão Mista Especial, por meio do requerimento nº. 73, de 2001-CN, com a finalidade de “Estudar as causas da crise de abastecimento de energia no país, bem como propor alternativas ao seu equacionamento”.

da Comissão Mista, criada em 2001, Fernando Ferro, deputado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) declarava:

Por último, eu acho que o dr. Greiner disse que o Legislativo nunca foi problema para a implantação do modelo. Penso que foi exatamente aí um dos nossos problemas, aprovamos tudo que veio para cá com uma docilidade impressionante.

Havia aquela prevalência do pensamento único aqui. Não conseguiram privatizar a Petrobrás por pouco, mas tudo que veio do Poder Executivo foi digerido e aceito com uma passividade impressionante. A Casa é que, depois, acordou e reagiu. É como se tivesse tomado um grande porre de neoliberalismo, vindo depois a ressaca que estamos vivendo. Estamos acordando agora para compreender que a coisa não é bem assim. (SENADO..., 2001c).

Essas duas citações, respectivamente de um parlamentar que se encontrava na situação e de outro, na oposição; demonstram que a relação do Poder Legislativo com o Poder Executivo nas discussões referentes ao tema energético foram realizadas com alto grau de condescendência por parte do primeiro poder. As políticas públicas do setor elétrico caracterizam-se por não possuírem grande visibilidade pública. Essa ausência de sedução suscita a hipótese de que o Congresso Nacional não se predispõe a ter um papel propositivo nessa área. Sua intervenção, quando ocorre, caracteriza-se por reagir à determinada agenda proposta pelo Executivo e não por ser um interlocutor na elaboração de políticas públicas.

3.10 Conclusões

Parte da teoria apresentada neste estudo encontra fortes referências nos fatos empíricos ocorridos entre 1998 e março de 2001. Tais correlações tornam-se ainda mais evidentes se optarmos por observar esse período sob duas óticas: a primeira, calcada nos alertas emitidos pelos especialistas do setor sobre uma provável crise energética, isto é, o momento pré-crise de energia; e a segunda, relaciona-se com as medidas tomadas pelo governo no momento em que a crise foi publicamente assumida.

3.10.1 Pré-crise energética

Por diversos fatores, o caminho percorrido pelo tema crise energética entre as agendas de governo e de decisão foi longo e tortuoso. Em um primeiro momento, em função do evidente argumento de que o assunto sequer estava na agenda do governo. Do ponto de vista governamental, em 1998, ainda como rescaldo da estratégia adotada no primeiro mandato, o tema que se perpetuava era a reforma do modelo energético brasileiro. Baseado em competição, na qual as empresas de distribuição e os grandes consumidores estariam livres para escolherem os fornecedores que lhes oferecessem energia em condições mais favoráveis, o novo modelo levou quatro anos para ter a sua estrutura legal aprovada. Foram criados três agentes balizadores do novo setor, a saber, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), que sinteticamente tem por competência a regulamentação e fiscalização do setor; o Operador Nacional do Sistema (ONS), responsável pela coordenação da operação dos sistemas interligados; e o Mercado Atacadista Nacional (MAE), então responsável pelas transações comerciais de energia.

Apesar de algumas cidades brasileiras sofrerem com seguidas interrupções no fornecimento de energia, como era o caso do Rio de Janeiro, os níveis confortáveis dos reservatórios das usinas hidrelétricas inviabilizavam a propagação de críticas mais contundentes ao novo modelo energético. Os problemas pontuais ocorridos nas cidades eram creditados às prováveis adequações que as empresas e os agentes deveriam fazer para se adaptarem ao novo modelo.

Preocupações com a sustentabilidade do modelo, em função de questionamentos oriundos da comunidade de especialistas, passaram a ter maior densidade após o blecaute na região Sudeste, fruto do acidente na subestação de Bauru, em março de 1999. Quicá, em virtude da ressonância que esse acontecimento teve na imprensa, no Congresso - que acabou por convocar naquela oportunidade as maiores autoridades do setor de energia para debater, em audiência pública, as causas da interrupção de energia no país - e na comunidade de especialistas, esse tema teve sua importância elevada na agenda governamental.

De acordo com Kingdon (1995), a agenda governamental, isto é, a lista de temas que os políticos no governo têm prestado seriamente atenção, pode ser formada isoladamente por meio do reconhecimento público de um problema ou pelos atores que detêm visibilidade frente à mídia e à opinião pública. Em relação à necessidade de expansão da geração de energia elétrica, o blecaute, que deixou sessenta e quatro por cento das localidades da região Sudeste às escuras, foi o alarme necessário para que o tema ganhasse importância no Ministério. Entretanto, a partir da análise dos documentos acessados para a feitura desta tese, não é possível afirmar que o ministro recém-empossado, Rodolpho Tourinho Neto, tenha tomado esse tema como uma bandeira de sua gestão, logo em 1999. O fato de estar há apenas três meses no cargo e de não fazer parte do núcleo duro do governo podem ter sido elementos inibidores de um posicionamento mais propositivo por parte do ministro. Assim, é possível inferir que a existência de um problema de ampla dimensão chamou a atenção das autoridades e elevou o tema na agenda de governo, mas a ausência de outras variáveis impediu que uma decisão fosse tomada durante aquele ano.

A ausência de um momento adequado, isto é, de um momento em que as correntes política, problemas e políticas públicas emergissem simultaneamente, também pode estar vinculada à falta de alternativas plausíveis para enfrentar o problema. Como foi descrito anteriormente, as restrições orçamentárias impostas pela política de austeridade fiscal do governo limitavam sensivelmente o grau de liberdade dos técnicos de criarem políticas públicas. A necessidade de conviver com indefinições no campo normativo e com a proibição das empresas estatais investirem no setor impunha uma outra lógica para os técnicos do Ministério de Minas e Energia. Exatamente nesse sentido de busca por alternativas, seis meses após o blecaute, todos os especialistas em energia do governo foram convidados para uma reunião com o ministro de Minas e Energia, a fim de “equacionar as diferenças atualmente previstas entre oferta e demanda de energia elétrica até o ano de 2002” (CORRÊA, 1999b).

Portanto, no biênio 1999-2000, o tema foi levado da agenda de governo para a agenda de decisão, que se caracteriza por ser a lista de temas que está sendo encaminhada para uma decisão ser tomada. Além do Programa Prioritário de Termoelétrica (PPT), outras três medidas foram lançadas como forma de

equacionar o déficit virtual de energia: Geração Emergencial, Programa Emergencial de Termoelétricas e Leilão de Capacidade. Assim, apesar do tema ter sido visto como candente, foi necessário um ano para que alternativas fossem testadas e aprovadas pelos técnicos governamentais.

A opção pelas termoelétricas feita pelo Ministério para dar conta do problema percebido também está vinculada às oportunidades políticas. A construção do gasoduto Brasil-Bolívia, tema freqüentemente presente na agenda do então presidente da República, acoplava a oportunidade política com a necessidade técnica, uma vez que as termoelétricas seriam movidas a gás natural. Outra vantagem que a alternativa escolhida colhia do momento político era a de que o prazo para entrar em operação era visto como mais curto, adequado para a necessidade de médio prazo do sistema como um todo, logo, a construção de usinas desse tipo é menos onerosa para o investidor. Os quadros 6 e 7, abaixo, resumem a cronologia desse processo decisório e a influência de cada uma das correntes mencionadas:

Anos	Agenda pública governamental	Agenda pública de decisão
1998	1. Reforma do modelo de governança do setor elétrico; 2. Risco de déficit de energia	1. Privatizações + regulamentação do papel do MAE e ONS + relação da ANEEL com órgãos similares em nível estadual; 2. Programa de combate ao desperdício de energia
1999	1. Atração da iniciativa privada para a geração de energia; 2. Risco de déficit de energia/ expansão de termoeletricidade; 3. Blecautes	1. Decisão da Eletrobrás de garantir a compra de toda a energia excedente gerada pela iniciativa privada; 2. Campanha nacional para racionalização de energia + antecipação da vigência do horário de verão; 3. Medidas de proteção para o sistema elétrico
2000	1. Risco de déficit de energia/ expansão de termoeletricidade	1. Lançamento dos programas: Geração Emergencial, PPT, Programa Emergencial de Termoelétricas e Leilão de Capacidade + medidas de incentivo para que as usinas termoelétricas em construção começassem a operar o quanto antes + autorizada a importação de energia da Argentina e Paraguai + antecipação da vigência do horário de verão
2001	1. Crise de abastecimento	1. Plano de redução de consumo e aumento da oferta + Programa Emergencial de Redução do consumo de energia elétrica

Quadro 6: Cronologia das agendas de governo e de decisão entre 1998 e 2001

Fonte: Elaboração do autor

	Teórico	Empírico
Corrente de problemas	Existência de indicadores convincentes de uma situação problemática	Indicadores: falhas no sistema de transmissão, diminuição dos reservatórios. Pressão dos especialistas (pouco eficaz). Eletrobrás e ONS indicam possibilidade de racionamento
Corrente da política	Resultados eleitorais, distribuição partidária no governo e mudança no primeiro escalão do governo	Mudança de ministro, mudança na Secretaria de Energia do MME e construção de gasoduto Brasil–Bolívia
Corrente de políticas públicas	Formulação de alternativas por meio de especialistas que estejam de acordo com o núcleo central da política	Programa elaborado no próprio MME: Expansão de termoeletricas como complementação da geração hidroelétrica

Quadro 7: Fatores que levaram o tema risco de déficit/ necessidade de expansão da oferta de energia para a agenda de decisão em 1999/200

Fonte: Elaboração do autor

É fundamental retomar as preocupações de Paul Sabatier (1993), ao sustentar a hipótese de que os aspectos centrais de determinada política não são alterados enquanto a coalizão dominante que a instituiu estiver no poder. A coerência dessa afirmação é plena com a elevação das termoeletricas como alternativa para ampliar a geração de energia. Os aspectos centrais da política não foram alterados. A reforma do modelo, com ênfase na competição, a qual pressupunha privatização de empresas e suspensão dos investimentos estatais foi mantida.

A alternativa escolhida pelo Ministério para tentar superar o descompasso entre oferta e demanda que se projetava dialogava perfeitamente com os fundamentos da política. Também coerente com o observado por Sabatier (1993, 1999) e por Kingdon (1995), as idéias aproveitadas são aquelas que não questionam os princípios básicos de uma política ou, por assim dizer, que não questionem os valores dos tomadores de decisão. A reunião referida há pouco foi do ministro de Minas e Energia com os especialistas presentes no MME ou nos demais órgãos do governo que tinham uma possível interface com o tema expansão da geração de energia.

São esses os especialistas “autorizados” a pensar mudanças nos aspectos secundários da política, os quais seriam considerados na fase de implantação da política pública. Isso implica dizer, portanto, que a participação de comunidades de especialistas é bem-vinda desde que não implique em alterar valores fundadores da política.

	Aspectos centrais e secundários da política	Decisões tomadas
Aspectos centrais da política	Reforma do modelo - concorrência entre produtores e prestadores de serviço, por meio de mercados abertos e competitivos, em substituição dos monopólios naturais e regionais que antes predominavam -, sem investimento das empresas estatais	Todos os aspectos foram mantidos
Aspectos secundários da política	Manutenção do equilíbrio entre demanda e oferta de energia elétrica	1999/2000 – Opção pela expansão de energia termoelétrica, medidas pontuais de racionalização do uso de energia 2001 – Substituição do ministro de Minas e Energia, implantação de um programa de racionamento de energia

Quadro 8: Decisões tomadas por aspectos centrais e secundários da política

Fonte: Elaboração do autor

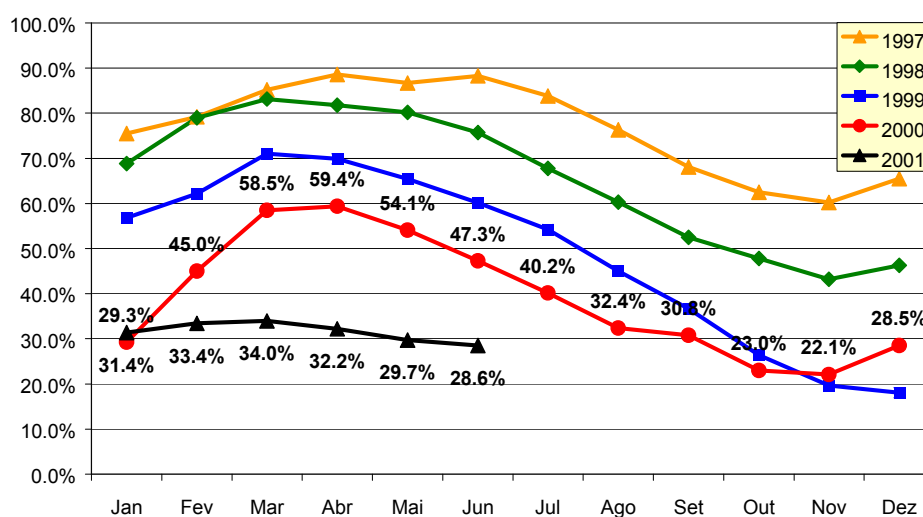
Em resumo, o tema entra na agenda governamental muito em função do blecaute de larga proporção e gera um processo de busca por alternativas viáveis ao sistema. Ao mesmo tempo, a troca de ministros implica em uma oportunidade política para elevar temas na agenda de decisão. Os especialistas de oposição acionaram alarmes contra o modelo que estava sendo implantado, mas não foram convidados a buscar alternativas.

Antes mesmo de analisar a segunda oportunidade desse período para se tomar decisão - o momento de crise propriamente dito -, vale a pena destacar a impotência dos especialistas em elevar o tema na agenda de governo e fazer a transposição para a agenda de decisão.

Conforme mencionado, uma das tarefas vitais do jogo político é conseguir demonstrar para os demais atores que a situação-problema não é uma suposição, mas sim um fato que pode ser observado por qualquer observador. Para cumprir com essa tarefa, os interessados podem viabilizar pressões políticas – em geral capitaneadas por atores mais visíveis, que não é o caso dos especialistas – ou simplesmente se utilizar de indicadores que demonstrem por si só a existência de um problema.

De acordo com esse raciocínio, indicadores tendem a chamar a atenção, pelo menos, de especialistas interessados em debater os problemas daquela área. Na sua ausência, são os desastres e tragédias sociais que servirão como agregadores de atenção da maioria de participantes do jogo político⁵⁷.

O desequilíbrio do sistema energético brasileiro tinha, inclusive, indicadores que sinalizavam claramente a precariedade dos níveis nos reservatórios das hidrelétricas, e os especialistas tanto de dentro quanto de fora do governo detinham essas informações. O gráfico 5, abaixo, mostra que, a partir de 1999, os níveis de armazenamento atingiram patamares que elevavam sobremaneira o risco de suspensão do fornecimento de energia. Para ter clareza sobre a amplitude da crise, com o esvaziamento progressivo dos reservatórios, todo o sistema foi se expondo ao risco.



⁵⁷ Para obter outras referências sobre a utilização de indicadores como forma de explicitar problemas, ver KINGDON (1995), capítulo 5 (*Problems*), seções "indicators" e "focusing events, crises and symbols", p. 90-100.

Gráfico 5: Evolução do Armazenamento (% do máximo) dos Reservatórios de Água. Janeiro 1997 a junho 2001 - Região Sudeste/ Centro-Oeste
Fonte: KELMAN, 2001 (Anexo H)

As conclusões divulgadas pela Comissão de Análise do Sistema Hidrotérmico de Energia Elétrica, formada a pedido do então presidente Cardoso, apontaram, inclusive, para o fato de que o racionamento de energia só não aconteceu em 2000 porque as condições hidrológicas foram bastante favoráveis naquele ano.

Na realidade, a probabilidade de déficit energético para o ano 2000 poderia ter sido estimada, em novembro de 1999, em cerca de 14%, valor muito superior ao adotado tradicionalmente pelo Setor Elétrico, de 5%. Essa vulnerabilidade poderia ter deflagrado medidas preventivas, pelo MME, já em novembro de 1999.

Caso as condições hidrológicas verificadas em 2001 tivessem ocorrido em 2000, teria sido deflagrado um racionamento, em 2000, mais severo do que o País enfrenta atualmente (KELMAN, 2001).

Portanto, havia indicadores para demonstrar o problema e, conseqüentemente, expectativa por parte dos especialistas de que alguma medida deveria ser anunciada o quanto antes. Entretanto, no mesmo sentido que fora apontado por Kingdon (1995), para que determinado tema seja levado da agenda de governo para a agenda de decisão é necessário ter um ambiente em que as três correntes se manifestem de maneira simultânea, o que não foi o caso do ambiente vivido em 2000. Naquele ano, nem os ministros de Minas e Energia e tampouco o presidente da República criaram as condições adequadas para o governo iniciar um programa para minimizar os efeitos da crise que se avizinhava⁵⁸.

Nos processos decisórios não basta ter o reconhecimento de um determinado problema, com alternativas previamente estudadas, é necessário construir uma atmosférica política adequada para os tomadores de decisão.

⁵⁸ As medidas tomadas pelo Ministério de Minas e Energia, em 2000, visando incentivar e antecipar a geração de energia termoelétrica, mostraram-se pouco eficazes e, conseqüentemente, desprezíveis para essa análise. Como foi apontado em outras partes deste estudo, naquele ano o governo lançou medidas que facilitavam o financiamento das usinas e determinavam a garantia de compra de 100% da produção. Entretanto, essas medidas caracterizaram-se mais por fazer ajustes pontuais no Programa Prioritário de Termoelétricas e menos por reconsiderar as estratégias que vinham sendo adotadas para superar o desequilíbrio do sistema, reiteradamente apontado pelos especialistas.

3.10.2 Crise energética

Se por intermédio dos indicadores controlados pelos especialistas não foi possível criar uma atmosfera para que o tema entrasse na agenda de decisão, a mudança no primeiro escalão do governo, em março de 2001, somado ao crescimento exponencial de questionamentos nos grandes órgãos de imprensa, levaram o governo a implantar os programas de racionalização e, posteriormente, de racionamento de energia elétrica.

Em março de 2001, o recém-empossado ministro José Jorge admite o momento de crise e implanta, em abril, o Plano de Redução de Consumo e Aumento da Oferta, primeira tentativa de conter a demanda frente à escassez dos reservatórios das hidrelétricas. Tendo em vista os resultados aquém do esperado, logo no mês seguinte, a tentativa de equacionar o desequilíbrio do sistema deixa de ter o Ministério de Minas e Energia como principal referência e passa a ter como protagonista a presidência da República, representada pelo então ministro-chefe da Casa Civil, Pedro Parente, que se tornara o presidente da Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica.

