

idp

idn

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**ATUAÇÃO LEGISLATIVA NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL NO BRASIL: UMA** ANÁLISE DA COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA DA CÂMARA
DOS DEPUTADOS

JOÃO LIMA ROMEIRO

Brasília-DF, 2021

JOÃO LIMA ROMEIRO

**ATUAÇÃO LEGISLATIVA NA ELABORAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL
NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA COMISSÃO DE MINAS E
ENERGIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador

Professor Doutor Pedro Lucas de Moura Palotti

Brasília-DF 2021

JOÃO LIMA ROMEIRO

**ATUAÇÃO LEGISLATIVA NA ELABORAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL
NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA COMISSÃO DE MINAS E
ENERGIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 10 / 05 / 2021

Banca Examinadora

Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti – Orientador

Prof. Dra. Graziella Guiotti Testa - Membro externo

Prof. Dra. Luciana Silva Garcia – IDP

R763a Romeiro, João Lima

Atuação legislativa na elaboração de políticas públicas de petróleo e gás natural no Brasil: uma análise da comissão de minas e energia da Câmara dos Deputados / João Lima Romeiro. – Brasília: IDP, 2021.

117 p. : il. color.

Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Curso de Mestrado profissional em Administração Pública, Brasília, 2021.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti.

1. Comissão de Minas e Energia. 2. Políticas públicas. 3. Teoria do Equilíbrio Pontuado. 4. Institucionalismo. I. Título.

CDD 351

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

AGRADECIMENTOS

Agradeço pela oportunidade de poder estudar com excelentes professores e colegas do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. Ao Pedro Palotti que, com muita serenidade, competência e compreensão, me orientou e apoiou em todos os momentos de elaboração do trabalho. Às professoras Graziella Testa e Luciana Garcia, pelas excelentes contribuições na qualificação do mestrado.

Aos entrevistados, experientes atores que participam do tema, por disponibilizarem tempo e agregarem enormemente com o desenvolvimento e conclusão do estudo.

Aos meus queridos pais e irmão, pelo exemplo de vida. Aos amigos e família pela compreensão e apoio em relação aos momentos de ausência, particularmente Alexandre e Joanna, pelo tempo de convivência que faltei. Em especial, a gratidão a Geórgia, que caminhou comigo por essa trilha, com muito amor e carinho, sendo uma excelente companheira, compartilhando angústias e inquietações, além dos importantes aprimoramentos textuais que foram muito relevantes na conclusão dessa etapa acadêmica.

**“We are still masters of our fate.
We are still captains of our souls.”**

Winston Churchill

RESUMO

A indústria do petróleo e gás natural possui uma grande participação na economia nacional e, por esse motivo, há farto material de estudos sobre economia, história e política que trata da formação desse setor no Brasil. Após a Constituição de 1988 houve um aumento significativo das participações governamentais, gerando mais recursos para os estados, que possuem representantes no Parlamento. No que tange ao processo legislativo, a Comissão de Minas e Energia, da Câmara dos Deputados, é a principal comissão permanente que trata sobre políticas públicas relacionadas à Indústria de Óleo e Gás. Pela formação histórica dessa indústria no Brasil, através de uma empresa estatal monopolista, há um grande poder de agenda do Poder Executivo sobre a matéria. Pouco se sabe sobre como se deu a participação dos parlamentares da principal comissão permanente na agenda desse setor. Este estudo, sobre esse setor na Comissão de Minas e Energia, focado nos modelos do Novo Institucionalismo e Teoria do Equilíbrio Pontuado, conclui que, ao longo dos anos, a partir de importantes alterações regulatórias, como a quebra do monopólio em 1995 ou a descoberta do pré-sal em 2006, a Comissão teve um papel eminentemente distributivista. Observamos que características do modelo informacional e do partidário foram identificadas e possuem relevância para o estudo da Comissão.

Palavras-chaves: Comissão de Minas e Energia; CME; Novo Institucionalismo; Equilíbrio Pontuado; Indústria de Óleo e Gás.

ABSTRACT

The oil and natural gas industry has a large participation in the national economy and, for this reason, there is a lot of material on studies on economics, history and politics that deals with the formation of this sector in Brazil. After the 1988 Constitution, there was a significant increase in government participation, generating more resources for States, which have representatives from parliament. Regarding the legislative process, the Mines and Energy Commission - CME is the main permanent commission that deals with public policies related to the Oil and Gas Industry - IOG. Due to the historical formation of this industry in Brazil, through a monopoly state company, there is a great power for the Executive Branch's agenda. We know little about how parliamentarians from the main permanent committee participated in the sector's agenda. There is no scientific investigation into the role of CME in this topic. This is the purpose of this research. Studying the IOG sector at CME, focused on the New Institutionalism models, to respond, based on the Punctuated Equilibrium Theory, if, over the years, from important regulatory changes such as the breaking of the monopoly in 1995 or the discovery of the big oil fields (pre-salt) in 2006, has CME played a distant role in debates on topics related to IOG? Was there an increase in interest in participating in these discussions?

Keywords: Mines and Energy Commission; CME; New Institutionalism; Punctuated Equilibrium; Oil and Gas Industry.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
CAPDR	Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural
CAPR	Comissão de Agricultura e Política Rural
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CME	Comissão de Minas e Energia
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
Eletrobrás	Centrais Elétricas Brasileiras
IOG	Indústria de Óleo e Gás
MME	Ministério de Minas e Energia
PPSA	Pré-sal Petróleo S.A.
ReRo	Recebedores de Royalties
TEP	Teoria do Equilíbrio Pontuado

LISTA DE FIGURAS

Figura 1

Linha do tempo com os principais marcos regulatórios do setor de petróleo e gás natural

15

Gráfico 1

Proposições O&G

33

Gráfico 2

Pagamento de Royalties para estados

59

Gráfico 3

Proposição versus Royalties

67

Gráfico 4

Projetos não apreciados

76

Gráfico 5

Participação versus Royalties dos estados

77

Gráfico 6

Participação dos parlamentares por estado.

80

Gráfico 7

Histórico de proposições dos estados.

82

Gráfico 8

Participações na CME.

88

Gráfico 9

Proposições sujeitas à apreciação conclusiva.

90

Gráfico 10

Proposições transformadas em lei.

91

Gráfico 11

Iniciativa das proposições.

93

Gráfico 12

Atuação partidária.

98

Gráfico 13

Pedidos de urgência.

99

Gráfico 14

Relação de proposições por partidos.