Anunciado em maio, para ter início no primeiro dia de junho de 2001, com duração inicial de oito meses, essa Câmara decretou o racionamento de energia elétrica, por meio do Programa Emergencial de Redução do Consumo de Energia Elétrica.

O reconhecimento da crise energética deriva em particular de alguns elementos lembrados pelos autores já citados nesta tese. O primeiro elemento é fruto da constante redução dos níveis nos reservatórios das hidrelétricas. Em determinadas áreas, sobretudo naquelas em que não existe um apelo constante da mídia, a exemplo de saúde, educação e finanças públicas, a existência de indicadores não implica em reconhecimento imediato de alguns problemas. A área de energia elétrica é uma das que detém baixo apelo social. A aridez do tema, em geral, o faz estar encarcerado entre os especialistas. Para romper essa ausência de visibilidade frente aos governos, sobretudo porque há mais de 10 anos o tema estava à margem da agenda governamental, tendo em vista que os investimentos no setor elétrico foram declinantes a partir do final da década de

1980⁵⁹, um momento de crise torna-se simbólico para chamar a atenção dos tomadores de decisão.

Porém, o momento de crise por si só não leva necessariamente o tema para a agenda de decisão, as crises precisam ser acompanhadas de algo mais (KINGDON, 1995, p. 98). No caso da crise brasileira, este algo a mais foi a movimentação ocorrida no Ministério de Minas e Energia. A mudança no comando do Ministério seria, portanto, o segundo elemento que promove a entrada do tema na agenda de decisão.

Como fora apontado anteriormente, parte da agenda pública do então ministro Rodolpho Tourinho esteve relacionada aos questionamentos sobre a possível necessidade de haver um programa de racionamento no país. Coube ao ministro negar incontáveis vezes a necessidade de racionar energia elétrica. Na prática, o ministro estava se comprometendo publicamente com um tipo de leitura sobre as possíveis medidas para o setor.

Ao ser empossado como novo ministro, José Jorge não carregava nenhum compromisso com os atores da área e tampouco com a mídia. Pelo contrário, como novo responsável pelo setor, ao assumir uma missão dada pelo presidente da República, o ministro deveria exercer o seu cargo com total independência dos grupos de pressão que gravitavam sobre o setor. Em audiência pública no Congresso Nacional, José Jorge expõe a seqüência lógica de acontecimentos:

Essa data da crise posso dar a minha parte. Na verdade, assumi o Ministério no dia 13 [de março de 2001], mas aconteceu uma série de problemas, inclusive a questão da P-36, no dia 15; [...], e somente no dia 20 assumi. Desde aquele dia, quando verifiquei as curvas do reservatório das regiões Sudeste e Nordeste que vi que havia uma situação de extrema gravidade.

Criamos dois grupos: um para elaborar um plano de racionalização de oferta e demanda, que lançamos num programa de televisão nacional, na rede nacional, uma semana depois ou duas semanas depois e, ao mesmo tempo, elaboramos um plano de racionamento para que quando houvesse solicitação nós já tivéssemos um plano elaborado.

⁵⁹ Ver relatório elaborado pela *Tendências Consultoria Integrada* (2003), em particular quadro 1, no tópico, 1.1 Investimentos insuficientes (p. 14).

No dia 26 de abril, recebemos um ofício do ONS [Operador Nacional do Sistema] solicitando um racionamento de 15%, que depois foi, se não me engano, no dia 2 de maio foi aumentando para 20%. Convocamos então o CNPE [Conselho Nacional de Política Energética] no dia 8 de maio, para que fosse feita a reunião no sentido de aprovar o plano de racionamento. [...], e convocamos no dia 8 de maio. No dia 10 de maio [2001] fizemos uma reunião com o presidente da República para que criássemos a Câmara de Gestão e tomássemos aquelas medidas. Daí em diante já houve uma economia de energia substancial. (SENADO..., 2001a).

Em tese, novos ministros desfrutavam de um grau de liberdade, para anunciar medidas, bastante superior ao que os seus antecessores possuíam.

Portanto, o agravamento da crise e a presença de um novo ministro, somados à existência de alternativa para a situação, levaram os tomadores de decisão a agirem. Após uma primeira tentativa de encaminhar o problema por meio da livre racionalização de energia pelos consumidores, o governo optou por promover o programa de racionamento. Para esse momento da crise energética, não havia grandes querelas sobre qual alternativa deveria ser escolhida, a opção era praticamente única: promover o racionamento de energia. Mesmo porque, do ponto de vista governamental, essa medida não afetava em nada a aplicação dos aspectos centrais da política do setor elétrico.

4. Construção de um Novo Modelo para o Setor Elétrico (2003-2004)

4.1 O Setor Elétrico

Muito em função de parte da comunidade de especialistas em energia ter apoiado a candidatura do presidente Lula⁶⁰, havia um sólido consenso de que seria necessário promover alterações no modelo do setor elétrico, recentemente alterado no governo Cardoso. A necessidade de reestruturar o setor, na realidade, permaneceu na agenda governamental desde o final do governo anterior⁶¹, quando foi formado o Comitê de Revitalização do Modelo do Setor Elétrico, conforme mencionado anteriormente.

As debilidades do setor elétrico em 2002, alvo de críticas constantes dos especialistas, também foram expostas no programa de governo do então candidato de oposição:

Ao longo da década de 1990, o atual governo concluiu que os problemas existentes resumiam-se, simplesmente, à presença do Estado no setor elétrico. O modelo de mercado que se procurou impor desestruturou o planejamento e, mesmo sem fazer as alterações cabíveis, privatizou empresas e modificou as regras do setor abruptamente. Como resultado tem-se um setor elétrico profundamente desajustado, necessitando ser “revitalizado”. No nosso governo, as bases de sustentação dessa atividade não serão entregues apenas às forças do mercado (...). (PARTIDO..., 2002b, p. 66).

O consenso pela mudança não interpretou o ambiente de restrição orçamentária do governo federal como um limitador para a reestruturação do sistema. O gargalo na expansão da geração de energia elétrica, explicitado no governo Cardoso por meio da implantação do racionamento, seria superado em função de um planejamento estratégico integrado e do reordenamento de atribuições das

⁶⁰ Ver no capítulo anterior a seção 3.8 “Formação de alternativas?”.

⁶¹ A rigor, conforme apresentado na seção 3.1.2 “Participação Estatal e de Agentes Provados no Setor Elétrico”, o setor elétrico clamava por ajustes estruturais desde o final dos anos 1980, a exemplo da criação do REVISE, em 1987. No entanto, foi com a crise de abastecimento de 2001 que se generalizou a percepção de que alterações estruturais deveriam ser realizadas no curto prazo.

instituições envolvidas na política setorial - como o Ministério de Minas e Energia (MME), a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), o Operador Nacional do Sistema (ONS), o Mercado Atacadista de Energia (MAE) e a Eletrobrás. Outra medida anunciada seria a retomada de investimentos setoriais, incluindo recursos próprios das empresas públicas, ao mesmo tempo em que se esperava atrair o capital privado para a expansão do sistema.

Essas medidas seriam transformadas nos aspectos centrais da nova política energética que viria a ser implantada. Se no governo Cardoso o núcleo central da política poderia ser resumido em reforma do modelo gerencial, privatização e ausência de investimento estatal; no governo Lula essa tríade foi substituída por reforma do sistema gerencial, planejamento estratégico e combinação de capital público estatal com capital privado para expansão do investimento no setor elétrico⁶².

Assim como ocorreu no processo de privatização do sistema elétrico, a implantação das medidas de reestruturação anunciadas no governo Lula era tida como condição necessária e suficiente para que o setor atendesse a demanda social e produtiva por energia elétrica.

Algumas considerações devem ser feitas no tocante à presença do tema reestruturação do setor elétrico no programa de governo do então candidato à presidência de oposição.

Segundo John Kingdon (1995), agenda de governo refere-se à lista de temas ou problemas para os quais o governo e pessoas fora do governo, mas próximas aos governantes, têm prioritariamente se importado em um determinado momento histórico. A formação da agenda é a limitação de um amplo leque de temas que potencialmente poderiam ocupar um lugar de destaque.

Como já foi exposto, desde a deflagração da crise energética de 2001, a reestruturação do setor elétrico manteve um lugar de destaque na agenda política

⁶² Como tem sido repetidamente apresentado, o autor desta tese partilha da hipótese de Paul Sabatier (1993), segundo a qual a alteração do núcleo de poder é condição necessária para a alteração nos aspectos centrais de uma política que vem sendo implantada. No que toca o setor elétrico, a decisão a favor da alternativa de mesclar capital público e privado para investir na expansão do setor elétrico somente foi tomada após a alteração da coalizão dominante que ocupava o poder.

do país. O trauma causado pelo racionamento de energia contribuiu para que o tema mantivesse a sua visibilidade pública e, conseqüentemente, a sua permanência na posição de “problema a ser resolvido”. Esse destaque foi dado tanto pela corrente de problemas como pela corrente política (KINGDON, 1995), uma vez que além do reconhecimento público de uma situação a ser resolvida, havia a exploração política do caso ocorrido.

Por outro lado, o fato de o tema ter ampla visibilidade política e social, como poderá ser visto adiante, contribuiu para que o Ministério de Minas e Energia o mantivesse na agenda de governo a partir de janeiro de 2003. A situação existia e não podia ser ignorada no curto prazo. Essa observação é importante, pois relativiza a decisão do governante de tratar alguns temas e não outros. Em função da visibilidade que alcançam, existem temas que não podem ser ignorados pelos governos.

A análise das agendas públicas dos principais atores políticos pertinentes ao setor elétrico terá como referência cronológica o início do primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e a aprovação no Congresso Nacional do novo modelo do setor energético proposto pelo Ministério de Minas e Energia. Portanto, este estudo de caso, referente ao processo decisório de criação do novo modelo institucional do setor elétrico, terá início no primeiro dia do ano de 2003 e final no dia 30 de julho de 2004, data em que o presidente assinou o decreto 5.163 que regulamentou as regras de comercialização de energia elétrica e o processo de outorga de concessões e de autorizações do novo modelo do setor elétrico, previstas na lei 10.848/2004. As leis do novo modelo do setor elétrico (10.847 e 10.848) foram aprovadas pelo Congresso Nacional em março do mesmo ano. A análise, dessa maneira, estará referenciada em 17 meses de gestão do governo Lula.

4.2 Aspectos Centrais das Políticas do Governo Luiz Inácio Lula da Silva - Controle da Inflação e Equilíbrio Fiscal⁶³

A essência da campanha do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da República esteve calcada na necessidade de gerar mudanças na forma como o Brasil vinha sendo governado nas últimas décadas, de tal forma a gerar um ciclo virtuoso de crescimento econômico, sem se desfazer de um rígido controle dos índices de inflação e dos acordos pactuados pelo governo anterior, que terminaria em sua gestão. Segundo o documento conhecido por “Carta ao Povo Brasileiro”, lançado às vésperas do primeiro turno das eleições, em setembro de 2002, a intenção de um eventual – naquele mês, ainda eventual – governo liderado pelo Partido dos Trabalhadores estaria referenciada na seguinte declaração:

O Brasil quer mudar. Mudar para crescer, incluir, pacificar. Mudar para conquistar o desenvolvimento econômico que hoje não temos e a justiça social que tanto almejamos. Há em nosso país uma poderosa vontade popular de encerrar o atual ciclo econômico e político. (...) Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002a).

Tão mais importante que disseminar o desejo de mudança era a necessidade de enfatizar a permanência dos acordos econômicos estabelecidos pelo então governo Cardoso. Durante as eleições presidenciais daquele ano, tendo em vista as possibilidades reais do candidato da oposição conquistar o poder federal, a moeda brasileira se desvalorizou e o risco-país atingiu um patamar superior aos 2.000 pontos. Esses fatores econômicos, que tiveram impacto na elevação dos índices mensais de inflação, praticamente vincularam a permanência da estabilidade da moeda à condição de o próximo governo arcar com os acordos econômicos que tinham sido firmados. Tal situação levou o governo Lula a adotar uma política econômica conservadora, ao mesmo tempo em que prometia investimentos de grande porte em infra-estrutura.

⁶³ As citações referentes aos jornais de circulação nacional presentes nesta e nas próximas seções deste estudo de caso seguem a normativa da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Nosso governo vai preservar o superávit primário o quanto for necessário, de maneira a não permitir que ocorra um aumento da dívida interna em relação ao PIB, o que poderia destruir a confiança na capacidade do governo de cumprir seus compromissos. Mas vai trabalhar firmemente para reduzir a vulnerabilidade externa e com ela as taxas de juros que hoje asfixiam as contas públicas e o setor empresarial produtivo.

(...) O nosso governo não vai romper contratos nem revogar regras estabelecidas. Compromissos internacionais serão respeitados. Mudanças que forem necessárias serão feitas democraticamente, dentro dos marcos institucionais.

Nosso governo vai criar um ambiente de estabilidade, com inflação sob controle e sólidos fundamentos macroeconômicos, para que a poupança nacional aumente e seja orientada e estimulada, através de taxas de juros civilizadas, para o investimento produtivo e o crescimento. É somente nesse cenário que a política de metas de inflação pode funcionar. (PARTIDO..., 2002b, p.10-11).

Portanto, a exemplo do que fora citado no programa de governo, a missão era conciliar alguns pilares da política econômica que vinha sendo implantada, com a promoção de mudanças significativas no setor econômico, de tal forma a favorecer o setor produtivo e o crescimento econômico. As substantivas alterações prometidas em diferentes áreas de infra-estrutura estavam essencialmente vinculadas a um melhor desempenho da economia e da gestão fiscal. Assim, ao lado da reorientação de fundos públicos disponíveis, taxas de crescimento econômico ao redor de quatro por cento ao ano eram vistas como condição necessária para viabilizar a maioria das obras projetadas (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002b, p.54).

4.3 O Envolvimento do Presidente

Assim como foi apresentado no capítulo anterior, o posicionamento do presidente da República é de fundamental importância na formação das agendas de governo e de decisão. O presidente da República, sobretudo em um país presidencialista, goza de um alto grau de visibilidade pública. Tal característica o credencia como um dos atores mais influentes no processo de formação de agenda. Raramente

sua opinião será ignorada na escolha dos temas prioritários a serem tratados por um determinado ministério⁶⁴.

Embora a criação de um novo modelo para o setor elétrico tenha sido apresentada como uma ação prioritária para o Ministério de Minas e Energia no governo do presidente Lula, esse tema não ocupou um lugar de destaque na agenda pública do presidente. Foi somente no mês de dezembro do primeiro ano que a imprensa divulgou a primeira declaração do presidente de apoio irrestrito à criação do novo modelo. Naquela oportunidade, houve a assinatura de duas medidas provisórias que instituíam a primeira versão do modelo que viria a ser aprovado no ano subsequente. Segundo o presidente, o novo modelo estava sendo lançado para promover a modicidade tarifária, garantir a segurança do suprimento de energia, assegurar a estabilidade do marco regulatório para garantir a atratividade dos investimentos na expansão do sistema e, por fim, caberia à aplicação do modelo promover a inserção social, por meio do setor elétrico, sobretudo em função dos programas de universalização de atendimento (FERNANDES e FREIRE, 2003). No mês de julho de 2004, após 17 meses de negociação e tramitação, o presidente assinou o decreto 5.163 que instituiu definitivamente o marco regulatório que vinha sendo anunciado para o setor elétrico no Brasil.

Em total sintonia com a agenda do então presidente Fernando Henrique Cardoso, a agenda pública do presidente Lula no setor energético esteve ocupada prioritariamente com questões relacionadas à Petrobrás e a declarações vinculadas ao aumento dos preços da gasolina, álcool ou energia elétrica.

No que toca à Petrobrás, a agenda do presidente se apresentava de forma bastante positiva. Praticamente todas as ações do governo refletiam projetos de sua iniciativa, o próprio governo criava fatos políticos que chamavam a atenção da imprensa nacional. As questões que estavam em pauta referiam-se especialmente à criação de uma nova plataforma em Angra dos Reis, à decisão sobre o local que abrigaria as instalações de uma nova refinaria, à comemoração dos cinquenta anos da empresa e à decisão por dar suporte técnico e político ao

⁶⁴ O capítulo anterior, em seção de mesmo nome, traz considerações teóricas que facilitam a compreensão do papel do presidente da República no processo decisório para formação de agenda de governo.

presidente venezuelano, Hugo Chaves, em relação à greve geral que a empresa Petróleos da Venezuela (PDVSA) atravessava. Por outro lado, a agenda do presidente relacionada aos preços das tarifas era gerada em reação a especulações que vinham ocorrendo no mercado.

Um outro tema que ocupou a agenda do chefe do executivo no início de seu primeiro mandato foi a redefinição do papel das agências reguladoras. A criação dessas instituições ocorreu durante o governo do presidente Cardoso e obedecia a lógica de instituir um Estado regulador, em substituição ao Estado positivo. No entanto, repetidos conflitos entre ministros e diretores de agências reguladoras, seja em função das tarifas dos serviços prestados ou em função da sobreposição de competências, levaram o presidente da República a redesenhar parte das atribuições definidas para as agências. Em setembro de 2003, o governo colocou em consulta pública dois anteprojetos que previam alteração nas atribuições das agências no que concerniam a elaborar editais, realizar licitações e assinar contratos de concessão para prestação de serviços públicos⁶⁵ (DORIA, 2003).

No ano de 2004, a agenda pública do presidente transitou por temas similares aos do ano anterior. Porém, os temas do setor energético ocuparam menos tempo na agenda presidencial. Sem a menor possibilidade de haver uma crise de fornecimento de energia elétrica e com a polêmica sobre as agências reguladoras perdendo interesse e, conseqüentemente, espaço na mídia, coube ao presidente Lula dar continuidade às inaugurações de importantes programas do Ministério de Minas e Energia e chamar a atenção dos atores sociopolíticos de que a indústria naval brasileira estava sendo reativada a partir da construção e reforma de plataformas para a Petrobrás.

Especificamente sobre a criação do novo modelo gerencial do setor elétrico, a única declaração pública registrada pela imprensa foi em julho de 2004, exato momento de assinatura do decreto 5.163 que instituiu o novo marco regulatório para o setor. Dessa maneira, pode-se observar que, ao longo dos 17 meses pesquisados, o posicionamento público do presidente Lula em relação ao novo modelo do setor elétrico foi discreto.