101



LISTA DE TABELAS

Tabela 1

Roteiro para entrevistas

.....64

Tabela 2

Participação parlamentar na CME

.....88



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 14

2. ESTUDOS SOBRE AS COMISSÕES NA LITERATURA BRASILEIRA 22

2.1 A Comissão de Minas e Energia: história e características 29

3. O NOVO INSTITUCIONALISMO 37

4. TEORIA DO EQUILÍBRIO PONTUADO 45

5. MARCOS REGULATÓRIOS DA INDÚSTRIA DE ÓLEO E GÁS NO BRASIL 55

5.1 Participações governamentais 58

6. METODOLOGIA..... 63

7. ANÁLISE DE DADOS 68

7.1 Distributivista 73

7.1.1 Projetos não votados pela não apresentação de relatório ou não terem sido pautados pelo presidente 76

7.1.2 Relação de participação por UF em frente ao recebimento de royalties 78

7.1.3 Composição por Unidade da Federação 80

7.2 Informacional 84

7.2.1 Quantidade de participações como membros da CME 87

7.2.2 Projetos com despacho terminativo 90

7.2.3 Proposições transformadas em lei 92

7.2.4 Iniciativa das proposições 93

7.3 Partidária 95

7.3.1 Atuação partidária 98

7.3.2 Pedidos de urgência 100

7.3.3 Projetos apresentados por Partido 101

7.4 Discussão de resultados 103

8. CONCLUSÃO 106

REFERÊNCIAS..... 111



1

INTRODUÇÃO

O papel da indústria de petróleo e gás natural tem sido amplamente discutido pela sociedade e, sem a menor dúvida, referida indústria possui importância decisiva no cenário político, econômico e energético no Brasil e no mundo. O Brasil ocupa a 21ª posição entre os países que possuem reservas de petróleo e gás natural. Potencialmente, nos próximos anos, ele estará entre os 10 maiores produtores mundiais. No país, existem 52 mil empresas que estão na cadeia, entre operadoras e fornecedores de insumos. O setor possui uma agenda legislativa e regulatória complexa que, em razão dos impactos para a sociedade, demandam um estudo específico, revelando uma oportunidade de estudos acadêmicos sobre o tema.

Quando da aprovação dos principais marcos regulatórios do petróleo no país (Nova Lei do Petróleo, 1997 e marco regulatório do Pré-sal, 2010), houve um novo cenário para distribuição dos recursos gerados pela indústria de petróleo e gás natural. Nesse novo contexto, de mais recursos e divisão para outros entes da federação, parlamentares, até então com pouco engajamento no tema, começam a participar ativamente com proposições e se interessam mais pelo assunto. Nesse sentido, a análise da atuação das comissões permanentes é relevante, tendo em vista a função institucional de examinar e debater as propostas legislativas naqueles temas de sua competência. Entre as comissões temáticas permanentes da Câmara dos Deputados está a Comissão de Minas e Energia (CME), que é competente para avaliar e discutir as proposições relacionadas a energia, incluídos aqui o setor de petróleo e gás natural.

Conforme Testa (2011), há poucos trabalhos que tratam dos processos e mecanismos de atuação dentro da Câmara. Conforme a autora, os estudos legislativos no Brasil focaram na agenda do Executivo e são poucas as análises que focam a atuação das casas legislativas.

Não há estudos ou dados que tratam sobre a atuação parlamentar da CME sobre esse tema. Deve-se entender que as análises relacionadas às comissões temáticas podem não refletir as orientações legislativas oriundas do Executivo. Os estudos das suas dinâmicas de funcionamento podem gerar conclusões relevantes,

independentemente de suas restrições institucionais. Por isso, merece ser objeto de um estudo específico que descortine o seu modelo de atuação e se, eventual alteração está relacionada com os dois marcos apresentados.

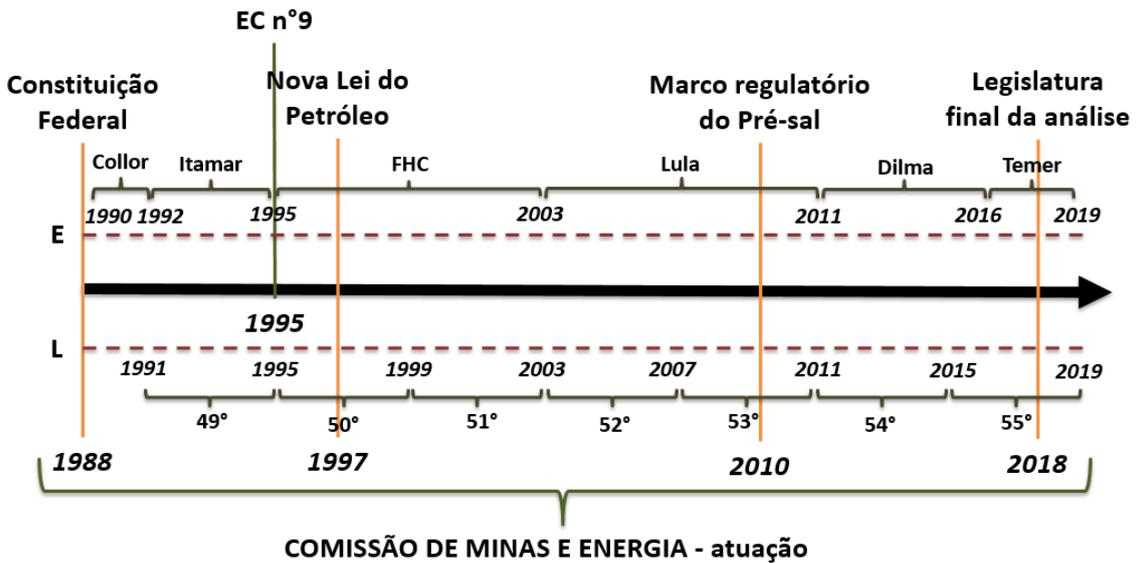
Em ambos os marcos regulatórios, há uma previsão de incremento das participações governamentais aos estados, fomentando uma competição por recursos. Políticas públicas que ensejam grandes modificações demandam amplo debate. O processo de discussão acontece com vários atores como, por exemplo, poderes Executivo e Legislativo federal e outros entes da federação como alguns estados e municípios. A verificação da forma de participação de um subsistema como o da CME se justifica tendo em vista sua responsabilidade para a elaboração desses normativos e a avaliação relacionadas à energia fóssil. Conforme Trojbcicz e Segatto (2020), a alocação de receitas do petróleo no Brasil não é objeto frequente dos estudos sobre política pública brasileira, impossibilitando entender como as instituições e outros atores setoriais influenciam a dinâmica de políticas do setor de petróleo.

Existem algumas teorias que podem nos auxiliar a traçar um modelo de atuação da Comissão de Minas e Energia – CME sobre o tema relacionado ao petróleo e gás natural. Entre elas há o Novo Institucionalismo, que possibilita identificar tendências comportamentais (distributivista, informacional ou partidária). Além disso, de forma complementar e combinada, a Teoria do Equilíbrio Pontuado nos subsidiará na análise dos marcos de referência (Lei do Petróleo e a regulação do Pré-sal) para entender se houve uma conexão de causalidade entre esses marcos e a atuação dos parlamentares da CME nas políticas públicas objeto deste trabalho.

Utilizando variáveis relacionadas à filiação partidária, representatividade dos estados e características das proposições, pretendemos testar o engajamento parlamentar indicando possíveis modelos. A relevância do estudo é demonstrada através da síntese de diversos aspectos relacionados à rotina da CME e objetiva a análise do perfil de participação parlamentar sobre as políticas públicas relacionadas ao petróleo e gás natural.

A linha do tempo abaixo demonstra o período em que foi feita a análise e os principais elementos centrais da investigação.

Figura 1 - Linha do tempo com os principais marcos regulatórios do setor de petróleo e gás natural



Fonte: Elaboração do autor.

Importante discorrer sobre alguns pontos centrais. Conforme exposição de motivos número 23, da Lei n. 9.478 de 1997, do então ministro de Minas e Energia, Raimundo Brito, a indústria de petróleo no Brasil atingiu maturidade para permitir a entrada de novos atores privados para exercer a atividade de exploração, produção, refino e distribuição de petróleo e seus derivados (BRASIL, 1996). A Lei Lei do Petróleo organiza uma nova fase de atuação dessa indústria preservando o monopólio da União sobre as jazidas de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos e permitindo acesso às empresas privadas à atividade econômica sobre esse mineral (BRASIL, 1997).

Ela estabeleceu princípios e objetivos para a política energética nacional. Destacamos os seguintes: 1) a preservação do interesse nacional e a garantia de fornecimento dos derivados em todo o território nacional; 2) a atração de investimentos de risco e a promoção da livre concorrência; 3) a proteção do meio ambiente e dos interesses do consumidor, inclusive quanto à qualidade e à oferta dos produtos e 4) a promoção do desenvolvimento nacional, com a ampliação do mercado de trabalho e da competitividade do país no mercado internacional (BRASIL, 1997).

Esse novo cenário alterou a dinâmica de execução de política pública sobre a indústria de petróleo e gás natural, a União deixou de

ser a única protagonista. Com essa abertura, os estados, através dos seus representantes do Congresso Nacional, passaram a ter um maior interesse na participação dessas políticas, buscando garantir, para suas bases eleitorais, o fornecimento de recursos para a indução do crescimento econômico e atração de investimentos, conforme o preconizado nos princípios da Lei n. 9.478 de 1997.

Além desse novo cenário, outra alteração foi crucial para o incremento da participação do legislativo: o aumento do limite máximo das participações governamentais. O aumento dos royalties e a perspectiva de aumento de receita para os estados trouxe uma nova visão do parlamento sobre a indústria petroleira. Trata-se da primeira grande mudança no ambiente regulatório do setor.

Já em 2010, foi promulgada a Lei do Pré-sal (Lei n. 12.351 de 2010) entre outras. Trata-se do segundo mais importante marco regulatório do setor desde a Constituição de 1988. O momento político e econômico do Brasil justificou a criação deste marco. Houve a criação do regime de partilha, no qual o petróleo extraído no pré-sal deixou de ser das empresas (regime de concessão) e passou a pertencer à União, que paga às empresas os custos de exploração e produção (BRASIL, 2010).

O marco regulatório de 2010 retomou a política de que o Estado deve ter uma maior participação no setor. Entende que através desse controle ele poderá fomentar indústrias petroquímicas, produção nacional de conteúdo local e fortalecimento da posição do país perante os demais países. A participação dos entes privados continua existindo, mas para esses campos do Pré-sal ela será feita através de consórcios.

Um fator relevante, que aumentou o interesse dos parlamentares na formulação de política pública para o setor, foi a alteração da alíquota dos royalties de 10% para 15% e, especialmente, a distribuição entre os entes federativos que acaba com o tratamento diferenciado para os estados produtores. Nesses novos cenários, houve alteração do envolvimento dos parlamentares da comissão temática permanente competente para avaliar políticas públicas sobre petróleo e gás natural.

Testa (2011) ressalta que o estudo da agenda legislativa brasileira foi feito sob a ótica de influência do Poder Executivo. A literatura mais especializada sobre o Legislativo e sua relação com o Executivo não investiga qual a capacidade do parlamentar de influenciar a agenda relacionada ao petróleo e gás natural.

A capacidade do parlamentar na produção legislativa é um importante instrumento para a consolidação de sua carreira política. Há poucos estudos dedicados à compreensão de como é a atuação parlamentar nas comissões permanentes. Além disso, conforme Palotti (2017), há um dilema institucional para o presidencialismo de coalizão que precisa aumentar o protagonismo do Congresso Nacional e os mecanismos de controle das atuações parlamentares, mantendo a agenda do poder Executivo.

Os estudos sobre o legislativo brasileiro focam em dois aspectos: a) a abordagem do comportamento dos partidos no plenário e b) a relação entre esses partidos e as comissões (MULLER, 2002).

Nesse contexto, qual o modelo de atuação (distributivista, informacional ou partidário) da Comissão de Minas e Energia em relação às políticas públicas sobre petróleo após a Constituição Federal de 1988 considerando a nova Lei do Petróleo (1997) e o novo marco regulatório do pré-sal (2010)?

O objetivo geral da pesquisa consiste em realizar uma análise da atuação dos membros da CME sob a ótica do Novo Institucionalismo para identificar se há evidências que permitam demonstrar como ocorre a atuação dessa Comissão na elaboração de políticas públicas relacionadas à indústria do petróleo e gás natural e demonstrar se há correlação do engajamento desses parlamentares conforme suas características políticas. A observação desses agentes políticos e a proposição de estratégias de atuação na comissão permanente é um dos objetivos desse trabalho.

As formas de comportamento político são variáveis usadas pelos pesquisadores do Novo Institucionalismo para explicar a mudança de regime, os processos de transição e consolidação da democracia e a avaliação de políticas públicas. O Novo Institucionalismo permite gerenciar uma série de variáveis explicativas que oferecem respostas a questões relevantes para a ciência política, especialmente se o fenômeno for analisado como uma interação de interesses que envolve negociação entre elites políticas, partidos, eleitores e outros atores do sistema político.

Avaliando a atuação da Comissão de Minas e Energia, podemos encontrar os três tipos de comportamento. O presente trabalho pretende verificar, por meio da análise da composição da Comissão de Minas e Energia (CME), o comportamento dessa comissão conforme as teorias do Novo Institucionalismo, utilizando os marcos de aprovação

da Lei do Petróleo (1997) e a regulação do Pré-sal (2010). Estudos sobre o comportamento dos parlamentares agregam as análises relacionadas às ações dos membros do Poder Legislativo.

Assim, o Novo Institucionalismo permite observar uma série de dados que oferecem respostas a questões relevantes para a ciência política, especialmente se o fenômeno for analisado como uma interação de interesses que envolve negociação entre elites políticas, partidos, eleitores e outros atores do sistema político. O debate para conhecer a estratégia que esses atores utilizam para atingirem seus objetivos possui singular importância por trazer aspectos relacionados ao processo legislativo e a representação parlamentar.