⁶⁵ Após seis tentativas, sem sucesso, de votar um substitutivo em 2003 e 2004, o projeto deveria ter entrado na pauta do Congresso em 2005. Entretanto, por falta de interesse de ambos os poderes, o projeto de lei deixou de ser analisado pelo legislativo.

Apesar de o presidente da República ser o ator de maior visibilidade pública no jogo político e, em função disso, ter facilidade em projetar temas na agenda de governo, percebe-se que o processo decisório de criação do novo modelo para o setor elétrico não se efetivou em função da participação do presidente. Pelos dados analisados, não é possível afirmar que o presidente tenha tido alguma influência direta sobre o modelo apresentado. Parte dessa ausência justifica-se pela proximidade da ministra Dilma Rousseff com o presidente. Tal situação se assemelha à privatização no setor de telecomunicações realizada durante o governo anterior, quando não havia necessidade de o presidente Cardoso sair em defesa da desregulamentação do setor, uma vez que o ministro Sergio Motta era de sua inteira confiança.

4.4 O Envolvimento da Ministra

Diferentemente do que ocorreu no governo anterior, entre os anos 2003 e 2004, o principal cargo do Ministério de Minas e Energia foi ocupado por somente uma pessoa: a ministra Dilma Rousseff. Com personalidade forte e experiência de gestão pública acumulada como secretária da fazenda do município de Porto Alegre (1986-1988) e de Energia, Minas e Comunicação (1993-1994 e 1999-2002) no estado do Rio Grande do Sul, Rousseff foi a coordenadora da equipe de infra-estrutura no governo de transição do presidente Lula. Filiada ao Partido dos Trabalhadores, era tida como cota do partido na composição do primeiro escalão do governo. Valorizada pelas suas qualidades técnicas e gerenciais, em maio de 2005, Dilma Rousseff substituiu o então ministro José Dirceu e tomou posse como ministra-chefe da Casa Civil. Sua gestão à frente do Ministério de Minas e Energia cobriu o período de 01 de janeiro de 2003 a 21 de maio de 2005.

Em seu discurso de posse, a ministra anunciou três linhas de ação para a sua gestão, quais sejam, emergencial, estrutural e social. O acompanhamento das obras de geração e transmissão que já estavam em curso faria parte da pauta emergencial. A expansão sustentável do sistema energético por meio de marco regulatório estável de médio e longo prazo seria garantida pela reforma estrutural do setor ou, como vem sendo chamado nesta tese, pelo funcionamento de um novo modelo para o setor energético. Por fim, mas tão

importante quanto as metas anteriores, faria parte das prioridades do Ministério de Minas e Energia uma linha de ação social, a qual garantiria modicidade tarifária e universalização do serviço de energia elétrica (MARQUES, 2003). Portanto, a agenda positiva do Ministério seria estruturalmente formada pela criação de um novo modelo para o setor energético, que tivesse como um de seus fundamentos a modicidade tarifária e a universalização do sistema.

O levantamento realizado nas matérias publicadas pelos órgãos de circulação nacional, a exemplo do que fora realizado no capítulo anterior, teve o objetivo de visualizar os temas de maior pertinência na agenda da ministra, entre os meses de janeiro de 2003 e julho de 2004⁶⁶.

4.5 Agenda Reativa

Com a ausência das preocupações sociais com um possível racionamento no curto prazo, o tema que mais vinculou o setor energético à opinião pública foi o aumento nos preços dos combustíveis. Em função da tensão econômica gerada pelas eleições presidenciais brasileiras, a cotação do dólar teve uma variação positiva de 52,8% em 2002, passando de R\$ 2,31, no início de janeiro; a R\$ 3,53, na última semana de dezembro. Reflexo direto da desvalorização do real, os preços dos combustíveis sofreram aumentos progressivos, o que acabou por manter esse tema na agenda do setor em 2003.

Antes mesmo de que a ministra Dilma Rousseff demonstrasse em ações o seu compromisso em substituir o Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) pelo Índice de Preços ao Consumido Amplo (IPCA) como indexador utilizado em tarifas e contratos no setor energético, questionamentos eram constantemente realizados tanto para o presidente da República como para a própria ministra. As dúvidas do setor vinculavam-se tanto à possibilidade de algumas tarifas, como as de combustível e gás, terem variações negativas em função da redução da

⁶⁶ Da mesma forma como fora feito com a agenda pública dos demais titulares do Ministério de Minas e Energia entre os anos de 1998 a 2001, a agenda da então ministra Dilma Rousseff estará baseada em uma estrutura analítica que privilegia a separação dos fatos políticos em procedimentos reativos e propositivos. O fator determinante dessa classificação é saber se o posicionamento da ministra está se dando segundo uma demanda pública ou segundo a agenda de políticas públicas definida internamente no Ministério.

cotação do dólar, tendência já observada na metade do primeiro ano de governo, como sofrerem aumento no valor nominal, em função da valorização do barril de petróleo.

Assim como ocorrem em todas as posições de governo, aumento de tarifas e impostos são temas sensíveis para a administração pública. O impacto na opinião pública é imediato, uma vez que a interface entre cidadão comum e política de governo é facilmente estabelecida quando o assunto é esse.

Um segundo ponto na agenda da ministra que surgiu da controvérsia vocalizada por diversos membros do governo, inclusive o próprio presidente Lula, foi o novo tipo de relação que o Ministério estabeleceria com as agências reguladoras, seja a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) ou a Agência Nacional do Petróleo (ANP). Embora esse tema tenha se desenvolvido com mais frequência na agenda do presidente da República e do então ministro-chefe da Casa Civil, inevitavelmente ocorriam interrogações sobre o tipo de relação que o Ministério de Minas e Energia estabeleceria com a ANEEL e a ANP. Sobre esse tema, em diversas situações, a ministra afirmava que ajustes precisavam ser feitos, uma vez que "as agências são [eram] imprescindíveis com mais funções do que elas têm [tinham] e com menos funções políticas do que elas desempenharam [desempenhavam]" (ROUSSEFF *apud* RAMOS e MARQUES, 2003).

4.6 Agenda Positiva

Ao contrário do que foi visto como uma das características mais marcantes da agenda pública dos três ministros que ocuparam a titularidade da pasta de Minas e Energia durante o governo Cardoso, não foram os atores externos ao Ministério os responsáveis por definir qual deveria ser a agenda da ministra Dilma Rousseff. As três vias anunciadas em sua posse concretizaram-se como norte de sua ação, sendo que a ênfase na reestruturação do setor energético converteu-se em seu projeto de maior prioridade.

A ministra manteve o tema – criação de um novo modelo para o setor energético – no centro de sua agenda pública. Em diversos momentos, o tema foi tratado

pelos meios de comunicação. Ainda em janeiro de 2003, ela já se opunha a uma das premissas da gestão anterior: a desverticalização das empresas do setor, ou seja, a ação de desmembrar o que foi constituído com uma única empresa em várias subsidiárias autônomas (COIMBRA e DÓRIA, 2003).

Uma das táticas estabelecidas pela ministra desde o início de sua gestão serviu de fato político para os meios de comunicação e ampliou a sua governabilidade para estabelecer, com menos resistência, um novo modelo para o setor. O diálogo com a comunidade de especialistas foi garantido por meio da criação de um grupo de trabalho para elaborar o modelo de reestruturação do setor elétrico. Diversos agentes do setor — geradores, distribuidores e comercializadores de energia — foram convidados a estabelecer um cronograma de ações de curto e médio prazo que levasse à criação de um modelo estável e que estabelecesse uma nova relação entre os setores público e privado (TAVARES, 2003). Tal articulação era vista como válida para o MME, porque segundo a ministra "o setor privado não é mero investidor, é protagonista. Achamos que essa parceria institucional público-privado é a forma pela qual o setor pode ser retomado" (ROUSSEFF *apud* MARQUES, 2003).

Apesar de a iniciativa da ministra ter sido noticiada de maneira positiva nos grandes meios de comunicação no início do ano (SAFATLE, 2003; TAVARES, 2003; MARQUES, 2003), a partir de setembro de 2003, a tensão originada pelo movimento de busca por consenso entre atores com interesses distintos foi explorada como sendo um sinal de desgaste político da ministra e de desgaste técnico do processo por ela conduzido (DURÃO e SCHÜFFNER, 2003; DURÃO, 2003; ALMEIDA, 2003; SCHÜFFNER, 2003). Mesmo com as críticas à personalidade enérgica da ministra Rousseff, o fato é que as negociações realizadas entre setor público e privado em torno de uma proposta para um novo modelo do setor energético avançou. Em agosto daquele ano, mesmo antes de enviar o projeto para o parlamento, a ministra fez uma exposição de motivos do novo modelo para os líderes dos partidos políticos do Senado (MARQUES, 2003). Em dezembro, o presidente Lula assinou duas medidas provisórias relacionadas à criação do novo modelo. A partir dessa data, a matéria se encontrava no Congresso à espera das votações nas duas casas.

A fim de aprovar o novo modelo do setor elétrico no Congresso, o mês de dezembro de 2003 e o primeiro semestre de 2004 foram reservados para novas articulações políticas da ministra com potenciais adversários. Dentre os atores visitados pela ministra Rousseff se inclui o então presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), que estivera escalado para dar um primeiro parecer sobre a procedência das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, impetradas pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), contra o estabelecimento de um novo modelo do setor elétrico por medida provisória (BASILE, 2003). A ação política da ministra incluiu a coleta de outras medidas provisórias do setor elétrico assinadas pelo então presidente Cardoso (LORENZI, 2003), a fim de demonstrar que o mesmo artifício fora utilizado no governo passado.

Receosos de verem o poder se concentrar sobremaneira no executivo, os agentes privados do setor elétrico também se organizavam para dar visibilidade às suas críticas a favor de alterações em parte do conteúdo que estava sendo apreciado pelo Senado (COIMBRA, 2004a). Em diálogo direto com parte do setor privado, em fevereiro, em nota técnica do Ministério de Minas e Energia, a ministra rebateu parte das críticas que o modelo vinha recebendo e contextualizou o compromisso do governo com a criação de um modelo que implicasse no desenvolvimento estável do mercado de energia e refletisse melhoria do serviço com modicidade tarifária (MME, 2004). Apesar de rebater as críticas ao modelo com argumento técnicos e racionais, se utilizando da tática de agregar sugestões extra-governamentais ao modelo, em determinados momentos da negociação, a ministra admitira incluir quatro emendas apresentadas pelos senadores à versão original do projeto enviada para o Congresso.

A aceitação do MME em ceder à parte dos argumentos e propostas defendidas por agentes do setor privado viabilizou a aprovação da medida provisória no Senado no dia 09 de março de 2004. Em função das modificações aprovadas no texto votado na Câmara dos Deputados, o texto teve que retornar à Câmara para ser referendado, vetado ou modificado. No dia 11 de março de 2004, em votação simbólica, o Congresso Nacional aprovou o novo modelo do setor elétrico⁶⁷.

⁶⁷ Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004.

Apesar da aprovação no Congresso, o ritmo de negociação entre o poder executivo e os agentes do setor privado seguiu até as vésperas da regulamentação do novo modelo. Cerca de 10 dias antes das medidas do novo setor serem anunciadas oficialmente, técnicos do governo debatiam seus detalhes com representantes do setor privado (MAZZA, 2004). Finalmente, em 30 de julho de 2004, as medidas de política energética foram anunciadas pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva e pela ministra Dilma Rousseff. O conteúdo dessas medidas faz parte do decreto presidencial nº 5.163, de 30 de julho de 2004.

Em termos de agenda positiva, a elaboração coletiva de uma proposta para o setor, sua aprovação no Congresso e regulamentação do novo modelo do setor elétrico pelo presidente da República configuraram os principais elementos do projeto técnico político da ministra Dilma Rousseff. Conforme fora anunciado no dia em que tomou posse no Ministério de Minas e Energia, a ministra Dilma Rousseff elevou o tema reestruturação do setor elétrico em sua agenda de governo e logrou que o mesmo fizesse parte da agenda de decisão.

4.7 A Influência da Opinião Pública

A conjuntura sociopolítica para o setor elétrico nos anos de 2003 e 2004 foi bem menos intempestiva que nos anos que antecederam a crise energética de 2001. Como pôde ser visto no capítulo anterior, com um início tímido no ano de 1999, a dúvida sobre a necessidade de promover racionamento de energia elétrica se impôs sobre a agenda ministerial. A partir do ano 2000, os titulares do Ministério de Minas e Energia eram freqüentemente questionados sobre quais seriam as conseqüências para a população de uma eventual crise energética.

Com o fim do racionamento, em fevereiro de 2002, e com a disseminação da informação de que o sistema estava superavitário em energia elétrica, o tema deixou de ser explorado semanalmente pelos meios de comunicação. A opinião pública deixou de pedir a elevação desse tema na agenda de governo. A perda de interesse sobre o tema elétrico teve, como de costume, teve impacto na freqüência com que os meios de comunicação cobriam esse assunto. De acordo com o autor de *Agendas, Alternatives and Public Policies* (1995), na ausência de

condições específicas para que a corrente política eleve temas para a agenda de governo, a tendência é a de que esses percam a prioridade e passem a ser tratados de maneira reservada, quando não negligenciados.

Como poderá ser visto a seguir, o ambiente sociopolítico não era de absoluto conforto para os gestores do Ministério de Minas e Energia, porém, o que não pode ser desconsiderado é que a pressão social havia deixado de existir na intensidade que tinha sido apresentada em anos anteriores. Não havia mais racionamento de energia e tampouco a freqüência de interrupções no fornecimento de energia elétrica podia ser comparada a do ano 2000.

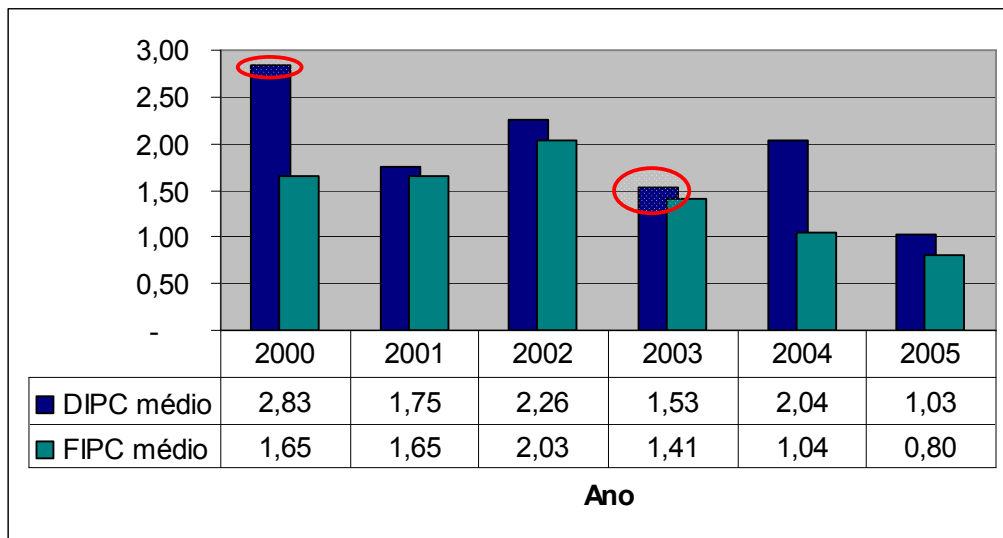


Gráfico 6: Valor médio por ponto de controle e ano
 Fonte: Balanço Energético Nacional 2006, sem destaques no original (MME)⁶⁸

Nota-se, no gráfico acima, de acordo com o Operador Nacional do Sistema, que a duração média das interrupções no fornecimento de energia elétrica nos conjuntos da rede básica em 2000 foi oitenta e cinco por cento superior ao ocorrido em 2003 (MME, 2006). Esse indicador, disponível no *Balanço Energético*

⁶⁸ O indicador DIPC - Duração da Interrupção do Ponto de Controle - é definido como o somatório das durações das interrupções do ponto de controle com duração maior ou igual a 1 (um) minuto, e será dado em minutos por período de apuração.

O indicador FIPC - Frequência da Interrupção do Ponto de Controle - é definido como o número total de interrupções do ponto de controle com duração igual ou superior a 1 (um) minuto.

Ponto de Controle é a instalação ou conjunto de instalações da Rede Básica que faz fronteira com os ativos de conexão dos Agentes de Geração, de Distribuição, Consumidores Livres e demais instalações de transmissão.

Interrupção do Ponto de Controle é a Ausência de tensão no ponto de controle por um período igual ou superior a 1 (um) minuto, devido a problemas internos ou externos à Rede Básica, considerando quaisquer eventos, locais ou remotos, inclusive os programados.

Nacional 2006 e utilizado pelo Operador Nacional do Sistema para aferir a qualidade da rede elétrica como um todo, demonstra tecnicamente a diferença de atmosfera dos períodos analisados nesta tese. Tendo em vista que a duração das interrupções no fornecimento de energia é diretamente proporcional à quantidade de reclamações da população em relação à qualidade do sistema, é possível concluir que a pressão social foi, de fato, mais intensa no ano 2000, quando comparado a 2003.

4.8 Formação de Alternativas?

Desde o seu início, a criação de um novo modelo para o setor energético esteve baseada nas premissas: promover a *modicidade tarifária*, garantir a *segurança do suprimento* de energia elétrica e assegurar a *estabilidade do marco regulatório*.

Para alcançar esses objetivos, o Ministério de Minas e Energia publicou, em dezembro de 2003, um resumo da versão final do projeto que foi encaminhado para ser votado no Congresso Federal. Nesse documento, foi tido como fundamental i) reestruturar o planejamento de médio e longo prazo; ii) monitorar, no curto prazo, as condições de atendimento; iii) redirecionar a contratação de energia para o longo prazo, compatível com a amortização dos investimentos realizados – na prática, se concretizaria na criação de leilões diferenciados para energia velha e energia nova -; iv) promover a competição na geração com a licitação da energia pelo critério de menor tarifa; v) criar a coexistência de dois ambientes de contratação de energia, um regulado (Ambiente de Contratação Regulada – ACR), protegendo o consumidor cativo, e outro livre (Ambiente de Contratação Livre – ACL), estimulando a iniciativa dos consumidores livres; vi) instituir um *pool* de contratação regulada de energia a ser comprada pelos concessionários de distribuição; vii) desvincular o serviço de distribuição de qualquer outra atividade e, por fim, viii) reestruturar o papel do Executivo como Poder concedente (MME, 2003, p. 3).

Tais condições necessárias para alcançar os objetivos propostos foram consideradas essenciais para o sucesso do novo modelo. Vistos como elementos fundamentais do novo marco regulatório, nas negociações estabelecidas com o

setor privado, não havia espaço para que os mesmos fossem excluídos da proposta de criação de um novo modelo enviada para o Congresso. No máximo, o governo estava aberto a negociar os seus aspectos secundários, isto é, como tais elementos seriam implantados. Essas observações casam com a teoria de Paul Sabatier (1993, 1999), que acusava a intransigência da coalizão dominante que está no poder em ceder a aspectos centrais da política que está sendo proposta.

A Câmara de negociação instalada pelo governo para discutir uma nova proposta para o setor elétrico, a qual instituiria uma nova relação entre o setor público e privado, de fato, existiu e em muito se avançou no refinamento e em eventuais alterações da proposta inicial do governo federal (CNI, 2004). No entanto, tais mudanças não transformaram a essência da proposta que tinha sido apresentada pela ministra Dilma Rousseff.

Em junho de 2003, após quatro meses de elaboração e discussão intra-governamental, o Ministério de Minas e Energia passou a discutir com agentes do setor privado possíveis modificações no texto. Em um ano, o governo negociou com o setor privado e com o Congresso. Conforme relatado, alterações foram realizadas, porém a base do novo modelo do setor fora anunciada assim que o governo divulgou a versão preliminar do projeto.

No primeiro mês de governo, por exemplo, a ministra já defendia a criação de um *pool* para a compra e venda de energia (COIMBRA e MOREIRA, 2003). O foco no planejamento de longo prazo também havia sido anunciado em sua posse (ALISKI, 2003; MARQUES, 2003). Com a declaração: "Não somos contra as agências; somos favoráveis à sua autonomia e ao seu fortalecimento; mas cabe ao Estado definir políticas e implementá-las" (ROUSSEFF *apud* MARQUES, 2003), a ministra adiantava, também durante a sua posse, que o papel a ser desempenhado pelo poder executivo no novo modelo do setor elétrico seria reestruturado. Em maio de 2003, o então secretário executivo do MME afirmava que o governo estava buscando uma forma de compatibilizar a criação de um *pool* para a compra e venda de energia, com a manutenção de uma estrutura que permitisse a existência de contratos bilaterais. Com o anúncio das diretrizes do novo modelo do setor foi possível observar que a gênese da criação de dois

ambientes de contratação de energia também havia ocorrido em terrenos governamentais.

Por fim, no último embate entre agentes do setor privado e governo, em fevereiro de 2004, período imediatamente anterior à aprovação da medida provisória 144 pelo Senado Federal, o setor privado conseguiu que algumas das reivindicações fizessem parte do modelo proposto pelo governo. Porém, as concessões feitas pela ministra não alteraram a essência da política. Um exemplo concreto dessa negociação foi a tentativa do setor privado de extinguir a diferenciação apresentada no modelo governamental entre leilões separados para venda de energia velha e energia nova. Em carta pública, a Associação Brasileira dos Agentes Comercializadores de Energia Elétrica (Abraceel), calcada em estudo técnico realizado por uma consultoria de São Paulo⁶⁹, se apresentava contrária à política de diferenciação das energias, uma vez que isso serviria como desestímulo para novos investimentos no setor⁷⁰. O governo, por sua vez, também baseado em estudos técnicos, não abriu mão desse elemento fundamental do novo modelo do setor elétrico.

Tais exemplos comprovam que os fundamentos do novo modelo para o setor energético foram formulados pelo governo e que, apesar das diversas instâncias de negociação, algumas por iniciativas do MME e outras por pressão de organizações vinculadas ao setor privado, não houve alteração nos fundamentos da política assinada como decreto pelo presidente da República em julho de 2004. Portanto, alternativas foram criadas pelo setor privado, aqui representando a comunidade de especialistas não afinada intelectualmente com o governo eleito em 2002. Porém, a essência da política manteve-se a mesma, o que confirma a hipótese de que não há mudança nos aspectos centrais de uma política sem que haja alterações significativas na coalizão dominante que ocupava o poder.

⁶⁹ Ver Tendências Consultoria Integrada (2004).

⁷⁰ Essa carta, datada de 27 de janeiro de 2004, teve por objetivo pressionar parlamentares para que a medida provisória 144, que ditava as alterações no setor elétrico, não fosse aprovada sem antes incorporar algumas reivindicações dos agentes do setor privado. Também constam como seus signatários a Confederação Nacional da Indústria (CNI), Federação e Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), Associação Brasileira da Infra-estrutura e Indústrias de Base (ABDIB), Câmara Brasileira de Investidores em Energia Elétrica (CBIEE), Associação Brasileira de Concessionárias de Energia Elétrica (ABCE), Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Energia Elétrica (APINE) e Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica (Abradee).

4.9 A (ausência de) Posição do Congresso Nacional

Segundo a teoria de John Kingdon (1995), parlamentares de maior expressão na mídia podem elevar temas à agenda governamental. Porém, a agenda do setor elétrico não tem sido uma prioridade para o Poder Legislativo durante o período examinado em ambos estudos de caso examinados nesta tese.

Após um período de acentuado protagonismo nas discussões sobre as razões da crise de escassez de energia elétrica em 2001, o parlamento reservou-se o direito de permanecer como coadjuvante nas discussões estruturais do setor.

A atuação do Congresso Nacional, mediante a reforma do modelo elétrico, foi discreta no primeiro semestre de 2003. Parlamentares das Comissões de Minas e Energia, Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara Federal e da Comissão de Serviços de Infra-Estrutura do Senado Federal convidaram, em diferentes oportunidades, a ministra Dilma Rousseff para debater questões pertinentes ao setor elétrico (MERCADO LIVRE, 2003; CANAL ENERGIA, 2003).

Em maio de 2003, coube ao senador Arthur Virgílio realizar pronunciamento criticando as primeiras medidas que supostamente fariam parte do novo modelo do setor elétrico (VIRGÍLIO, 2003). A defesa do governo foi realizada pelo senador Dulcídio Amaral, em junho do mesmo ano. Esses foram os únicos pronunciamentos públicos encontrados nos acervos pesquisados para esta tese. Dessa maneira, se houve alguma intenção em influenciar o processo decisório de criação do novo modelo do setor elétrico, esta se restringiu a pronunciamentos e ao convite à ministra Dilma Rousseff.

A ausência de protagonismo também pode ser observada na declaração do então presidente da Comissão de Minas e Energia da Câmara Federal, deputado José Janene. Ao ser questionado sobre eventual previsão de entrada do projeto do novo modelo para as discussões no Congresso, o deputado responde:

O novo modelo deverá chegar ao Congresso em meados de agosto. A ministra terá apoio total e irrestrito da maioria da Comissão de Minas e Energia. Vamos trabalhar para aprovar o que for necessário o mais rápido possível. Acredito que a proposta

venha para o poder legislativo em forma de Medida Provisória, porque as mudanças no setor elétrico precisam ser implantadas logo. A vantagem da MP é que ela tem prazos e a tramitação do novo modelo seria mais rápida (JANENE apud Gonzáles, 2003).

As declarações do deputado apontam a tendência de subserviência da Comissão aos desejos do Ministério de Minas e Energia.

No mês de agosto de 2003, momento em que as discussões sobre o novo modelo já estavam avançadas no Poder Executivo, um deputado da oposição, Eduardo Gomes (PSDB-TO), passou a exigir que o parlamento tivesse um outro tipo de postura frente ao projeto do governo. Sua iniciativa levou a Comissão de Minas e Energia da Câmara a realizar audiência pública para debater o modelo do setor elétrico com associações dos setores de distribuição, transmissão e geração, além de representantes do governo federal. Acertadamente, a percepção do deputado era a de que a discussão das propostas dos agentes do setor privado deveria ser feita simultaneamente com o Congresso Nacional, sob pena de os debates sobre os temas polêmicos serem refeitos naquela Casa. Por iniciativa do mesmo deputado foi criada a Frente Parlamentar, na Câmara Federal, que tinha como objetivo instituir um fórum permanente de debate na área de infra-estrutura sobre os pontos que não teriam sido devidamente aprofundados pelos congressistas (CANAL ENERGIA, 2003e).

A promíscua relação entre os poderes também pôde ser observa com a visita do então presidente da Câmara, João Paulo Cunha (PT-SP), aos empresários do setor de infra-estrutura em São Paulo. Mais do que um momento de diálogo entre o poder legislativo e organizações da sociedade civil, a iniciativa do presidente da Câmara estava vinculada às negociações paralelas para que o projeto fosse aprovado no curto prazo (CANAL ENERGIA, 2003d).

Para além das iniciativas pontuais de alguns deputados e senadores, foi somente a partir do dia 11 de dezembro de 2003, data em que o governo encaminhou seu projeto ao parlamento na forma da Medida Provisória 144, sobre o processo de comercialização de energia no novo modelo, e da MP 145, sobre a criação da Empresa de Planejamento Energético; ambas buscavam instituir o novo modelo. Com isso, o Congresso Nacional passou a debater sistematicamente a reforma do modelo do setor elétrico. A partir dessa data, debates públicos foram realizados,

emendas foram enviadas e negociações entre os agentes do setor privado e parlamentares foram estabelecidas.

Alguns dias após o recebimento do projeto governamental, dois partidos de oposição ajuizaram no Supremo Tribunal Federal (STF) duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN) contestando a constitucionalidade das MPs 144 e 145⁷¹.

Em 2004, coube aos congressistas negociarem exaustivamente com agentes dos setores privado e público alterações e a aprovação dos dois projetos de lei de conversão. Naquele período foram protocoladas mais de 800 propostas de emendas aos conteúdos das MPs 144 e 145. Os então relatores da matéria no Senado e na Câmara foram os responsáveis por apresentar uma agenda mínima para ser negociada no Congresso. Finalmente, nos dias 09 e 11 de março de 2004, o projeto foi aprovado respectivamente no Senado e na Câmara Federal.

Com os fatos empíricos mencionados acima, é possível observar a postura discreta do Congresso durante o processo de elaboração do projeto que transformaria o modelo do setor elétrico. O início de uma postura pró-ativa do Congresso foi estabelecido a partir do momento em que as medidas provisórias deram entrada nas duas Casas. Embora os parlamentares tivessem alcançado algum grau de protagonismo na fase de negociação das medidas, no saldo final, tal papel não foi suficiente para que o mesmo se estabelecesse como um ator importante no processo decisório de criação do novo modelo para o setor energético.

4.10 Conclusões

O processo decisório de criação do novo modelo para o setor elétrico durante os anos de 2003 e 2004 disponibiliza uma série de acontecimentos singulares para esta tese. O fato de a formulação e a aprovação do novo modelo ter sido uma

⁷¹ Somente em outubro de 2006, o Supremo Tribunal Federal (STF) indeferiu a liminar contra a Medida Provisória 144. Uma vez que já havia sido transformada em Lei, em março de 2004, não havia expectativa de que o STF pudesse reverter o encaminhamento dado pelo Congresso Nacional.

agenda prioritariamente do Ministério de Minas e Energia trouxe várias conseqüências para as negociações definidas com os demais atores estatais e não governamentais envolvidos no processo.

A reformulação do modelo foi tida como uma tarefa dos agentes que também tinham a responsabilidade de negociar com os demais grupos interessados na política. Ao contrário de processos decisórios policêntricos, nos quais quem negocia se diferencia de quem decide, foi possível observar que a autonomia decisória do Ministério de Minas e Energia estabeleceu um ritmo de negociação ágil e dinâmico. No quadro abaixo, é possível observar a cronologia do processo de criação do novo modelo do setor elétrico.

Anos	Agenda pública governamental	Agenda pública de decisão
2003	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reforma do modelo de governança do setor elétrico (estrutural) 2. Universalização do serviço + Modicidade tarifária (social) 3. Monitoramento das obras de geração de energia (emergencial) 	<p><i>1º de janeiro de 2003</i> – MME anuncia decisão de reformar o sistema de governança do setor elétrico</p> <p><i>Junho de 2003</i> – Início das discussões entre governo e agentes do setor privado sobre o modelo de reforma do setor energético</p> <p><i>Agosto de 2003</i> – Ministra apresenta ao Congresso projeto preliminar de reforma do setor elétrico</p> <p><i>11 de dezembro de 2003</i> – Poder Executivo encaminha projeto de reforma ao Congresso na forma de Medidas Provisórias (MP 144, sobre o processo de comercialização de energia no novo modelo, e MP 145, sobre a criação da Empresa de Planejamento Energético)</p>
2004	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reforma do modelo de governança do setor elétrico (estrutural) 2. Universalização do serviço + Modicidade tarifária (social) 3. Monitoramento das obras de geração de energia (emergencial) 	<p><i>09 de março de 2004</i> – Aprovação no Senado</p> <p><i>11 de março de 2004</i> – Aprovação em segunda votação na Câmara dos Deputados</p> <p><i>15 de março de 2004</i> – Sancionada em Lei 10.848</p> <p><i>30 Julho de 2004</i> – assinatura do decreto 5.163, que regulamentou as regras do setor</p>

Quadro 9: Cronologia das agendas de governo e de decisão no biênio 2003-2004, referente à reforma do setor elétrico.

Fonte: Elaboração do autor

Parte desse dinamismo pode ser explicada pelo acúmulo que a ministra Dilma Rousseff e sua equipe tinham no trato do tema energético. Tanto ela como seus principais assessores não apenas detinham conhecimento técnico sobre o tema como faziam parte da comunidade epistêmica crítica à condução dessa política no governo anterior. A experiência da ministra Rousseff como secretária do governo do Rio Grande do Sul, como uma das formuladoras do plano alternativo de energia elétrica criado pelo Instituto Cidadania em 2002, como pertencente a uma comunidade de especialistas no tema energético e como coordenadora do grupo de infra-estrutura do governo de transição trouxe para si legitimidade técnica e política frente aos atores interessados no tema. Ao lado do papel desempenhado pela ministra na corrente política, o quadro abaixo sintetizam os demais fatores que levaram o tema para a agenda de decisão.

	Teórico	Empírico
Corrente de problemas	Existência de Indicadores convincentes de uma situação problemática	Indicadores: crise de abastecimento do setor elétrico em 2001
Corrente da política	Resultados eleitorais, distribuição partidária no governo e mudança no primeiro escalão	Vitória eleitoral do presidente Lula + Dilma Rousseff assume como ministra de Minas e Energia e age como empreendedora da política + Ausência de descontentamentos da opinião pública e, conseqüentemente, baixa pressão política externa ao governo
Corrente de políticas públicas	Formulação de alternativas por meio de especialistas que estejam de acordo com o núcleo central da política	Programa pré-elaborado pela comunidade de especialistas crítica ao modelo anterior. Especialistas assumem cargos de importância no MME

Quadro 10: Fatores que levaram o tema reforma do modelo do setor elétrico para as agendas de governo e de decisão.

Fonte: Elaboração do autor

Soma-se à experiência de gestão da ministra o fato de ela estar vinculada e ser uma das representantes do partido do presidente da República na composição do ministério. No primeiro ministério formado pelo presidente Lula, a pasta de Minas e Energia, em função da crise que ocorrera no governo anterior, foi considerada estratégica para imprimir uma marca diferenciada de gestão. Isso levou o presidente a não oferecer a chefia do MME à base aliada. A autonomia que a ministra teve para negociar com os atores envolvidos só pôde ocorrer baixo a

existência de uma forte relação de confiança entre o MME e a presidência da República⁷².

Como pôde ser observado, a criação de um novo modelo para o setor não era uma agenda do presidente da República, mas sim do Ministério de Minas e Energia. Quando comparado ao processo ocorrido durante o governo Cardoso, torna-se evidente a diferença de táticas adotadas por ambos os governos. Durante o governo Cardoso, a decisão por implantar o programa de desestatização do setor elétrico estava centralizada na presidência da República. Nesse sentido, o Ministério de Minas e Energia tinha uma maior dose de protagonismo no momento de implantação do modelo do que efetivamente na sua concepção como política.

Portanto, as legitimidades técnica e política do Ministério de Minas e Energia na condução do processo decisório puderam ser verificadas em diversas oportunidades como, por exemplo, nos processos de escuta e incorporação de sugestões dos demais atores à proposta formulada pelo executivo. Conforme mencionado, a tática utilizada pelo MME para envolver os agentes privados na discussão da proposta do novo modelo teve visibilidade pública e efeito político positivo. A possibilidade de a ministra poder se comprometer e incorporar sugestões dos grupos privados significou o estabelecimento de relações políticas de um outro tipo. Na prática, a ministra Dilma Rousseff comportou-se como sendo a própria empreendedora da política pública. Por meio de sua qualidade técnica e de sua legitimidade política, ela logrou i) manter o tema energético como um dos problemas necessários de serem resolvidos, ii) ter um posicionamento ativo na construção de alternativas viáveis de serem implantadas e iii) dialogar com outros atores de ampla visibilidade pública no sentido de manter o tema energético como uma das prioridades do governo, frente à aprovação dos projetos de conversão das medidas provisórias em leis federais no Congresso Federal.

⁷² Em 21 de junho de 2005, a confiança do presidente foi reiterada ao empossá-la como ministra-chefe da Casa Civil do governo.

Após o presidente da República regulamentar os projetos aprovados no Congresso Federal, em retrospectiva, a ministra relatou a relação que o MME teve com os agentes privados:

"Quando assumimos anunciamos que faríamos o planejamento do setor e isso foi lido como intervenção do Estado. Na verdade, os agentes resistiam porque temiam o novo e queriam remendar o que existia. [...] Reunimos todas as empresas - geração, transmissão, distribuição, grandes consumidores e comercialização -, discutimos as especificidades de cada segmento, explicamos que aprendemos muito ao longo do processo e que procuramos definir um modelo que não gerasse prejuízo para ninguém, apesar dos conflitos de interesse entre eles. Quando as leis saíram baixou muito a tensão. Mas foi um aprendizado de paciência, flexibilidade, cabeça aberta para ajustar posições" (ROUSSEFF *apud* CALDAS, 2004).