De forma complementar, iremos apresentar um contexto dos principais marcos regulatórios que moderam a indústria do petróleo sob a ótica da Teoria do Equilíbrio Pontuado. Esse estudo é baseado e referenciado nas teorias que tratam sobre o equilíbrio pontuado.

Vamos analisar os dados de proposições dos parlamentares da CME sobre petróleo e gás natural considerando que o sistema legislativo brasileiro concede várias prerrogativas ao Executivo que enfraquecem o poder das comissões temáticas. Essas prerrogativas possibilitam a influência do processo legislativo, elaboração da agenda, além de controlar o voto dos legisladores. O pedido de urgência, por exemplo, é uma forma de retirar das comissões a decisão sobre determinada política pública e enfraquece a aplicação da teoria informacional, haja vista que diminui a discussão com os especialistas e técnicos na matéria. Vamos analisar se houve, efetivamente, um aumento dos projetos após a aprovação dos dois marcos regulatórios e identificar se há um modelo de atuação predominante dos membros da Comissão (distributivista, informacional ou partidário).

Além disso, buscamos explicitar a atuação dos partidos e parlamentares conforme as proposições apresentadas. As comissões são instrumentos de organização da Câmara dos Deputados para que possam viabilizar a reeleição dos parlamentares, seu objetivo primeiro. A Comissão de Minas e Energia trata de temas relacionados à extração de minerais e energia. Diferentemente do que ocorre, por exemplo, com a agricultura e pecuária que é um componente da economia de todos os estados brasileiros, a extração mineral e produção de energia ocorre somente em alguns estados.

A forma como se constituem as comissões permanentes visa: promover maior participação de grupos organizados, melhorar a

discussão técnica em razão da especialização temática, avocar a discussão no plenário diminuindo os custos da discussão política e favorecer a participação de grupos que representam as minorias. Essas atribuições estão sendo efetivamente realizadas pela CME para tratar de temas relacionados à energia?

Vamos considerar também a possibilidade concedida às comissões de exercerem também um papel negativo, ou seja, de não dar prosseguimento na votação de determinado projeto de lei.

Por fim, vamos propor formas de atuação que permitam uma maior participação da CME na elaboração de políticas públicas sobre petróleo e gás natural. O debate sobre esse tema da energia na comissão é importante mesmo havendo grande participação do Poder Executivo.

Esse estudo se justifica por vários fatores. Por meio do trabalho da CME, a indústria do petróleo pode fornecer benefícios econômicos significativos. Ela deve estabelecer políticas públicas facilitadoras para o investimento e regulamentação para equilíbrio fiscal entre os entes. Como exemplo dessas políticas públicas que trazem benefícios para a sociedade podemos citar a criação do Fundo Social que passou a ter como fonte de receitas parcela dos royalties e participações governamentais. O Fundo Social visa, principalmente, atenuar a volatilidade do preço do petróleo sobre a economia e gerar um caixa para poupar para gerações futuras.

Além disso, há poucos estudos sobre o processo legislativo de elaboração de políticas públicas sobre petróleo e gás natural na CME. Há um vácuo na doutrina sobre os sistemas microinstitucionais da Câmara dos Deputados e à observação de como se comporta esses atores dentro do processo legislativo. A produção legislativa nacional, conforme nosso sistema político constitucional, é controlada pelo poder Executivo.

Sobre esse tema, petróleo e gás natural, há uma farta literatura que observa o aspecto econômico e que trata de questões políticas históricas, em especial, para a elaboração dos marcos regulatórios. Mas não há, na literatura, estudos específicos sobre a atuação da CME. Dessa forma, pretendemos produzir dados e informações para que os profissionais de diversos setores que atuam nessa comissão possam entender melhor o seu modelo de atuação e definir suas estratégias.



?

2

ESTUDOS SOBRE AS COMISSÕES NA LITERATURA BRASILEIRA

A análise do papel do Poder Legislativo dentro do processo decisório é estimulante. Sua função passa por alteração em razão do papel e prerrogativas exercidas pelo Poder Executivo. O Estudo sobre o sucesso ou desempenho de aprovação legislativa sugere que o Poder Executivo está mais fortalecido do que o Legislativo. Trata-se de uma abordagem de desempenho focada na produtividade. É importante estudar como as mudanças alteram a influência política dentro da arena parlamentar. (MENEGUIN; INÁCIO, 2014).

Conforme Ricci e Lemos (2004), as comissões permanentes compõem a estrutura da maior parte dos parlamentos. Os autores apresentam importante artigo que analisa a Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados - CAPR¹ e objetiva avaliar como as propostas de lei tramitam no Congresso Nacional, bem como realizar um estudo teórico sobre posicionamento distributivista e informacional das comissões.

Segundo grande parte da literatura da área, o processo decisório brasileiro é centralizado no Poder Executivo, atuando através das lideranças partidárias e desestimulando a participação das comissões permanentes no processo decisório. Mesmo concordando com os autores que defendem essa característica, é importante estudar a matéria para contrapor a literatura que afirma que as comissões possuem um papel secundário (RICCI; LEMOS, 2004).

A representação democrática nasce a partir de uma ideia da delegação de poder. Poder não é manifestado apenas no ato decisório que beneficia uma pessoa em detrimento de outra, mas é a capacidade de escolher quando a decisão será tomada (TESTA, 2011). As comissões possuem o poder para decidir a matéria e influenciar na evolução, ou não, de determinada proposição, desta forma, nossa proposta é analisar como se dá o processo de proposições na Comissão de Minas e Energia e quais são as características dos parlamentares que atuam nela.

¹ Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPDR, em 2021.

A discussão sobre a democracia passa pelo debate de como é a relação entre representante e representado. A literatura que aborda a atuação do Congresso brasileiro trata pouco sobre essas discussões. São questões importantes porque o eleitor precisa saber como se deu a participação do seu representante nos temas que são do seu interesse. Existem poucos estudos que analisam os processos e a rotina daqueles que atuam nas Câmaras, limitando a percepção do eleitor sobre o seu representante. Já com relação ao Executivo, há uma farta literatura a respeito de sua atuação e poder de agenda. (TESTA, 2011).

Conforme Figueiredo e Limongi (2007), que tratam sobre o relacionamento de controle entre os poderes, o Executivo possui uma importante capacidade de agenda, permitindo-o aprovar projetos e ter um protagonismo face ao Legislativo. A dinâmica do Congresso Nacional confere amplos poderes às lideranças partidárias que, por sua vez, criam coalizões consistentes.