A declaração da ministra evidencia tanto o empenho do MME em reunir os diversos setores interessados no tema, atitude que o credencia como empreendedor da política, como o aspecto de negociação ou - como muitos autores preferem - de barganha existente nos processos decisórios (DAHL e LINDBLUM, 1953; ALLISON, 1999; LINDBLUM, 1981; KINGDON, 1995; CASTRO SANTOS, 1997; METTENHEIM, 2003; COUTO e ABRUCIO, 2003; CARDOSO, 2006).

Embora o processo de negociação seja intrínseco ao processo decisório, é meritório reforçar a importância do conteúdo que está sendo negociado, isto é, a importância das idéias que estão em jogo. Aspectos considerados essenciais pelo MME para a construção de um novo modelo estiveram presentes no projeto do Ministério desde o início das negociações até a regulamentação final pelo chefe do poder executivo federal. Conforme apontado anteriormente, e apresentadas no quadro abaixo, medidas tidas como fundamentais para a criação de um novo modelo foram anunciadas publicamente pelo governo antes mesmo de terminarem as negociações com as demais partes interessadas. Portanto, é possível inferir que o Ministério de Minas e Energia se utilizou prioritariamente dos elementos de persuasão e convencimento (LINDBLUM, 1981), sobretudo no tocante aos aspectos centrais do novo modelo, do que da barganha, entendida no sentido de intercâmbio de posições.

	Aspectos centrais e secundários da política	Decisões tomadas
Aspectos centrais da política	1. Planejamento estratégico integrado 2. Reforma do sistema de governança do setor 3. Combinação de capital público e privado para expansão do setor	<p>Todos os aspectos foram mantidos no Decreto 5.163 de 30 de julho de 2004</p> <p><i>Em 1 e 2</i></p> <p>Esclarece o papel estratégico do Ministério de Minas e Energia, enquanto órgão mandatário da União;</p> <p>Reforça as funções de regulação, fiscalização e mediação da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL;</p> <p>Organiza as funções de planejamento da expansão, de operação e de comercialização.</p> <p>O principal instrumento para modicidade tarifária é o leilão para contratação de energia pelas distribuidoras, com o critério de menor tarifa.</p> <p><i>Em 3 (sobre a redução do risco para o investidor externo)</i></p> <p>Leilões específicos para contratação de novos empreendimentos de geração de energia;</p> <p>Celebração de contratos bilaterais de longo prazo entre as distribuidoras e os vencedores dos leilões, com garantia de repasse dos custos de aquisição da energia às tarifas dos consumidores finais;</p> <p>Licença ambiental prévia de empreendimentos hidrelétricos candidatos.</p>
Aspectos secundários da política	Manutenção do equilíbrio entre demanda e oferta de energia elétrica	<p>Todos os agentes de consumo devem contratar 100% de sua carga;</p> <p>Cada contrato de venda de energia deve ter um lastro físico de geração, de forma que não existam contratos sem a correspondente capacidade física de suprimento.</p>

Quadro 11: Decisões tomadas por aspectos centrais e secundários da política – Governo Lula

Fonte: Elaboração do autor a partir da interpretação do MME sobre o Decreto 5.163

Essa blindagem feita sobre os aspectos essenciais da política corrobora com a hipótese de que a participação de outros atores nos processos decisórios é vista pelo governo por uma ótica utilitarista. Como sustenta Peter Haas (1992), independentemente da fonte de origem, governos entendem que controlar conhecimento e informação é uma importante dimensão de poder. Nesse sentido,

a participação de organizações não governamentais detentoras de informações relevantes tende a ser bem-vinda nos processos decisórios governamentais, desde que a mesma não implique em alteração dos aspectos essenciais de uma política pública.

As associações de representação dos agentes do setor privado desempenharam um papel similar ao das comunidades epistêmicas em outros processos decisórios. Uma vez que a maior parte da comunidade de especialistas do setor elétrico era simpatizante da proposta de governo do presidente Lula, o contraditório foi exercido fundamentalmente pelo setor privado e, em sintonia com este, pelas suas associações setoriais. O fato de uma associação setorial de agentes privados não ser exatamente um *think tank* não prejudicou o seu desempenho como interlocutor na elaboração de alternativas na reformulação do modelo energético. Assim como fora teorizado para as comunidades epistêmicas, as associações dos agentes do setor privado também estavam aptas a fornecer informações-chave para o processo decisório (WHITEHEAD e SANTISO, 2005).

A governabilidade mantida pelo Ministério do Meio Ambiente durante os anos de formulação, aprovação no Congresso e regulamentação do novo modelo do setor energético foi beneficiada pela relativa ausência de atenção dada pela opinião pública a esse tema. Ao contrário do que ocorrera entre os anos 2000 e 2001, momento de desequilíbrio do sistema de fornecimento de energia, a atenção dada ao tema fornecimento de energia elétrica para os estabelecimentos residenciais e comerciais não estava na agenda da população em geral e, conseqüentemente, dos meios de comunicação de massa. Uma vez que, ao final do ano de 2002, o Brasil passou a ter sobra de energia elétrica, o ambiente catártico vivido nos anos anteriores deu espaço à cautela. Como foi previamente relatado, o tema não saiu da agenda pública, mas - e isso traz uma diferença substancial para o processo - a atenção dada pela população em geral não era a mesma dos anos anteriores.

As agendas reativas do presidente da República e da ministra de Minas e Energia refletem a ausência de pressão da opinião pública. A agenda positiva da ministra foi mais densa do que a sua agenda reativa. Na prática, a ausência de pressão para tomar decisões e responder a fatos da conjuntura abre um campo de possibilidades para que os atores mais visíveis do sistema se antecipem às

demandas ou aos questionamentos sociopolíticos. Assim foi, por exemplo, nos casos de reajustes das tarifas de gasolina, álcool hidratado ou gás liquefeito de petróleo, pois, apesar da opinião pública sempre estar muito atenta a essas decisões, o governo pôde se antecipar aos descontentamentos públicos e fazer com que o tema não tomasse uma proporção que viesse a desgastar sua imagem.

Segundo Kingdon (1995) e Sabatier (1993), manifestações públicas podem ter impacto indireto, mas não menos fundamentais, nos processos decisórios seja por meio da formatação de uma corrente política favorável às questões que estão na agenda governamental, seja por elevar outros temas que não foram planejados pelo governo. Sabatier (1993, 1999) desenvolveu a hipótese de que somente perturbações externas (alterações nas condições socioeconômicas, posicionamento da opinião pública, rearranjo de alianças governamentais etc.) seriam capazes de promover movimentos que levassem à alteração na coalizão dominante no poder e, conseqüentemente, à alteração de aspectos centrais de determinada política pública. Uma vez que o período estudado durante o governo Lula não proporcionou perturbações externas originadas na opinião pública voltadas ao tema energético, o Ministério de Minas e Energia não teve que lidar com pressões sociais, tendo, dessa maneira, menos obstáculos para cumprir com a sua tarefa de criar um novo modelo para o setor elétrico.

Por fim, e talvez essa seja a principal contribuição desse estudo de caso, deve-se observar que o processo decisório que deu origem à proposta governamental de um novo modelo energético, à aprovação no Congresso Nacional e à sua regulamentação pelo presidente da República teve origem na agenda do próprio Ministério de Minas e Energia, isto é, a elevação de determinado tema na agenda governamental e a sua posterior passagem para a agenda de decisão não requer, necessariamente, acidentes ou tragédias sociais políticas ou ambientais.

O desencadeamento de um processo decisório, desde a sua concepção até a sua regulamentação, pode ocorrer sem interferências de acontecimentos externos. O reconhecimento de que determinado problema deve ser tratado, a formulação de alternativas de políticas públicas plausíveis de serem implantadas e o convencimento político para que os demais atores interessados na matéria não

bloqueiem o processo decisório são plausíveis de serem coordenados por gestores públicos. Em outras palavras, a formatação dessas três tarefas pode ser liderada por atores políticos governamentais.

A efetiva capacidade dos governantes liderarem o processo decisório não se deu sem o cumprimento de alguns requisitos, a saber, i) principal referência do processo decisório obteve legitimidade técnica e política dos atores interessados no tema, ii) a comunidade de especialistas foi consultada sobre a viabilidade da proposta, iii) houve espaço para que aspectos secundários da política fossem reformulados a partir da sugestão de outros atores, iv) ausência de uma opinião pública resistente à proposta de governo e v) desempenho eficaz do agente que desempenha o papel de empreendedor da política.

A possibilidade de um governo efetivamente liderar um processo de construção de consenso frente a um projeto que envolve o interesse de diversos atores com interesses distintos resgata o elemento da política para a administração pública. Porém, não se trata de um resgate que mantém o *status* da política como sinônimo de negociação entre as partes. Esse estudo de caso evidencia a necessidade de equacionar atributos políticos com densidade técnica. Coadunar esses dois elementos, ao lado de tantos outros já mencionados, corrobora com a máxima de que o exercício do poder não pode estar desconectado de uma gestão da informação que estabeleça processos de diálogo na administração pública enriquecidos de persuasão e convencimento.

5. Algumas Conclusões sobre Formação de Agenda e Processo Decisório nos Governos Cardoso e Lula da Silva

A composição do processo decisório, conforme descrito nos capítulos iniciais desta tese, reverencia um conjunto de elementos passíveis de influenciar a formação da agenda e a escolha de alternativas do poder executivo. Ao lado da negociação política, elemento amplamente destacado nas análises decisórias (CARDOSO, 2006; METTENHEIM, 2003; COUTO e ABRUCIO, 2003; ALLISON, 1999; CASTRO SANTOS, 1997; LINDBLUM, 1986), procurei também dar evidência às preferências subjetivas dos tomadores de decisão, seja de ordem programática, conforme teorizado por Allison (1999), em seu modelo que considera o governo como ator racional, ou em função de suas afinidades pessoais, conforme narrado com propriedade por Cardoso (2006).

Ainda no marco do processo decisório, a separação analítica entre os momentos de formação de agenda e escolha de alternativas ressalta singularidades de cada uma dessas fases. Nesse sentido, um dos elementos mais importantes de um processo decisório governamental vinculado à formação da agenda de governo não se encontra dentro das fronteiras do Estado. Em função de situações derivadas de momentos de desequilíbrios de ordem política, econômica, social e/ou ambiental, manifestações públicas são desencadeadas por grupos de pressão, opinião pública ou mídia que podem culminar em avanços ou retrocessos nos processos decisórios (KINGDON, 1995). Em outras palavras, processos que parecem ser de domínio dos tomadores de decisão são, na realidade, extremamente sensíveis a fatos externos incontroláveis por esses atores políticos.

Novamente, outra particularidade de um processo decisório; agora, no momento de construção de alternativas, se dá justamente na forma como as idéias são justapostas, a fim de conformar um conjunto de possibilidades que tenha viabilidade técnica e política. A maneira como essas idéias são transformadas em alternativas poderão criar um ambiente favorável para a sua escolha como resultante de um longo processo de persuasão e convencimento. Nessa engenharia, a comunidade de especialistas no tema trabalhado desempenha um importante papel (KINGDON, 1995; SABATIER, 1993, 1999; HAAS, 1992;

WHITEHEAD e SANTISO, 2005). A busca por saber quais grupos participam do processo decisório, e com que intenções, traz relevantes informações para mapear a forma com se dá a interação dos agentes governamentais com organizações não estatais. Uma idéia com ampla aceitação da comunidade de especialistas e que contemple modos de avançar sobre constrangimentos técnicos e políticos tende a seduzir os tomadores decisão.

A correlação entre técnica e política, que deriva da valorização do mundo das idéias, agrega um importante fator às análises decisórias calcadas, em muitos casos, somente na arte de barganhar. Ao assumir que a construção de alternativas, que saibam lidar com constrangimentos técnicos e políticos, pode influenciar as escolhas dos tomadores de decisão, esses autores estão inserindo conteúdos técnicos nas análises que se apresentavam, em algumas situações, como sendo meramente políticas. Nesse sentido, algumas análises impressionavam por apresentar a barganha como elemento explicativo para qualquer passo dado no tabuleiro decisório.

Por fim e tão importante quanto o processo de construção de alternativas, com sua inerente característica de valorização das idéias, situa-se o escopo do que se pretende alterar, isto é, o objetivo político perseguido pelos atores dispostos a participar de determinado processo decisório. O resultado das articulações realizadas no processo de construção de alternativas está diretamente condicionado ao que se pretende mudar na política pública. Alterações de aspectos centrais clamam por articulações distintas daquelas constituídas com o objetivo de alterar aspectos secundários da política pública.

Dessa maneira, tendo como referência os estudos relacionados aos ciclos das políticas públicas que incorporaram a dinâmica do processo de negociação, nesta tese privilegiou-se a análise de três de seus estágios, justamente aqueles que antecedem e compreendem a decisão sobre os rumos da política. Esses momentos, definidos no referencial teórico de Kingdon (1995) como sendo os momentos de formação da agenda, especificação de alternativas e processo decisório, serviram como base conceitual das análises realizadas. Nesse contexto, o objetivo desta tese foi entender quais são as fases constitutivas dos

processos decisórios governamentais e quais as possibilidades de os agentes afetados pelas decisões influenciarem a escolha de alternativas.

As teorias de Kingdon, em *Agendas, Alternatives and Public Policies*, e de Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith, em *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*, serviram de principais referências conceituais para a maior parte das análises aqui realizadas. A decisão de utilizar conceitos acadêmicos de prestígio internacional não somente resultou no entendimento desse tema a partir de uma ótica externa, mas, sobretudo, resultou na composição de um quadro analítico que ilumina aspectos ocultos em teóricos nacionais.

A partir das contribuições de Kingdon (1995) e Sabatier e Jenkins-Smith (1993) foi possível analisar elementos relacionados à motivação técnica e política dos atores governamentais à luz da conjuntura sociopolítica do período estudado. Ao lado da governabilidade dos políticos para definir a sua própria agenda, foram agregadas análises sobre o interesse da opinião pública e de especialistas sobre o desenvolvimento de determinado tema. O quadro analítico que serviu como base teórica para as análises dos estudos de caso foi referendado, portanto, na importância da atmosfera política como catalisadora de processos decisórios, no processo de reconhecimento de um tema como problema público e na necessidade em obter de atores políticos de menor visibilidade – entre eles, os que fazem parte de determinadas comunidades epistêmicas – alternativas factíveis de serem técnica e politicamente implantadas.

O setor elétrico esteve no cerne de ambos os estudos de caso. Em relação ao período de 1998 a 2001, véspera da crise de abastecimento de energia, foram examinadas as agendas governamentais dos ministros de Minas e Energia. Já para os primeiros anos do primeiro mandato do governo Lula (2003-2004), foram analisadas a construção e a aprovação do novo modelo do setor elétrico.

Os processos estudados não se diferenciam pelo envolvimento do presidente da República no tema elétrico. Durante os períodos em questão, ambos os presidentes mantiveram esse tema como marginal em suas agendas públicas. Nos dois períodos – e provavelmente na maior parte dos diversos mandatos de outros presidentes –, as questões relativas à Petrobrás foram prioritárias na

agenda presidencial. A empresa brasileira foi lembrada em função tanto de suas questões estruturais - estratégias, construção de plataformas, refinarias, auto-suficiência - como conjunturais - preço dos combustíveis, nomeação de presidentes e diretores estatais, desastres ambientais etc. Na maioria dos temas relativos à Petrobrás, o presidente da República posiciona-se ou é chamado a emitir a sua opinião.

O segundo tema de maior intensidade na agenda do presidente Cardoso foi o abastecimento do mercado brasileiro com gás natural de origem boliviana, muito em função da inauguração do novo gasoduto. Por sua vez, o presidente Lula se propôs a debater o tema referente à normativa que cercava as agências reguladoras. Por fim, em relação aos principais temas da agenda pública do presidente da República entre 1998 e 2001, também foi dada ênfase à necessidade de completar o processo de privatização e criar um novo marco regulatório para o setor elétrico. Já na agenda do presidente Lula, as questões relativas à integração da matriz energética sul-americana foi o terceiro tema tratado com mais frequência e intensidade.

Desperta a atenção como os dois temas estudados, a saber, geração de energia elétrica e criação de um novo modelo para o setor, respectivamente no período de 1998 a 2001 e no biênio 2003 e 2004, foram contemplados com posicionamentos excessivamente discretos dos presidentes da República. Isso permite deduzir que a participação desses temas na agenda de governo foi alcançada a despeito da tímida ação presidencial. Em outras palavras, embora o presidente seja o ator de maior potencial para alçar temas na agenda de governo, em ambos os casos não se observou nenhum tipo de protagonismo do chefe do executivo no que tange à questão elétrica.

Na ausência do presidente da República, os ministros e ministras são os atores governamentais de maior visibilidade pública e, conseqüentemente, de maior potencial para formar a agenda relativa aos seus ministérios. Independentemente da proximidade com o presidente da República, os ministros têm o mandato de representar o governo frente aos atores externos e de coordenar as políticas públicas de sua pasta. Nesse sentido, não há como um ministro de Estado não se

posicionar diante dos temas de interesse regional, nacional e, nos últimos anos com mais frequência, frente a temas internacionais.

Ao buscar compreender quais eram os principais interesses dos ministros na condução do ministério, privilegiei a separação metodológica entre os temas de uma agenda positiva, isto é, incentivada pelo próprio ministério, e uma agenda reativa, na qual os ministros e a ministra tiveram que se posicionar em função de uma demanda da sociedade ou de um fato sociopolítico.

Importante resgatar, antes mesmo de seguir com as conclusões, a atmosfera política presente nos períodos estudados. O ambiente sociopolítico de ambos os governos era bastante distinto. Durante o tempo em que o presidente Cardoso exercia o início de seu segundo mandato, a agenda central trazida por aquele governo foi a de substituir o Estado provedor pelo Estado regulador. Dentre outras medidas, e de maneira simplificada, o setor elétrico foi alvo de uma mudança gerencial e produtiva de grandes proporções. A agenda imposta pelo núcleo do governo Cardoso era a de estabelecer concorrência entre produtores e prestadores de serviço, por meio de mercados abertos e competitivos, em substituição dos monopólios naturais constitutivos do setor. Essa era a tônica gerencial adotada pela presidência da República e teve reflexos imediatos na agenda do Ministério de Minas e Energia.

A implantação desse novo modelo de Estado dependia da privatização de algumas empresas – o que acabou por resultar em demissões de trabalhadores no curto prazo – e da criação de instâncias paraestatais com a função de regular as atividades do setor. Com forte conotação negativa na sociedade, as privatizações de empresas públicas foram tratadas em um primeiro momento como entrega do patrimônio nacional a agentes do setor privado. Coube ao governo Cardoso desarmar a consciência coletiva resistente ao tema, de tal forma a viabilizar a implantação das reformas esperadas.