O Brasil é uma república federativa composta por 26 estados e um Distrito Federal (Brasília). O Poder Executivo é exercido por um presidente eleito com um mandato de quatro anos. O Poder Legislativo federal é bicameral, com uma Câmara dos Deputados composta por 513 membros com mandato de quatro anos e um Senado composto por 81 representantes, cujos mandatos duram oito anos. O Congresso Nacional tem como principais responsabilidades a elaboração das leis e o controle contábil, financeiro e orçamentário, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração. A Câmara dos Deputados é renovada completamente a cada quatro anos e o Senado apenas parcialmente. Os senadores são eleitos através de uma fórmula majoritária, enquanto os deputados são eleitos através de um sistema de representação proporcional.

Há um cenário de preponderância do poder Executivo sobre o poder Legislativo na elaboração das leis. As regras presentes na Constituição Federal que asseguram ao Executivo a iniciativa exclusiva de proposição legislativas que tratem da administração pública, a possibilidade de edição de medidas provisórias e a possibilidade de solicitação do pedido de urgência nas matérias que tramitam no Congresso Nacional, tornam preponderante sua atuação na atividade legiferante. Além disso, há a capacidade de negociação junto às lideranças partidárias para integração da base do governo. (ARAUJO; SILVA, 2013)

Segundo Melo (2006), as comissões nascem como órgãos encarregados de estudar e examinar as propostas legislativas, apresentando opiniões e cumprindo as tarefas atribuídas na Constituição, nos Estatutos ou no ato formal que as criou. Em ambas as Casas, existem comissões permanentes e não permanentes. As primeiras - também chamadas comissões temáticas - permanecem nas legislaturas; as segundas expiram com o fim da legislatura ou quando terminam seus trabalhos.

A Câmara dos Deputados possui vinte e cinco comissões permanentes². O número de membros titulares de cada um é estabelecido por ato do Conselho de Administração da Câmara. O processo de atribuição de comissões, além dos critérios técnicos e temáticos, busca preservar o princípio da proporcionalidade das partes (RESENDE, 2018). O Senado tem onze comissões permanentes. Cada senador só pode participar de duas comissões como titular e em duas como substituto. Embora não haja um número fixo de membros, o limite é determinado pelo número de comissões que cada senador pode integrar.

O sistema de comissões permanentes é regido por regimentos e normas que determinam as regras para indicações dos seus componentes e suas competências de atuação. Essas regras permitem que haja uma grande influência e controle do Poder Executivo na elaboração de suas proposições. Como exemplo podemos citar a orientação que impede reeleição consecutiva dos presidentes das comissões, impedindo que haja um controle permanente de um mesmo partido político sobre determinado tema.

² Existem atualmente 25 comissões permanentes na Câmara dos Deputados, são elas: Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania; Comissão de Cultura; Comissão de Defesa do Consumidor; Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher; Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa; Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência; Comissão de Desenvolvimento Urbano; Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços; Comissão de Direitos Humanos e Minorias; Comissão de Educação; Comissão do Esporte; Comissão de Finanças e Tributação; Comissão de Fiscalização Financeira e Controle; Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia; Comissão de Legislação Participativa; Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Comissão de Minas e Energia; Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; Comissão de Seguridade Social e Família; Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público; Comissão de Turismo; e Comissão de Viação e Transportes.

As comissões permanentes da Câmara dos Deputados são organismos especializados formatados pelo regimento interno da câmara e compostos por deputados, tendo, pois, a missão de estabelecer discussões e a culminação de deliberações de propostas de leis que são levadas ao conhecimento da Câmara mediante ato eletivo em voto (MELO, 2006). Elas são, a princípio, instâncias que deliberam sobre o conteúdo dos projetos de lei. Há, no entanto, uma forte atuação do plenário em relação às decisões da Câmara dos Deputados, especialmente quando há interesses partidários e as articulações do governo que atuam através das lideranças partidárias.

Conforme Santos e Canello (2016), essa dinâmica inerente às comissões permanentes são de certa maneira uma janela de participação da população no processo da democracia inerente à legislação do país, uma vez que, representando o povo brasileiro, cada deputado se estabelece na responsabilidade de inserir a opinião pública, tendo sido ouvidas as pessoas que a representam, na administração do país e em defesa dos direitos do povo.

Portanto, cada deputado que vota, não o faz por si mesmo, mas em nome da população do seu estado, e em termos mais amplos, de toda a nação. Ao menos assim consta do preâmbulo da Constituição de 1988, como se lê:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988).

Em relação ao funcionamento de tais comissões, essas obedecem a uma distribuição de lideranças a partir de um critério estabelecido pelo princípio da proporcionalidade, em que os partidos que possuem maior número de deputados assumem mais comissões (ANASTASIA; AVRITZER, 2007).

Com relação a quantidade de partidos, há uma visão, defendida por alguns autores, de que a democracia seria “melhor” representada caso houvesse poucos partidos. Avaliam que um sistema com vários

partidos poderia desestabilizar o sistema. Partidos pequenos não apresentam efetividade política, por terem uma bancada pequena. Já partidos maiores, exercem uma maior influência na arena política, seja nas comissões permanentes ou no plenário (DULCI, 2015).

Cada partido tem o direito de preferência de determinadas pastas, de acordo com a importância de cada uma. As comissões possuem diferentes competências e podem gerar uma disputa interna pelos parlamentares para participação em cada Comissão. Racionalmente a atuação do parlamentar seria orientada pelos partidos, para que esses pudessem influenciar a elaboração de políticas públicas.

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, por exemplo, é responsável pela análise de constitucionalidade de todos os projetos de lei. Já a Comissão de Finanças e Tributação tem como principal competência avaliar o cabimento de orçamento para as propostas apresentadas e qual impacto sua deliberação terá para os cofres públicos. Dependendo da base eleitoral do parlamentar, as comissões que envolvem setores econômico, de um modo geral, ocupam a linha de frente de interesse por parte desses parlamentares.

A partir das propostas que são apresentadas, as comissões permanentes executam um olhar técnico sobre determinado projeto, avaliando seus prós e contras, e, por meio de pareceres, inserem suas opiniões apresentando-as posteriormente ao plenário. Além disso, em termos de fiscalização, tais comissões exercem seu poder através do controle de programas e propostas a serem executadas, passando pelo crivo dos deputados.

O plenário legitima as decisões da Câmara. Esse é o melhor ambiente para se realizar as articulações políticas para aprovação de matérias de interesse dos partidos ou do governo. Para tanto, utilizam do instituto da urgência para retirar das comissões a análise de determinada matéria. A urgência é criticada por esvaziar as comissões e, dependendo do caso, restringir a análise informacional do tema que, em regra, é realizado nas comissões temáticas (ARAUJO, 2017).