O aparecimento de resultados positivos nos setores que passavam por uma reforma estrutural no modelo de produção serviu de amparo às críticas, assim como catalisador de novas mudanças. No setor de telefonia fixa e móvel a estratégia foi bem-sucedida, porém no setor energético, por diversas razões, a

implantação do novo modelo não teve bom êxito. Surge, dessa situação, uma animosidade latente na opinião pública, que acabou por ser galvanizada pelas freqüentes interrupções no fornecimento de energia nas cidades, em especial no Rio de Janeiro, e, simultaneamente, a dúvida, entre os anos de 1998 e 2000, em relação à capacidade do setor elétrico em suprir a demanda socioprodutiva por energia.

Os três ministros de Minas e Energia que ocuparam o cargo naqueles anos tiveram que lidar com uma agenda reativa bastante superior à sua capacidade de impor uma agenda positiva para o setor. Após a criação do Operador Nacional do Sistema, do Mercado Atacadista de Energia e da Agência Nacional de Energia Elétrica, fatos de uma agenda positiva ocorridos até 1998, o MME teve que conviver com adversidades em relação à opinião pública.

Do ponto de vista do Ministério de Minas e Energia, enquanto a agenda do setor elétrico foi fundamentalmente reativa no período 1998 a 2001, a mesma passa a ser positiva no biênio 2003 e 2004. A leitura zelosa dos dados apurados revela que o papel desempenhado pela opinião pública foi importante para definir a agenda pública do setor energético durante o primeiro período. Pode-se inclusive concluir que, nos anos de governo Cardoso, as reiteradas manifestações de descontentamento da população com a prestação de serviço de energia elétrica soaram como alarmes para que a agenda governamental contemplasse temas diretamente relacionados a essa problemática.

Assim, ao responder à pergunta: quais temas ocupavam a agenda governamental do MME e como se deu sua passagem para a agenda de decisão?, é possível observar que essa transição não foi realizada e, em função disso, houve a crise energética de 2001. Na verdade, com exceção do ano de 1998, em que a agenda do Ministério era coerente com as decisões que vinham sendo implantadas, os demais anos testemunharam um descompasso entre a agenda governamental e a agenda de decisão.

A paralisia presente no setor energético durante os anos de 1999 e 2000 não deve ser interpretada pela total inércia dos ministros desse período. Como pode ser visto na análise realizada no capítulo três, decisões foram tomadas e

programas instituídos como o Plano Prioritário de Termelétricas ou mesmo o Geração Emergencial. Entretanto, a ausência de governabilidade dos próprios ministros para gerenciar a sua agenda de governo resgata o tema relativo à disputa interna de poder entre um ministro não convidado a participar do núcleo duro e de decisão do governo.

Na prática, o que está sendo evidenciado não é uma desconformidade da agenda de governo com demandas vindas de outros grupos sociais ou políticos e, por essa razão, as decisões tomadas vão de encontro às expectativas sociais. Não se trata disso, pois situações desse tipo são legítimas, a partir da lógica de que um governo tem o mandato de formular e implantar políticas públicas segundo o programa por ele estabelecido. A situação analisada reflete, na verdade, uma agenda de governo correlata aos alarmes sociopolíticos existentes, coerente com a agenda de decisão estabelecida, mas impotente de ser realizada pelo Ministério.

Portanto, a opinião pública contribuiu para que o tema entrasse na agenda do Ministério, mas a passagem desse problema para a agenda de decisão obedeceu aos constrangimentos políticos e orçamentários que estavam postos pela presidência da República. Na realidade, os ministros de Minas e Energia não detinham autonomia para mudar as diretrizes traçadas pela presidência da República, que decidira por alterar o modelo gerencial do setor.

Assim, ao mesmo tempo em que as condições sociopolíticas faziam-se presentes, os ministros limitavam-se a coordenar medidas que tinham que estar em consonância com o Ministério da Fazenda, com o Plano Nacional de Desestatização e com a presidência da República. Na realidade, os ministros de minas e energia não detinham autonomia para alterar as diretrizes traçadas pela presidência da República, que decidira por alterar o modelo gerencial do setor. Se por um lado a autonomia relativa de alguns ministros é um fato corriqueiro em governos contemporâneos, sobretudo em função da crise fiscal do Estado, o que se observou no período mencionado foi a ausência de poder dos titulares do MME frente aos ministros considerados mais próximos ao presidente da República. Na negociação entre os ministérios, alguns perdem e outros ganham, os resultados vão depender da gravidade do problema e da influência do ministro em relação ao presidente. Como no período estudado tardou para que a possibilidade de

racionamento de energia fosse admitida pelo governo ou ainda, dito de outra maneira, como a possibilidade de escassez de energia foi considerada um problema de menor gravidade até o início de 2001 e, ao mesmo tempo, os ministros faziam parte da base aliada e não pertenciam ao núcleo duro do governo, a posição do MME manteve-se mais relativa do que propriamente autônoma.

A dificuldade do MME em realizar a sua própria agenda ou de responder à agenda reativa deveu-se a uma soma de fatores, que incluem - na corrente política - fragilidade política frente aos ministérios mais fortes e acesso restrito às decisões do núcleo de governo sobre o processo de reestruturação do modelo energético, e - na corrente de problemas - reconhecimento da possibilidade de escassez de energia como problema de baixa gravidade relativa. Portanto, nem por meio da política e tampouco por meio do reconhecimento público dos problemas, o tema de geração de energia elétrica fundamentou resultados à altura da necessidade, o que permitiu que a crise tomasse proporções acima do administrável sem recorrer ao racionamento. É fato que se naquele período o governo tivesse tido acesso a alternativas que viabilizassem o aumento da capacidade instalada de geração de energia sem onerar os cofres públicos, a crise não teria ocorrido. Porém, não houve empreendedor de política e nem comunidade de especialistas no país e no mundo que dessem conta de cumprir com essa tarefa.

Inclusive, a busca por alternativas que lidassem com as restrições orçamentárias impostas pelo governo foi dificultada em função de o Ministério ter que dialogar como uma comunidade de especialistas resistente à idéia de desregulamentação do setor de energia elétrica. Mais do que isso, os anos Cardoso tiveram que lidar com uma comunidade de especialistas bastante sólida. Prova disso: três dos principais expoentes da comunidade de especialistas ocuparam cargos estratégicos no setor durante o governo Lula. Portanto, apesar da tarefa de lidar com as restrições políticas e orçamentárias impostas para o MME não ser em nada desprezível, é possível inferir que a dificuldade em construir consensos e alternativas foi afetada pela característica da comunidade de especialistas.

Em relação ao biênio 2003 e 2004, a atmosfera de resistência às medidas anunciadas pelo governo praticamente deixou de existir. Embora alvo de

desconfiança política de alguns setores econômicos, a ministra Dilma Rousseff iniciou a sua gestão com superávit de energia elétrica, propondo recuperar a confiança do investidor no setor, promover a modicidade tarifária e universalizar a prestação de serviço. Tudo isso cercado por um ambiente de renovação política que fora trazido pela vitória eleitoral do primeiro presidente da República de origem popular. Assim, além de ter uma agenda para o Ministério com temas de fácil apelo popular, havia uma expectativa positiva para o governo que se iniciava. Tendo em vista conjunturas políticas tão díspares, percebe-se a existência de uma atmosfera diametralmente oposta, que por sua vez terá impacto direto nas agendas do Ministério nos dois períodos analisados.

Além de o ambiente político ser mais acolhedor, a titular da pasta tinha poder e autonomia política para participar dos processos decisórios do Ministério de Minas e Energia. Como fora relatado anteriormente, o MME fazia parte da cota do partido do presidente da República e trazia consigo o acúmulo de uma comunidade epistêmica crítica e combativa ao governo anterior. Tais características marcaram sobremaneira o desempenho do processo decisório liderado pelo governo. Soma-se a elas o fato da ministra de Minas e Energia desempenhar o papel de empreendedora da política, isto é, o papel de articuladora das alternativas postas à mesa, interlocutora política dos diversos atores afetados e mantenedora do tema reforma do modelo energético na agenda pública do Ministério. Além de políticas favoráveis à percepção da maior parte população, o grupo de especialistas simpatizante ao governo do Partido dos Trabalhadores (PT) reconhecia a existência de um problema técnico-político a ser enfrentado. Esta última característica mostrou-se de suma importância para o processo decisório. O reconhecimento da necessidade de rever o modelo do setor energético surge da obviedade para o governo de que havia uma questão de alta gravidade a ser tratada. A agenda do governo, portanto, foi formada pelo reconhecimento de um problema e pela ação política propositiva da ministra de Minas e Energia.

Tendo uma agenda de governo formada dessa maneira, a passagem do tema criação de um novo modelo para a agenda de decisão se deu praticamente sem atropelos, apesar de ter havido exonerações, como foi o caso do presidente da Eletrobrás, e de manifestações públicas de discordância entre membros-chave do

governo. O papel desempenhado pela ministra Rousseff como empreendedora da política do novo modelo foi de fundamental importância para que a agenda de decisão refletisse a agenda de governo, na intensidade pretendida pelo Ministério. A partir de um conjunto de diretrizes pré-concebidas, a ministra e sua equipe, em especial o então secretário executivo do Ministério, Maurício Tolmasquim, realizaram o processo de persuasão dos demais atores políticos interessados no tema. Sempre se utilizando de argumentos técnicos no debates com representantes de associações do setor privado, a ministra, em dezoito meses, formulou com os agentes privados, aprovou no parlamento e regulamentou com o poder executivo a lei que instituiu um novo marco regulatório para o setor. Importante observar que, apesar da política de superávit fiscal também ser uma realidade para o governo Lula, a decisão do governo em autorizar que empresas estatais fizessem investimentos em geração de energia, como são os casos da Eletrobrás e Furnas, abriu todo um conjunto de oportunidades para o setor.

Não menos desprezível foi o papel desempenhado pela comunidade de especialistas durante o biênio 2003 e 2004. Ao contrário do que ocorrera durante o governo Cardoso, a comunidade de especialistas caracterizou-se por ser mais fragmentada e, nesse sentido, menos combativa à proposta apresentada pelo governo. Na realidade, como foi dito anteriormente, os interlocutores do MME durante o processo de construção do novo modelo rigorosamente sequer poderiam ser considerados formadores de uma comunidade. A lógica de construção de idéias das associações está vinculada *a priori* ao favorecimento de um segmento específico do setor privado. Essa não é exatamente a mesma lógica das comunidades descritas por Kingdon (1995), na quais especialistas partilham de crenças semelhantes relacionadas aos nexos causais entre origem do problema e solução a ser encaminhada.

Ao canalizar o seu foco de atuação na defesa de um segmento específico, as associações empresariais criam um mosaico de idéias fragmentadas entre si. No limite, uma vez que interesses econômicos de grupos privados estão em jogo, a parte se torna mais relevante do que o todo, isto é, garantir a defesa dos interesses de seu segmento empresarial é tão ou mais importante do que se envolver na construção do modelo como um todo. Os fóruns de negociação criados pelo MME, por exemplo, já estabeleciam grupos de discussão, nos quais

cada associação participava dos debates relacionados com o seu segmento. Assim, foram organizados grupos de associações vinculados à geração, transmissão, distribuição, aos grandes consumidores e à comercialização. Nas comunidades de especialistas, por sua vez, apesar de haver especificidades entre os seus membros, as discussões não se constituem de forma segmentada.

De qualquer maneira, feita a ressalva de que há diferenças entre os interlocutores da sociedade que cada um dos governos teve para debater as suas idéias, é importante registrar que a fragmentação afetou a construção de consenso entre os especialistas dos grupos de interesse. Nesse cenário, o processo de negociação atingiu resultados favoráveis ao governo, tendo em vista que o MME se apresentou coeso diante desses grupos.

Porém, é importante assinalar que apesar de os interlocutores do governo na sociedade terem sido as associações empresariais, a comunidade de especialistas formada por acadêmicos, pesquisadores, consultores e, em alguns casos, técnicos do executivo e do legislativo segue existindo. Durante os anos de 2003 e 2004, essa comunidade teve um posicionamento discreto em relação às negociações, porque, conforme descrito em outro capítulo, a maioria apoiava a proposta do governo para o setor. Essa discreta aliança entre comunidade de especialistas e governo, ocorrida no biênio em questão, confirma a hipótese de Whitehead e Santiso (2005), ao afirmar a existência de um campo de intersecção entre governos e entidades não estatais. Segundo esses autores, a articulação entre *expertise* e política explica o sucesso de processos de reforma. Por outro lado, como ocorrera durante o período 1998 a 2001, a ausência de cooperação entre *expertise* e política seria uma forte variável explicativa para o fracasso dos processos de reforma.

Sobre a participação do Poder Legislativo em ambos os processos, os resultados são similares. Tanto no momento pré-crise energética, como nos primeiros anos do governo Lula, a participação do parlamento, como ator político com potencial de influenciar políticas públicas, foi digno de desprezo. O parlamento brasileiro em momento algum influenciou a formação da agenda governamental. De maneira semelhante, quando se fez protagonista para debater a crise energética ou no processo de aprovação do novo modelo no Congresso, sua postura foi de

mero intermediário entre os interesses dos grupos de pressão e o poder executivo. O princípio básico de que líderes parlamentares, em função de sua visibilidade pública, podem ter um importante papel na formação da agenda governamental não se confirmou para os casos estudados nesta tese. Ao menos no setor de energia elétrica, a assertiva de Kingdon (1995) talvez se aplique com maior grau de confiança em uma realidade norte-americana do que em território brasileiro.

A partir da teoria de Theodore Lowi (1972) poder-se-ia argumentar que a postura coadjuvante do parlamento brasileiro se explica em função do tipo de política que estava sendo negociada. A política do setor energético, por ter características típicas de uma política regulatória, em que um alto grau de conflito é inerente ao curso de sua negociação, teria o poder executivo ou o plenário do parlamento como sendo as arenas mais adequadas para realizar suas discussões de conteúdo (LOWI, 1972). Tal explicação, embora já venha sendo questionada como não adequada para casos empíricos nacionais (RICCI, 2001), ainda serviria para compreender por que um ator, com potencial de visibilidade pública, optou por permanecer oculto no processo de formação de agenda dos temas aqui analisados.

Ao retomar a hipótese levantada por esta tese - não há alteração nos aspectos centrais de uma política sem que haja mudanças significativas na coalizão dominante que ocupava o poder - é possível afirmar que os casos estudados comprovam o seu conteúdo.

Em ambos os períodos estudados, apesar de haver momentos de interlocução de idéias, os aspectos centrais da política não foram modificados. No governo Cardoso, os momentos de debate foram públicos, seja em função do seminário organizado pela Câmara dos Deputados ou em função das audiências públicas convocadas pelas Comissões das duas Casas. Embora a atmosfera se apresentasse, desde o início, tensa por causa dos blecautes ou da possibilidade de haver racionamento de energia, o conteúdo das discussões também refletia um alto grau de descontentamento em relação aos rumos da política que vinha sendo implementada.

A contraface de um ambiente de conflitos no campo das idéias é a riqueza do debate que passa a ser produzido. Por ser a comunidade de especialistas que dialogava com o MME durante o período Cardoso formada por acadêmicos, gestores, consultores etc., a construção de alternativas foi garantida pela tentativa de encontrarem a solução do problema que se avizinhava. Apesar de as alternativas estarem sobre à mesa, o governo Cardoso se utilizou apenas de propostas que não afetassem os princípios básicos da política que já tinha sido delineada.

No governo Lula as conclusões são idênticas. Apesar dos fóruns terem sido formados por iniciativa governamental, o grau de aproveitamento das idéias dos atores interessados pelas decisões que vinham sendo tomadas foi inversamente proporcional à tentativa de influenciar aspectos centrais da política. O diálogo fora estabelecido e as idéias eram bem-vindas, desde que não afetassem os princípios básicos da política que estava sendo formulada. A comprovação da hipótese ocorreu de forma explícita. O governo Cardoso não recuou na sua certeza de que a expansão do setor elétrico não poderia contar com investimento público, apesar de especialistas afirmarem que existia espaço para as empresas públicas servirem de catalisadores nesse processo. Por outro lado, nada demoveu o governo Lula de que empresas públicas deveriam investir e que, de forma complementar, uma maneira eficaz de conseguir modicidade tarifária, sem desestimular a iniciativa privada a investir na expansão do setor, seria separando o que foi conhecido por energia velha, aquela em que a infra-estrutura já foi amortizada, da energia nova, empreendimentos em que o custo de infra-estrutura ainda deveria ser considerado. A oposição do setor privado a essas duas propostas foi apresentada do início ao fim do processo de negociação com o governo.

Da mesma forma que os princípios básicos das políticas não foram alterados por meio de negociações, houve espaço para que os aspectos secundários fossem modificados. Assim foi o caso de algumas regras do novo modelo e de medidas pontuais, durante o período de 1998 a 2001, como a abertura de um novo processo de licitação para usinas hidroelétricas.

Em paralelo a essas observações, outra assertiva de Kingdon (1995) e da *Advocacy Coalition* reflete-se nos estudos de caso, a saber, perturbações no

ambiente externo – substituição de ministros, novas coalizões políticas, desastres sociais, políticos ou ambientais etc. – podem promover tamanho rearranjo na corrente política que, por sua vez, pode implicar em alterações profundas nos processos decisórios. Portanto, as estratégias utilizadas por grupos interessados em influenciar processos decisórios governamentais devem ser alteradas conforme o grau de mudança que se espera nas decisões. Isso porque, em geral, atores tendem a aceitar informações que confirmem suas crenças já existentes e afastar informações dissonantes.

Os processos decisórios possuem uma lógica, que não é a lógica *black box*. Governos são mais suscetíveis a idéias factíveis de serem implementadas, ou seja, aquelas que tenham congruência com os valores da comunidade especialista, assim como com os valores do próprio governo. Se, por um lado, essas conclusões questionam a abrangência dos processos ditos participativos, uma vez que os governos “cedem” o poder de influenciar políticas públicas, desde que isso não afete os princípios básicos de suas políticas; por outro, elas revalorizam o processo eleitoral como momento determinante para influenciar a vida da cidade, do estado ou do país. A depender da coalizão que ocupar o poder durante o mandato de governo, as decisões políticas tenderão a ser de determinado tipo ou de outro. As eleições, portanto, constituem-se em um momento político de enorme influência sobre as políticas que serão implantadas.