Além do processo das comissões permanentes, conforme Ferri, existem ainda as comissões especiais (responsáveis pela discussão dos marcos regulatórios do pré-sal). Elas são destinadas a análise de projetos legislativos mais complexos. Conforme o regimento interno, as Comissões Especiais são formadas quando há necessidade de apreciação de mérito por mais de 03 comissões permanentes e

depende apenas de ato do presidente da Câmara para sua criação. Esse tipo de comissão é utilizada para dar uma resposta para questões socialmente relevantes e agrada a opinião pública. Como está fora do processo normal de análise de política pública, ela pode não enfrentar, de forma aprofundada, o mérito da questão. Para os líderes partidários, as comissões especiais podem ser mais uma forma de negociação política com seus pares, através da indicação de seus membros. Ferri entende que esse modelo pode não ser eficaz e diminuir a participação dos parlamentares nas comissões permanentes.

Nesse contexto das comissões, Matérias importantes, como questões relacionadas à indústria de óleo e gás, podem não passar por um debate profundo nas comissões e não disponibilizar que setores importantes se manifestem, podendo acarretar uma política pública problemática. O plenário não possui um processo decisório que permite o debate profundo de questões complexas podendo gerar efeitos e resultados ruins para a sociedade. As comissões partem da premissa de que há uma especialização maior dos seus componentes, propiciando uma ampla e profunda discussão da matéria e incentivando a troca e apresentação de opiniões diversas, dentro de um debate democrático que busca um consenso.

Elas são regulamentadas pelo regimento interno da Câmara que as atribui funções formais e técnicas. O regimento estabelece a forma e o processo pelo qual um projeto de lei passará pelas Comissões. Além do aspecto processual, as comissões devem observar o conteúdo técnico da proposta legislativa. Ressalvado o aspecto constitucional e orçamentário, que são competências, respectivamente, da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e Comissão de Finanças e Tributação (CFT), compete às comissões temáticas a análise de todo o conteúdo (CARNEIRO; SANTOS; NÓBREGA NETTO, 2006).

No comando das Comissões estão os presidentes que exercem um papel similar ao do presidente da Câmara no que tange à distribuição dos projetos e indicação de relatorias. Os relatores são os responsáveis pela análise do projeto e podem sugerir alterações. Após parecer dos relatores, os projetos são submetidos a aprovação do plenário da comissão. Os relatores são atores importantes que recebem as pressões técnicas e políticas para direcionamento do seu relatório (ARAUJO, 2017).

O regimento prevê que determinado projeto de lei seja terminativo ou não-terminativo. Ele é terminativo quando o projeto é

avaliado e votado apenas nas comissões, não necessitando de aprovação pelo plenário. Não-terminativo é aquele projeto que precisa de aprovação do plenário. Há alguns temas que não podem ser tratados como terminativos como, por exemplo, projetos de origem do Executivo ou Judiciário, de iniciativa popular e as matérias que exigem um quórum qualificado para aprovação.

Com relação à participação dos parlamentares nas comissões, o regimento interno da Câmara determina a duração de um ano e prevê a recondução dos seus membros, desde que haja a aprovação das lideranças partidárias. O número de parlamentares que compõem as comissões é previsto no início de cada sessão legislativa através de ato da mesa. A regra de permanência por um período curto resulta na menor especialização por parte dos parlamentares nos temas tratados pelas comissões que ficam sujeitas a uma maior interferência da esfera política na composição e andamento de seus trabalhos (ARAUJO, 2017). O número de comissões também pode influenciar na especialidade dos seus membros. A agenda carregada que trata de vários temas pode comprometer as discussões mais aprofundadas. Esse número de comissões e a participação dos parlamentares fazem parte de um sistema complexo para a criação de acordos legislativos. No plenário, o voto de cada parlamentar e a possibilidade de troca fica diminuída, sendo que as comissões possuem um ambiente que favorece as trocas de apoio político.

Os projetos de lei apresentados pelos parlamentares nas comissões são relevantes e não podem ser colocados em segundo plano face as regras constitucionais e o sistema político que limitam o seu poder de atuação para aprovação das propostas. Ao elaborar textos legais, o político desenvolve sua carreira política. Conforme Araujo e Silva (2013), o parlamentar pode ter uma ambição estática, que é a pretensão em se reeleger para mandatos consecutivos, ou ter uma ambição progressiva, que é ambição em alçar cargos de maior protagonismo no cenário político. Há grandes restrições dentro do sistema político brasileiro, a experiência e especialização do parlamentar são, portanto, requisitos para ocupar posições de destaque na arena política. Além disso, a capacidade de mobilização da mídia é uma condição relevante para alavancar a posição do congressista. No contexto de vários temas que são tratados na vida do parlamentar, os temas que trazem apelo público são relevantes na escolha das discussões nas comissões. Portanto, é de grande relevância o protagonismo no processo de discussão e decisão nas comissões

temáticas. Para o parlamentar, ser um ponto de referência, comandar as negociações para aprovação e liderar o processo político, implica na participação permanente como referência em determinada agenda.

Quando trata de políticas vinculadas à área de energia, o Legislativo possui uma agenda mais genérica. Quando tratam de políticas setoriais específicas, como petróleo e gás, a atuação fica relacionada a questões como, por exemplo, tributos (DUARTE, 2020).

2.1 A Comissão de Minas e Energia: história e características

Focaremos aqui nas atividades desenvolvidas pela comissão permanente de Minas e Energia que passou a ter essa denominação a partir de 1963, ano em que foram criadas as Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados anteriormente era chamada de Comissão de Minas e Bosques, essa existindo até então, desde o ano 1823.

A Comissão possui atuação em 10 campos temáticos, conforme regimento interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989, Art. 32), que visam disciplinar as políticas que tratam dos modelos mineral e energético brasileiro. Importante tratar sobre o papel das Comissões Especiais. Elas são formadas para emitirem pareceres sobre propostas de emendas à Constituição, projetos de códigos, proposições que demandem parecer de mérito de mais de três comissões temáticas. Projetos importantes, como os marcos regulatórios do pré-sal, foram objetos de comissões especiais. Nesses casos passam a ser avaliados pela Comissão Especial a admissibilidade e o mérito da proposição, podendo ser conclusivos.

Voltando ao papel da CME, é de sua competência a apreciação de políticas para a mineração e a energia do Brasil, bem como na estruturação dos agentes implicados nesse setor, suas atribuições institucionais e de ordem operacional. Com relação à apreciação de políticas para a mineração e a energia do Brasil, na medida em que suas políticas e modelos são fundamentais para a economia do setor energético e de minerais do país, o empenho do governo brasileiro por meio da CME, e suas precedências para promover a economia do setor, fomentou a construção de grandes usinas hidrelétricas que já datam do início da década de 1940 (OLIVEIRA, 2018).

O presidente Getúlio Vargas (1930-1945 e 1951-1954) instituiu, por exemplo, em seu primeiro governo (1940), o Conselho Nacional de

Águas e Energia Elétrica (CNAEE), subordinado à Presidência da República, e, em 1941, delegado à Divisão de Águas do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), o controle da exploração de energia elétrica no território brasileiro, dando um importante passo em direção a um maior controle estatal da produção hidrelétrica brasileira. Entre 1943 e 1946, foi elaborado o Plano Nacional de Eletrificação, propondo a construção de várias usinas hidrelétricas de pequeno e médio porte. (CORRÊA, 2005).

Como parte desse processo, segundo Zuza (2008), o governo que sucedeu a Getúlio Vargas, o do presidente Eurico Gaspar Dutra, criou, em 1948, a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), com o objetivo de explorar a capacidade hidrelétrica do Rio São Francisco. Previu também a nacionalização do setor, fato que, devido ao grande número de congressistas que defendiam o controle das empresas de energia elétrica pelo capital privado, não se concretizou até o início da década de 1960 (ZUZA, 2008).

Somados à crescente demanda de energia dos empresários industriais, insatisfeitos com os sucessivos cortes no fornecimento de energia, a paralisia das fábricas e a diminuição da produção, pressionaram o Estado, exigindo medidas urgentes. A resposta foi o estabelecimento de medidas para apoiar a entrada e reprodução de capital estrangeiro, o que significou fornecer ao território brasileiro infraestrutura e suprimento de energia a preços atrativos. (ALMEIDA, 1994).

Com esse objetivo, no início da década de 1960, o Plano de Metas elaborado pelo governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-61), cujo lema era "Cinquenta anos em cinco", reiterou a intenção do Estado em investir nas infraestruturas necessárias ao desenvolvimento do país (BRAGA *et al.*, 2017). Os incentivos ocorreram por meio da efetiva instituição do Ministério de Minas e Energia em 1961 e pela criação das Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobrás) em 1962, fundamentos que balizam toda a estrutura da comissão aqui discutida. O Plano de Metas ambicionava a conquista de grandes investimentos para a renovação de vários setores econômicos do país. O documento cita 30 setores que seriam beneficiados, incluindo o setor de minas e energia, como uma grande potência econômica a ser estruturada e fortemente estabelecida (BRAGA *et al.*, 2008).

Atualmente, além do estabelecimento de políticas e modelos mineral e energético para o Brasil, a CME atua desenvolvendo políticas

públicas relacionadas à pesquisa e exploração de recursos de ordem mineral e de energia, envidando esforços para a coordenação das formas de acesso aos bens minerais do país pelas empresas do setor. A política de preços, bem como a estrutura implicada na dinâmica dos recursos energéticos é também atribuição da CME.

Ao dizer da competência que infere à CME a responsabilidade pela política de preços podemos citar um exemplo prático de atuação relacionado aos preços mundiais de petróleo que aumentaram no decorrer das duas últimas décadas. As realidades que se relacionam com a política de preços das *commodities* minerais são problemas a serem debatidos pela CME, espaço de informação para os especialistas e discussão da melhor política pública a ser adotada.

Conforme Reis, Good e Richartz (2019), outro problema dos preços das *commodities* minerais é sua volatilidade. Isso pode causar problemas para as empresas, pois consideram mais difícil se comprometer com um programa de investimento fixo; para os trabalhadores, cujo futuro se torna inseguro; e para governos, cujos orçamentos dependem da aplicação de impostos e da renda do setor mineral.

Nesse sentido Reis, Good e Richartz (2019, p. 14), ao citarem vários autores em seu trabalho voltado para o tema da volatilidade das *commodities*, assim se expressam em conclusão ao estudo:

Destaca-se que a alta volatilidade dos preços das *commodities*, abordadas por vários autores, entre eles Williams e Wright (2005), Houston, Turner e Mueller (2008), Cashin e McDermott 2002 e Bjornson e Carter (1994) pode ser um dos motivos pelos quais não é possível estabelecer um modelo de previsão para o comportamento dos custos com base neste produto. Outra possível justificativa pela não significância do modelo proposto é a diversidade de variáveis envolvidas na determinação do comportamento dos custos, devido a sua complexidade e abrangência. Entre estas, os fatores que influenciam nas variações nas receitas líquidas das indústrias em questão poderiam ser esclarecidos em futuros estudos para propiciar um entendimento quanto o comportamento dessa variável.

Ao analisar o trabalho dos autores nota-se que eles fazem referência à indústria têxtil, porém, no que tange à realidade que embasa o presente estudo, a dinâmica da volatilidade atinge o setor mineral, em razão, também, da promoção de recursos referentes a *commodities*. A existência de preços imprevisíveis também adiciona

um ambiente de insegurança geral que pode desencorajar o investimento e dificultar o crescimento econômico a longo prazo.

A existência de investimentos provenientes de um setor mineral não é garantia de desenvolvimento econômico. Os investimentos podem beneficiar a sociedade, desde que haja políticas públicas bem elaboradas. Nesse aspecto, dependemos em grande parte do Legislativo, através de suas comissões temáticas, em especial da CME. Os resultados da atuação da comissão dependerão da qualidade e conhecimento técnico de seus membros, de sua capacidade de definição dos recursos minerais de forma adequada e útil para catalisar o desenvolvimento, bem como de suas interações com os negócios, sociedade civil e outros atores.

Minerais são produtos não-renováveis, ou seja, para continuar abastecendo o mercado do setor, é preciso explorá-los corretamente, porque eles se esgotam e não podem ser repostos. Sales (2009) sugere a criação de uma administração que possa tratar dos recursos provenientes da mineração, a fim de frear o impensado desperdício associado à momentânea abundância da renda gerada dos minerais.

Também Enriquez (2006, p. 65), nesse sentido corrobora afirmando que:

[...] a criação de fundos para administrar as rendas provenientes da mineração atende a, pelo menos, três objetivos: 1) evitar os efeitos nefastos da “maldição dos recursos”; 2) garantir benefícios às gerações atuais; e 3) promover o princípio de equidade intergeracional, gerando alternativas para a manutenção do nível de bem-estar socioeconômico após o esgotamento das reservas minerais.

Assim, a longo prazo, as economias intensivas em minerais devem funcionar, sobretudo, quando os minerais são esgotados. Legisladores prudentes devem considerar as melhores maneiras de usar seus lucros para fazer investimentos produtivos.

A Comissão de Minas e Energia possui um papel importante nessa articulação de políticas de preços, bem como uma grande influência no comércio e movimentação da indústria do petróleo do país, realizando tal dinâmica mediante o fomento da atividade mineral, a gestão, planejamento e controle dos recursos envolvidos no setor.

Talvez uma das maiores prioridades do setor de mineração e petróleo seja conscientizar-se do potencial que tem a mineração em contribuir para o desenvolvimento em todos os estados do Brasil por

onde essa atividade ocorre. Por meio do trabalho da CME, a indústria de exploração e produção de petróleo pode fornecer benefícios econômicos significativos. Isso é especialmente importante para o desenvolvimento do país e de suas regiões pobres que carecem de outras fontes de desenvolvimento e que, em outras circunstâncias, não seriam atraentes para investimentos.