Em países centrais, sobretudo da comunidade europeia, em que o Estado de bem-estar ainda provém uma série de políticas sociais, o espaço para criar políticas de um novo tipo são significativamente restritos. Entretanto, em países em vias de desenvolvimento, o Estado tem uma maior flexibilidade para criar políticas, apesar das restrições orçamentárias e das políticas fiscais limitadoras. Antes, portanto, do início de novos mandatos caberá aos eleitores revalorizarem a política e se engajarem nos processos eleitorais.

Apesar de os governos eleitos não terem governabilidade sobre o momento, a intensidade e os temas que serão questionados por outros atores interessados em participar dos processos decisórios, ainda caberá ao poder executivo a palavra final sobre o que e como a sua política será alterada.

Referências 1 – Produção acadêmica

- ALLISON, Graham T. *Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis*. 2ª edição. New York: Longman, 1999.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Negociando a Reforma: a privatização de empresas públicas no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, nº. 3, 1999.
- AMES, Barry. *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. 412p.
- ARMIJO, Leslie E.; FAUCHER, Philippe; DEMBINSKA; M. "Compared to What? Assessing Brazil's Political Institutions". *Comparative Political Studies*. Vol. 39 nº. 6. Ago. 2006. pp 759-786.
- ARRETCHE, Marta. "Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas" in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 18 nº 51. Fev. 2003.
- AZEVEDO, R. *et al.* "Crise energética: para onde vai o Brasil?" in *Análise Econômica*, São Paulo: Credit Suisse & First Boston, 24 de maio 2001.
- BAJAY, S. V. "Perspectivas de evolução institucional do setor elétrico brasileiro e as correspondentes políticas energéticas". *Anais do II Congresso Brasileiro de Planejamento Energético*. Campinas: Unicamp, p. 57-60, dez. 1994.
- BENDOR, Jonathan e HAMMOND, Thomas. "Rethinking Allison's Models". *American Political Science Review*, 1992, pp. 301-322.
- BENJAMIN, César. Foi loucura, mas houve método nela: gênese, dinâmica e sentido da crise de energética brasileira: o porquê do apagão. *Revista Caros Amigos*, São Paulo, ano V, nº 51, junho de 2001.
- BROWN, Anthony E. e STEWART JR, Joseph. "Competing Advocacy Coalitions, Policy Evolution, and Airline Deregulation" in SABATIER, Paul A. e JENKINS-SMITH, Hank C. (eds.). *Policy change and Learning: an advocacy coalition approach*. Boulder, CO, Westview Press, 1993.
- BORGES, Luiz Ferreira Xavier. "I Seminário Internacional de Reestruturação e Regulação do Setor de Energia Elétrica e Gás Natural. A convergência para um novo padrão de financiamento para o setor elétrico no Brasil". *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, V. 13, nº. 26, p. 293-298. Dez. 2006.

-
- CARDOSO, Fernando Henrique. *A Arte da Política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- CARVALHO, J. C. J. de. Tendência de longo prazo das finanças públicas no Brasil. *Texto para Discussão: Instituto de Pesquisa e Estatística Aplicada, Brasília*, nº. 795, jun. 2001.
- CASTRO SANTOS, Maria Helena de. *Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. Dados*. [online]. 1997, vol.40, nº.3 [cited 07 April 2006] Available from World Wide Web: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0011-5258.
- CIER. *Busca da excelência nas decisões econômico-financeiras das empresas de energia elétrica*. Elétrica, Brasil, 1994.
- COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. *Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda Building*. Londres. Johns Hopkins University Press, 1983.
- COUTO, Cláudio G. e ABRUCIO, Fernando. "O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições". In *Tempo Social*. Revista de Sociologia da USP. Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. – v. 15, nº 2 (novembro de 2003) – São Paulo, SP: USP, FFLCH, 1989.
- DAHL, Robert e LINDBLOM, Charles. *Politics, Economics, and Welfare*. New York: Harper and Row, 1953.
- DINIZ, Eli. *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997. 227 p. 1997
- DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato. O corporativismo na construção do espaço público. In Boschi, Renato (org). *Corporativismo e Desigualdade: a construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, Rio Fundo, 1991.
- DYE, Thomas. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs. Prentice Hall, 1984.
- _____. *Policy Analysis: What Governments Do, Why They Do It, and What Difference It Makes*

-
- FARIA, Carlos A. P. "Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas. Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes" in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 18 nº 51. Fev. 2003.
- FERNANDES *et al.* *BNDES 50 Anos - Histórias Setoriais: O Setor Elétrico*. BNDES. Rio de Janeiro, dez. 2002.
- FIGUEIREDO, Argelina e LOMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- FIGUEIREDO, Job. "A utilização do setor elétrico como instrumento de implementação de política pública". Texto apresentado no I Seminário Internacional de Reestruturação e Regulação do Setor de Energia Elétrica e Gás Natural. Rio de Janeiro, ago. 2006.
- FURQUIM, Paulo. "Nova Economia Institucional: referencial geral e aplicações para a agricultura" in *Agric. São Paulo*, nº 47 (1), 2000. pp. 33-52.
- GAETANI, Francisco. *Public Management Constitutional Reforms in Modern Brazil 1930-1998* [Doutorado] London School of Economics and Political Science. University of London, 2005.
- GALA, Paulo. "A Teoria Institucional de Douglass North" in *Revista de Economia Política*, vol. 23, nº 2 (90), abril-junho/2003
- GALL, Norman. As dificuldades em tomar decisões. Apagão na política energética. *Publicações Braudel Papers*: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, São Paulo, ed. nº 32, 2003.
- GARCIA, F. *et al.* *Impactos de um racionamento de energia elétrica sobre as indústrias energo-intensivas*. São Paulo: FGV, maio 2001.
- GOUVÊA, Gilda Portugal. *Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia, 1994, 320p.
- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere. Maquiavel, Notas sobre o Estado e a política*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, v.3, 2000.
- HAAS, Peter M. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination" in *International Organization*, Vol. 46, nº. 1, *Knowledge, Power, ad International Policy Coordination* (Winter, 1992), pp. 1-35.

-
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R.. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, nº. 58, 2003.
- HOFFERBERT, Richard I. e CINGRANELLI, David Louis. "Public Policy and Administration: Comparative Policy Analysis". In Goodin, Robert E. e Klingemann, Hans-Dieter (eds). *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- INTERNATIONAL Energy Outlook 2006. Energy Information Administration. Official Energy Statistics form the U.S. Government, 2006.
<http://www.eia.doe.gov/oiaf/ieo/electricity.html>
- INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Energia Elétrica: diretrizes e linhas de ação para o setor Elétrico Brasileiro*. São Paulo, abril 2002. mimeo.
- JONES, Bryan D. "Bounded Rationality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public Police" in *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 13, nº. 4, pp. 395-412.
- JOHN, Peter. "Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?" *Policy Studies Journal*. Vol. 31 Issue 4 Page 481 November 2003.
- KELMAN, Jerson (coord.). O desequilíbrio entre oferta e demanda de Energia Elétrica. *Relatório final da Comissão de Análise do Sistema Hidrotérmico de Energia Elétrica*. Brasília: junho, 2001.
- KINGDON, J. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: HarperCollins [1984] 1995.
- LANDI, Mônica. *Energia elétrica e políticas públicas: a experiência do setor elétrico brasileiro no período de 1934 a 2005* / Mônica Landi; orientador: Dr. Célio Bermann – São Paulo, 2006. 219p.: il.; 30 cm. Tese (Doutorado – Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia) – EP / FEA / IEE / IF da Universidade de São Paulo.
- LASSWELL, Harold. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books, [1963] 1988.
- LINDBLOM, Charles. *O processo de decisão política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

-
- LIMA, 1995. *Política de governo e desenvolvimento do setor de energia elétrica: do Código de Águas à crise dos anos 80 (1934 – 1984)*. Memória da Eletricidade, Rio de Janeiro, 1995.
- LOUREIRO, Maria R. e ABRUCIO, Fernando L. "Gabinetes presidenciais e provimento do alto escalão burocrático: o caso do Ministério da Fazenda na experiência democrática brasileira". NPP/EAESP/FGV, Relatório de Pesquisa. São Paulo, 1998.
- MAINWARING, Scott, & SHUGART, Matthew. eds. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- MAJONE, Giandomenico. "Public Policy and Administration: Ideas, Interests and Institutions". In Goodin, Robert E. e Klingemann, Hans-Dieter (eds). *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- MARQUES, Eduardo. *Estado e Redes Sociais: Permeabilidade e Coesão nas Políticas Urbanas no Rio de Janeiro*. São Paulo: Relume Dumará, 2000.
- MARTINS, Luciano. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, 265p.
- McCOWN, Tera L.. "Policy Entrepreneurs and Policy Change: Strategies beyond Agenda Setting". *Associação Americana de Ciência Política*. Encontro anual. Set. 1-4, 2005.
- MELO, Marcus A. "Estado, governo e políticas públicas", in Sergio Miceli (org.), *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. São Paulo: Sumaré, 1999.
- METTENHEIM, Kurt von. "A presidência e a separação dos poderes no Brasil (1999-2002)" in *Tempo Social*. Revista de Sociologia da USP. Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. – v. 15, nº 2 (novembro de 2003) – São Paulo, SP: USP, FFLCH, 1989.
- METTENHEIM, Kurt von. "Relatório de Pesquisa". EAESP/FGV/NPP - Núcleo de Pesquisas e Publicações, 2001.
- METTENHEIM, Kurt von. *Presidential institutions and democratic politics: comparing regional contexts*. Baltimore: Johns Hopkins University, 1997.

-
- MICELI, Sergio (org.), *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. São Paulo, Sumaré, 1999.
- NELSON, Barbara J. "Public Policy and Administration: An Overview". In Goodin, Robert E. e Klingemann, Hans-Dieter (eds). *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- NOGUEIRA, Valeria Aparecida. *Reestruturação do setor elétrico: um estudo qualitativo das condições de trabalho e saúde dos eletricitários frente a privatização da CERJ*. [Mestrado] Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública; 1999. 108 p
- NORTH, D. *Structure and Change in Economic History*, Norton, New York, 1981.
- _____. *Institutions, Institutional Change and Economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- PALERMO, Vicente. "Como se governa o Brasil? O debate sobre as instituições políticas e gestão de governo. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 43, nº 3, 2000. pp. 419 – 629.
- PÊGO FILHO, B., CÂNDIDO JÚNIOR, J. O., PEREIRA, F. das C. *Investimento e financiamento da infra-estrutura no Brasil: 1990-2002. Texto para Discussão*: Instituto de Pesquisa e Estatística Aplicada, Brasília, nº 680, out. 1999.
- PEREIRA, Raimundo Rodrigues. "O Debate sobre um novo modelo para o setor elétrico: o plano Tolmasquim." *Ponto de Vista*, Rio de Janeiro, 02 de maio de 2003.
- PINHEIRO, M. M. S. *Dívida mobiliária e impactos fiscais. Texto para Discussão*: Instituto de Pesquisa e Estatística Aplicada, Brasília, nº 700, jan. 2000.
- PINTO Jr, Helder Q. "Os novos mecanismos do financiamento: transformações recentes e desdobramentos para a indústria elétrica brasileira" in OLIVEIRA, Adilson e PINTO Jr, Helder Q. (orgs.) *Financiamento do setor elétrico brasileiro: inovações financeiras e novo modelo de organização industrial*. Rio de Janeiro, Gramond, 1998.

-
- PIRES, J. C. L., GOSTKORZEWICZ, J., GIAMBIAGI, F. *O cenário macroeconômico e as condições de oferta de energia elétrica no Brasil*. Texto para Discussão: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Rio de Janeiro, nº 85, mar. 2001.
- PIRES, J.C.L; GIAMBIAGI, F.; SALES, A.F. *As perspectivas do setor elétrico após o racionamento*. BNDES, Textos Para Discussão.97. Rio de Janeiro, out. 2002.
- REIS, Elisa. "Reflexões Leigas para a Formulação de uma Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas" in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 18 nº 51. Fev. 2003.
- ROSA, Luiz Pinguelli; TOLMASQUIM, M. T.; D'ARAUJO, R; SOARES, S. Os riscos de déficit de energia e a privatização de Furnas. COPPE. Rio de Janeiro, set. 2000.
- ROSA, Pinguelli e SAUER, Ildo Luís. *A Reconstrução do Setor Elétrico Brasileiro*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.
- ROSATI, Jerel A. "Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective". *World Politics*, vol. 33, nº 02 (Jan., 1981).
- SABATIER, Paul A. e JENKINS-SMITH, Hank C. "The advocacy coalition framework: an assessment", in SABATIER, P. A. (ed.). *Theories of the policy process*, Boulder, CO, Westview Press, 1999.
- _____. (eds.). *Policy change and Learning: an advocacy coalition approach*. Boulder, CO, Westview Press, 1993.
- SANTOS, Tânia M. D. *A crise no setor elétrico brasileiro*. 2002. 82f. Monografia (III Curso de especialização em Políticas Públicas do Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas) - Universidade de Brasília, Brasília, 2002.
- SAUER, Ildo; VIEIRA, J. P; KIRCHNER, C.A.R. *O racionamento de energia elétrica decretado em 2001: um estudo sobre as causas e as responsabilidades*. Primeira versão: 15 de dezembro de 2001. São Paulo, 2001. (mimeo)
- SOUZA, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil" in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 18 nº 51. Fev. 2003.
- _____. "Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez. 2006, p. 20-45.

-
- STEPAN, Alfred. ed. *Democratizing Brazil*, New York: Oxford University Press, 1989.
- STONE, D. A. 1988. *Policy Paradoxes and Political Reason*. Glenview: Scott, Foresman and Company.
- TENDÊNCIAS CONSULTORIA INTEGRADA. *O efeito do tratamento diferenciado dos empreendimentos de geração no modelo proposto*. São Paulo, jan. 2004. mimeo.
- TENDÊNCIAS CONSULTORIA INTEGRADA. *Setor Elétrico: Cenários de Crescimento e Requisitos para a retomada de investimentos*. Estudo contratado pela Câmara Brasileira de Investidores em Energia Elétrica (CBIEE). São Paulo, nov. 2003. mimeo.
- THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. (ed.) *Public Policy. The Essential Readings*. New Jersey. Prentice Hall, 1995.
- THÉRET, Bruno. "As Instituições entre as Estruturas e as Ações" in *Lua Nova*, São Paulo, nº 58, 2003.
- WEBER, Max. "A 'objetividade' do conhecimento nas ciências sociais". In Cohn, Gabriel (org.). *Max Weber*. São Paulo, Editora Ática S.A., 1989, 4ª ed.
- WHITEHEAD, Laurence e SANTISO, Javier. "Ulysses, the Sirens and the Art of Navigation: Political and Technical Rationality in Latin America". Mimeo, version 3.0, September 2005.
- WILLIAMS, Oliver. *The American Political Science Review*, Vol. 72, No. 2 (Jun., 1978), pp. 635-636
- ZAHARIADIS, Nikolaos. "Ambiguity, Time, and Multiple Streams" in SABATIER, P. A. (ed.). *Theories of the policy process*, Boulder, CO, Westview Press, 1999.

Referências 2 – Documentos Oficiais e de Entidades

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS AGENTES COMERCIALIZADORES DE ENERGIA ELÉTRICA (Abraceel). *Posicionamento das entidades signatárias sobre o novo modelo do setor elétrico em tramitação no congresso nacional*. Brasília, 27 de janeiro de 2004. Disponível em http://www.abraceel.com.br/anexos_antigos/28012004103735.doc, acessado em 20 dez. 2006.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Colapso energético no Brasil e alternativas futuras. Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, Série ação parlamentar; n. 141, 2001. 115p. .

CANAL ENERGIA. Comissão de Infra-estrutura convoca ministra para apresentar plano de trabalho, São Paulo, 01 abr. de 2003a. Disponível em <http://www.canalenergia.com.br/zpublisher/materias/Busca.asp?id=15538>. Acessado em 23 dez. 2003.

_____. Comissões da Câmara debaterão crise e modelo do setor elétrico. Rio de Janeiro, 24 mar. 2003b. Disponível em <http://www.canalenergia.com.br/zpublisher/materias/Busca.asp?id=14723>. Acessado em 23 dez. 2003.

_____. João Paulo Cunha vai debater reformas com empresários em São Paulo. Rio de Janeiro, 09 out. 2003c. Disponível em <http://www.canalenergia.com.br/zpublisher/materias/Busca.asp?id=3428>. Acessado em 23 dez. 2003.

_____. Projeto do novo modelo do setor só deve ser aprovado em 2004, afirma presidente da Câmara. Rio de Janeiro, 13 out. 2003d. Disponível em <http://www.canalenergia.com.br/zpublisher/materias/Busca.asp?id=34392>. Acessado em 23 dez. 2003.

_____. Frente Parlamentar de infra-estrutura da Câmara debaterá setor elétrico. Rio de Janeiro, 26 nov. 2003e. Disponível em <http://www.canalenergia.com.br/zpublisher/materias/Busca.asp?id=35500>. Acessado em 23 dez. 2003.

CANAL ENERGIA (Julio Santos). Novo modelo: preocupação é compatibilizar pool com manutenção de contratos bilaterais. Mercado Livre, Rio de Janeiro, 07 maio de 2003. Disponível em <http://www.canalenergia.com.br/zpublisher/materias/Busca.asp?id=15972>. Acesso em 15 Ago. 2006

-
- CONGRESSO NACIONAL. *A crise de abastecimento de energia elétrica*. Relatório. Comissão Especial Mista. Requerimento nº 73/2001–CN. Brasília, 2001.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS. *Nota sobre o Novo Modelo do Setor Elétrico Brasileiro*. Brasília, jan. 2004. Disponível em http://www.abraceel.com.br/anexos_antigos/22012004175953.pdf, acessado em 15 Dez. 2006.
- COMITÊ DE REVITALIZAÇÃO DO MODELO DO SETOR ELÉTRICO. *Relatório de Progresso Nº 2*. Brasília, fev. 2002.
- ELETROBRÁS. *Plano Decenal de Expansão 2000-2009*. Rio de Janeiro, 1999.
- GONZÁLES, Roberto. José Janene, da Comissão de Minas e Energia: Novo modelo revitalizará setor elétrico. *Canal Energia*, Rio de Janeiro, 17 Jul. 2003. Disponível em <http://www.canalenergia.com.br/zpublisher/materias/Busca.asp?id=17342>. Acessado em 20 dez. 2006
- MACHADO, Odilon. Deputado quer discutir proposta de novo modelo na Câmara dos Deputados. *Canal Energia*, Rio de Janeiro, 04 ago. 2003. Disponível em <http://www.canalenergia.com.br/zpublisher/materias/Busca.asp?id=18598>. Acessado em 20 dez. 2006
- MACHADO, Odilon. PFL ajuíza Adins no STF contra MPs do novo modelo do setor elétrico. *Canal Energia*, Rio de Janeiro, 26 dez. 2003. Disponível em <http://www.canalenergia.com.br/zpublisher/materias/Busca.asp?id=36088>. Acessado em 20 dez. 2006
- MACHADO, Odilon. Adins do PFL e PSDB não se sustentarão, diz Tolmasquim. *Canal Energia*, Rio de Janeiro, 29 dez. 2003. Disponível em <http://www.canalenergia.com.br/zpublisher/materias/Busca.asp?id=360897>. Acessado em 20 dez. 2006
- MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. *A Regulamentação do Setor Elétrico no Brasil e a MP 144. Nota técnica do MME, Brasília, 16 de fevereiro de 2004*. Disponível em <http://www.mme.gov.br/site/news/detail.do?newsId=590¤tArea=>
- MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. *Balanço Energético Nacional 2006 (ano base 2005)*, Brasília, 2006.
- MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Decreto no 5.163, de 30 de julho de 2004.

-
- MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. *O novo modelo do setor elétrico*. Brasília: Dezembro de 2003 - 06 páginas.
http://www.eletrabras.com.br/Downloads/IN_Noticias_Biblioteca/mme5.zip
- ONS — Operador Nacional do Sistema Elétrico. *Planejamento anual da operação energética*. Brasília, 2000, mimeo.
- PARTIDO da Social Democracia Brasileira (PSDB) – *Mãos à obra, Brasil*. Proposta de Governo de Fernando Henrique Cardoso. Brasília, s. ed. 1994.
- PARTIDO da Social Democracia Brasileira (PSDB) – *Avança Brasil. Mais quatro anos de desenvolvimento para todos*. Proposta de Governo Fernando Henrique Cardoso. Brasília, s. ed. 1998.
- PARTIDO dos Trabalhadores (PT). *Carta ao Povo Brasileiro*. Brasília, s. ed. 2002a.
- PARTIDO dos Trabalhadores (PT). *Programa de Governo*. Brasília, s. ed., 2002b.
- SENADO FEDERAL. *Comissão de Infra-estrutura e Comissão de Fiscalização e Controle, Audiência Pública com autoridades e convidados para debate e esclarecimento a respeito da recente interrupção no suprimento de energia ocorrida no país*. Subsecretaria de Taquigrafia. Serviço de Comissões. Brasília, SC, p. 1-76, 06 abr. 1999.
- SENADO FEDERAL. *Secretaria Geral da Mesa*, Subsecretaria de Taquigrafia. Serviço de Comissões. Brasília, sc., p. 1-60, 06 abr. 1999.
- _____. *Comissão Mista Especial*, criada através do requerimento nº 73/2001. Subsecretaria de Taquigrafia. Serviço de Comissões. Notas da comissão especial referente à 2ª reunião ordinária de 05/06/2001 da Comissão: Crise Energética (MISTA), onde foram ouvidos os ministros Pedro Parente, Casa Civil, e Senador José Jorge, ministro das Minas Energia. Brasília, 06 jun. 2001a.
- _____. *Comissão Mista Especial*, criada através do requerimento nº 73/2001. Subsecretaria de Taquigrafia. Serviço de Comissões. Notas da Comissão Especial Referente à 7ª Reunião Ordinária de 21/06/2001 da Comissão: Crise Energética (MISTA), onde foram ouvidos os senhores Professor Luiz Pinguelli Rosa – Professor – UFRJ, Ildo Luis Sauer – Professor USP, Mauricio Tolmasquim – Professor – UFRJ, Bautista Vidal – Pesquisador, Adilson de Oliveira Professor – do Instituto de Economia da UFR. Brasília, 22 jun. 2001b.

-
- _____. *Comissão Mista Especial*, criada através do requerimento nº 73/2001. Subsecretaria de Taquigrafia. Serviço de Comissões. Notas da Comissão Especial Referente à 8ª Reunião Ordinária de 09/08/2001 da Comissão: Crise Energética (MISTA), onde foram expositores, os Doutores Peter Greiner. Ex - Secretário de Energia do MME e Dr. Roberto Pereira D'Araújo - Diretor da ILUMINA. Brasília, 09 ago. 2001c.
- _____. *Comissão Mista Especial*, criada através do requerimento nº 73/2001. Subsecretaria de Taquigrafia. Serviço de Comissões. Notas da Comissão Especial Referente à 9ª Reunião Ordinária de 14/08/2001 da Comissão: Crise Energética (MISTA), onde foram expositores os Doutores. Luis Octávio Koblitis - Escola de Engenharia de Pernambuco, Armando Abreu - Diretor da Brasil Energias Solar e Eólica, Ivonice Campos - Coordenadora Ações de Desenvolvimento Energético do Ministério da Ciência e Tecnologia, Jayme Buarque de Holanda - Diretor do Instituto Nacional de Eficiência Energética. Brasília, 14 ago. 2001d.
- _____. *Comissão Mista Especial*, criada através do requerimento nº 73/2001. Subsecretaria de Taquigrafia. Serviço de Comissões. Notas da Comissão Especial Referente à 13ª Reunião Ordinária de 11/09/2001 da Comissão: Crise Energética (MISTA), com exposição dos Doutores, Suani T. Coelho - Secretária Executiva do Conselho do CENBIO - Nacional de Referências em Biomassa, Luis A. Coordenador do NIPE - Núcleo Interdisciplinar de Planejamento Energético, Expedito Parente - Universidade Federal do Ceará. Brasília, 11 set. 2001f.

Referências 3 - Artigos de Jornal

(Obs: O banco de notícias completo utilizado como referência para esta tese encontra-se no Apêndice. Abaixo estão apenas as notícias diretamente citadas na elaboração dos capítulos três e quatro.)

ALISKI, Ayr. Dilma critica gestão anterior na posse. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 03 jan. 2003. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/67749.htm>. Acesso em: 20 set. 2006.

BASILE, Juliano. Dilma vai ao STF discutir ação. *Valor Econômico*, São Paulo, 18 dez. 2003. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/76462.htm>. Acesso em: 20 set. 2006.

BRAGA, Isabel. FHC reafirma a independência da Aneel para decidir. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 18 fev. 1998. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/23477.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.

BRAGA, Isabel et al. Furnas vira queda de braço entre FHC e Itamar. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 09 mar. 2001. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/45822.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.

CABRAL, Otávio. Governo investe R\$ 50 mi, mas não descarta risco de blecaute. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 mar. 2000. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/37548.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.

CALDAS, Suely. O aprendizado de Dilma Rousseff. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 12 set. 2004. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/82148.htm>. Acesso em: 20 set. 2006.

CANTANHEDE, Eliane. FHC diz que Brasil pode entrar na Opep. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 07 abr. 2000. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/37860.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.

CARNEIRO, Claudia. FHC considera Petrobrás "imprivatizável". *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 12 ago. 1998. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/26364.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.

-
- CORRÊA, Maurício. TCU critica o sistema elétrico. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 19 mar. 1999a. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/29645.gif>. Acesso em: 03 fev.2006.
- CORRÊA, Maurício. Reunião tenta equacionar oferta de energia. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 08 set. 1999b. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/33092.gif>. Acesso em: 03 fev.2006.
- CORRÊA, Maurício. FHC decide conduzir projetos de energia. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 28 mar. 2001. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/46454.gif>. Acesso em: 03 fev.2006.
- COIMBRA, Leila. Dilma incluirá apenas 4 sugestões das empresas na MP do setor elétrico. *Valor Econômico*, São Paulo, 12 fev. 2004a. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/77410.htm>. Acesso em: 20 set. 2006.
- _____. Dilma rebate críticas ao novo modelo elétrico. *Valor Econômico*, São Paulo, 17 fev. 2004b. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/77494.htm>. Acesso em: 20 set. 2006.
- COIMBRA, Leila; DORIA, Vinícius. Ministra define novos princípios do setor de energia. *Valor Econômico*, São Paulo, 20 jan. 2003a. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/68241.htm>. Acesso em: 20 set. 2006.
- COIMBRA, Leila; MOREIRA, Talita. Ministra defende criação de "pool" para compra e venda de energia. *Valor Econômico*, São Paulo, 28 jan. 2003. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/68451.htm>. Acesso em: 20 set. 2006.
- DURÃO, Vera Saavedra. Dilma admite ceder para obter consenso sobre novo modelo. *Valor Econômico*, São Paulo, 19 set. 2003. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/74505.gif>. Acesso em: 20 set. 2006.
- DURÃO, Vera Saavedra; SCHÜFFNER, Claudia. Críticas das empresas e temperamento de Dilma trazem tensão a setor elétrico. *Valor Econômico*, São Paulo, 08 set. 2003. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/74192.htm>. Acesso em: 20 set. 2006.

-
- DELMAS, M. F.; ORDONEZ, R. Entrevista com o presidente da Eletrobrás, Luiz Pinguelli Rosa. *O Globo*, Rio de Janeiro, 06 Jul. de 2003.
- DORIA, Vinícius. Governo reduz poder das agências. *Valor Econômico*, São Paulo, 24 set. 2003c. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/74635.htm>. Acesso em: 20 set. 2006.
- EQUIPE de Reportagem. Ministro Raimundo Brito descarta hipótese de racionamento de energia. *Diário Comércio e Indústria*, São Paulo, 15 abr. 1997. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/17715.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.
- EQUIPE de Reportagem. Bairros ficam sem luz de madrugada. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 04 jan. 1998a. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/22687.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.
- _____. FH censura declarações de Sérgio Motta. *O Globo*, Rio de Janeiro, 03 fev. 1998b. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/23128.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.
- _____. ONG critica serviços pós-privatização. *Jornal Zero Hora*, Porto Alegre (RS), 03 fev. 1998c. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/23182.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.
- _____. ONG critica serviços pós-privatização. *Jornal Zero Hora*, Porto Alegre (RS), 03 fev. 1998d. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/23182.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.
- _____. Carioca fica de novo no escuro. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 12 fev. 1998e. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/23366.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.
- _____. Acidente faz Eletrobrás cortar 5,5% de energia. *O Globo*, Rio de Janeiro, 08 abr. 1998f. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/24369.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.

-
- _____. Para ministro, atentado é político. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 set. 1998g. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/27011.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.
- _____. Consumo controlado. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 out. 1998h. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/27333.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.
- _____. Blecaute e caos na Zona Norte. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 02 dez. 1998i. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/28075.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.
- EQUIPE de Reportagem. FHC ameaça empresário que aumentar preço. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 19 jan. 1999a. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/28707.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.
- _____. FHC inaugura gasoduto como mensagem anticrise. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 10 fev. 1999b. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/29009.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.
- _____. Imposto verde é primeiro passo de reforma tributária, diz FHC. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 24 mar. 1999c. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/29733.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.
- _____. O racionamento de energia. *O Estado de Minas*, Belo Horizonte, 10 out. 1999d. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/33706.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.
- _____. FHC admite novo tributo na gasolina. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 nov. 1999e. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/34626.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.
- EQUIPE de Reportagem. Tourinho diz que importação de energia não é novidade no país. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 06 jun. 2000a. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/38892.gif>. Acesso em 03 fev. 2006.

-
- _____. Programa acelerado. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 16 jun. 2000b. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/39357.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.
- _____. Estatal não define reajuste, diz FHC. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 10 mar. 2000c. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/37222.gif>. Acesso em 03 fev. 2006.
- _____. FHC descarta blecautes e racionamento. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 10 jun. 2000d. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/39263.gif>. Acesso em 03 fev. 2006.
- _____. País vai importar energia elétrica. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 19 jul. 2000e. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/40286.gif>. Acesso em 03 fev. 2006.
- EQUIPE DE REPORTAGEM. Eletrobrás espera aval para recursos do BNDES. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 abr. 2006. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/93832.htm>. Acesso em: 09 fev. 2006.
- EQUIPE DE REPORTAGEM. Governo ataca com obras bilionárias. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 04 abr. 2006. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/9i650.htm>. Acesso em: 09 fev. 2006.
- ESCÓSSIA, Fernanda. Serviço recebe 10 mil chamadas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 12 fev. 1998. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/23379.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.
- FERNANDES, Adriana. FHC quer evitar alta dos combustíveis. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 18 nov. 1999. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/34777.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.
- FERREIRA, Jorge. Secas ameaçam a geração de energia elétrica. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 16 jun. 1999. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/31292.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.

-
- GAYOSO, José A. Petrobrás: FH articula venda de ações. *O Globo*, Rio de Janeiro, 19 mai. 2000. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/38597.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.
- GUERREIRO, Agostinho. Light e Cerj X Furnas: cadê a luz? *O Globo*, Rio de Janeiro, 03 fev. 1998. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/23131.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.
- HUAMANY, Walter. Deputado de Minas pede a morte de FH. *O Globo*, Rio de Janeiro, 31 mar. 2001. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/46612.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.
- KELMAN, Jerson. Falha sistêmica e culpa individual. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 12 jul. 2004.
- LANA, Fabiano. FH assina contrato do gasoduto. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 13 mar. 1998. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/23821.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.
- LEITE, Antônio Dias. Reforma ou emergência no setor elétrico (II). *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 25 fev. 2000. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/36870.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.
- LORENZI, Sabrina. Ministra rebate crítica do PSDB sobre MPs. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 17 dez. 2003. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/76414.htm>. Acesso em: 20 set. 2006.
- MAGALHÃES, Evaldo e TALENTO, Biaggio. Gasolina não sobe mais para melhorar imagem de FHC. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 14 ago. 1999. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/32657.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.
- MALTA, Cynthia. Venda de Furnas fica para o sucessor de FHC. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 16 nov. 2001. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/56272.htm>. Acesso em: 03 fev. 2006.
- MARQUES, José Augusto. Privatização: a única política contra os blecautes. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 03 abr. 1998. Disponível em

-
- <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/23131.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.
- MARQUES, Gerusa. Dilma estuda novo índice para tarifa de energia. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 03 jan. 2003. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/67718.htm>. Acesso em: 20 set. 2006.
- MATHEUS, Letícia; ALVES, Maria E.; TAVARES, Mônica. Uma semana de apagões. *O Globo*, Rio de Janeiro, 19 dez. 2000. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/44415.gif> e <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/44415B.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.
- MAZZA, Mariana. Ministra prevê regulamentação ainda neste mês. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 14 jul. 2004. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/80527.htm>. Acesso em: 20 set. 2006.
- NICOLAU, Rosilena. FH ataca "saudosistas". *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 19 dez. 1998. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/28397.gif>. Acesso em 03 fev. 2006.
- NUNES, Angelina. Light recebeu 146 queixas em janeiro. *O Globo*, Rio de Janeiro, 07 fev. 1998. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/23284.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.
- OLIVEIRA, Eliane *et al.* A cronologia dos apagões. *O Globo*, Rio de Janeiro, 04 jan. 2005. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/84791.gif>. Acesso em: 31 ago. 2006.
- ORDOÑEZ, Ramona. Aneel vai licitar 30 usinas até o final de 2001. *O Globo*, Rio de Janeiro, 25 out. 2000. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/43398.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.
- PACELLI, Marcio. Horário de verão contra racionamento. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 07 jun. 2000. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/39057.gif>. Acesso em 03 fev. 2006.

-
- PAUL, Gustavo. Ministro admite déficit de eletricidade no ano 2000. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 02 mar. 1999. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/29315.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.
- PEIXOTO, Paulo. FHC inaugura usina de capital misto. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 fev. 1998. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/28344.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.
- PEREIRA, Renée. Eletrobrás concentra projetos e retoma estatização do setor elétrico. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 26 mar. 2006. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/93393.htm>. Acesso em: 09 fev. 2006.
- PRATES, Fábila. Ministro descarta racionamento de luz. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 19 dez. 1997. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/22564.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.
- RACY, Sônia. Pressa na geração e energia. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 27 de mai. 2000. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/38799.gif> Acesso em: 03 fev. 2006.
- RAMOS, Jose S. e BRAGA, Isabel. FHC multa concessionárias ineficientes. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 12 de fev. 1998. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/23383.gif> Acesso em: 03 fev. 2006.
- RAMOS, José; MARQUES, Gerusa. Dilma atenua discurso contra reguladoras. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 09 abr. 2003. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/70646.htm>. Acesso em: 20 set. 2006.
- ROSSI, Clarisse. FH inaugura Usina de Xingó. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 26 set. 1997. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/21087.gif>. Acesso em: 02 ago. 2006.
- SAFATLE, Claudia. Brito diz que país terá energia em 99. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 07 fev. 1998a. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/23290.gif>. Acesso em: 02 ago. 2006.

-
- SAFATLE, Claudia. Obras vão dobrar Usina de Tucuruí. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 29 fev. 1998b. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/24120.gif>. Acesso em: 02 ago. 2006.
- SCHÜFFNER, Claudia. Crítica a novo modelo é irrelevante, diz ministra. *Valor Econômico*, São Paulo, 15 out. 2003l. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/75191.htm>. Acesso em: 20 set. 2006.
- SOARES, Pedro. *Falta autonomia à Eletrobrás, diz Pinguelli*. Folha de São Paulo, São Paulo, 07 Jun. 2004.
- TAVARES, Mônica. Produção garantida. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 24 set. 1999. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/33442.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.
- _____. Dilma: metas antecipadas para 2006. *O Globo*, Rio de Janeiro, 06 jun. 2003. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/72163.htm>. Acesso em: 20 set. 2006.
- TEREZA, Irany. FHC assina hoje projetos para termelétricas. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 24 fev. 2000. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/36841.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.
- TREVISAN, Claudia. FHC e Hugo Banzer inauguram o gasoduto. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 09 fev. 1999. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/28963.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.
- VASCONCELOS, Adriana. FH acompanha notícias em contato com Tourinho. *O Globo*, Rio de Janeiro, 13 mar. 1999. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/29534.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.
- VELLOSO, Eliane; ROSA, Arthur. Campanha para economizar energia. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 25 jun. 1999. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/31548.gif>. Acesso em: 03 fev. 2006.