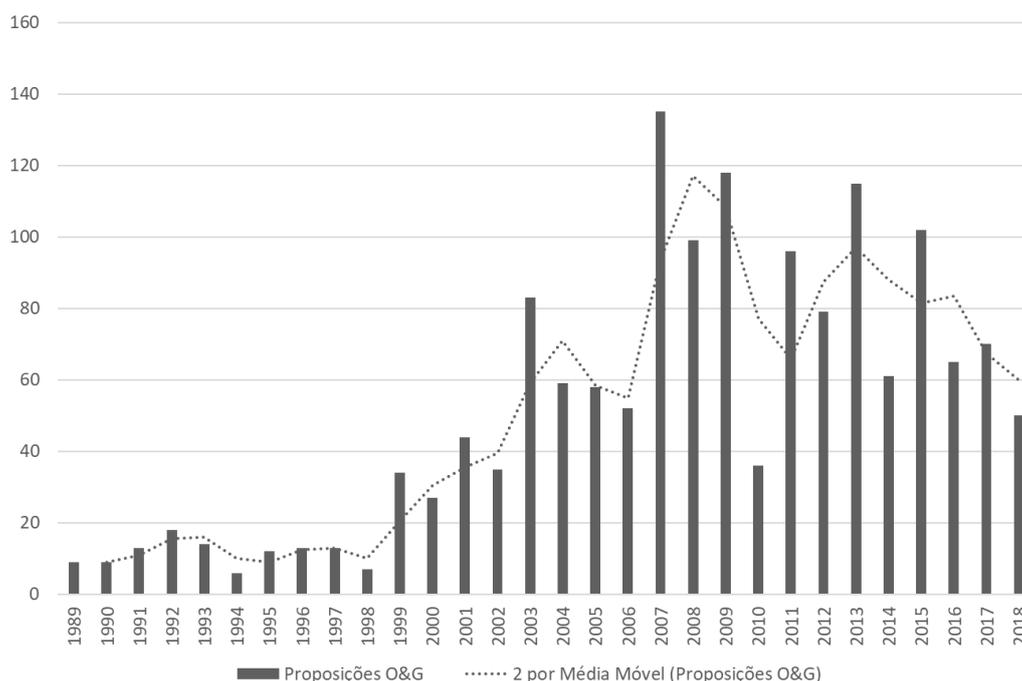
A comissão de Minas e Energia tenta, pois, estabelecer estruturas facilitadoras para o investimento em mineração. Em grande parte, isso gera um fluxo significativo de investimentos, o que cria novas oportunidades e desafios. As oportunidades incluem a entrada de moeda forte nos estados onde há escassez de uma maior renda, empregos, educação de maior qualidade e conhecimento técnico, além do desenvolvimento de infraestrutura, como estradas, linhas de energia e telecomunicações (OLIVEIRA, 2018).

Um desafio chave da CME é manter o desenvolvimento das políticas do setor, para garantir a captura da riqueza mineral e a geração de benefícios duradouros para a sociedade. A produção mineral gera energia para os envolvidos na atividade e possivelmente a concorrência para acessá-la. É assim, pois, que o papel fundamental da CME tem o desafio de aumentar o valor agregado dos minerais e da energia. As atividades relacionadas ao petróleo contribuem, portanto, para o desenvolvimento da sociedade.

Além dos aspectos políticos que envolvem a produção legislativa sobre a Indústria de Óleo e Gás (IOG), desenvolvemos neste trabalho o estudo sobre a composição demográfica e partidária dos parlamentares designados para atuar na Comissão, bem como a quantidade de proposições apresentadas. Sobre a atuação parlamentar, baseada nas proposições apresentadas, o gráfico 1 apresenta essa atuação ao longo do período estudado.³

³ Para esse estudo, consideramos apenas os estados que recebem royalties, excluindo os demais.

Gráfico 1 – Proposições O&G



Fonte: Elaboração do autor.

Até o ano de 1998 constatamos que houve baixa atividade parlamentar na CME relacionada a IOG. Isso deve-se a dois motivos: a) regulação do setor de petróleo e gás veio a partir da Lei do Petróleo em 1997 e b) presença de apenas uma empresa (estatal), gerando um monopólio da atividade, concentrando o poder regulatório da atividade dentro do poder executivo.

A partir de 1997 notamos um crescimento contínuo até o ano de 2007. Esse crescimento deveu-se à quebra do monopólio, ou seja, com a participação de outros atores no setor, a dinâmica de produção legislativa também se alterou. Empresas se estabeleceram, associações foram criadas, o setor começou a se organizar. O próprio poder executivo passou a se estruturar para atuar nesse novo setor. Com isso, as forças políticas começaram a encontrar um espaço para atuação.

Em 2007 vimos que houve uma grande atuação parlamentar da CME sobre a IOG. Trata-se do ano posterior ao anúncio da descoberta das reservas dos campos do pré-sal. Claramente os parlamentares passaram a visualizar o tema como uma possibilidade de protagonizar uma pauta política que resultaria em crescimento econômico e de captação de recursos para os seus respectivos estados. Essa atuação parlamentar mais pujante se mantém nos anos de 2008 e 2009. Até que, em setembro de 2009, o governo decide enviar a proposta de

criação de 04 comissões especiais para tratar do marco regulatório do pré-sal. Esse movimento acaba por esvaziar a atuação da CME sobre a IOG, conforme podemos observar pela atuação parlamentar da CME em 2010, ano de aprovação da legislação relacionada ao pré-sal.

Nos anos seguintes, a partir de 2011 até 2014, vemos novamente um aumento na atuação parlamentar da CME sobre IOG. Reflexo, ainda, da influência do pré-sal como solução de recursos para os problemas orçamentários dos Estados. De 2014 até 2018, notamos uma redução da atividade parlamentar. Atribuímos isso a dois fatores principais: a) o início da Operação Lava-Jato em 2014⁴, que teve a Petrobras, seus fornecedores e atores do mundo político, como principais protagonistas e b) a retração do preço do barril do petróleo a partir de 2014, que impacta diretamente a arrecadação dos Estados, ou seja, fatos que minaram o engajamento parlamentar sobre a IOG. Sob a ótica da atuação propositiva, conseguimos constatar que há fatores exógenos ao mundo político que influenciam diretamente a atuação dos parlamentares.

⁴ A Operação Lava Jato teve início em março de 2014 e apontou irregularidades em contratos na Petrobras. Em 2015 foi instaurada a CPI da Petrobras (requerimento nº 3, de 2015) com a finalidade de investigar a prática de atos ilícitos e irregulares no âmbito da empresa Petróleo Brasileiro S/A (PETROBRAS) entre os anos de 2005 e 2015.



3

3

O NOVO INSTITUCIONALISMO

Conforme Peres (2008), durante a segunda metade do século passado, havia três principais teorias na ciência política anglo-saxônica: o Behaviorismo, a Teoria da Escolha Racional e o Novo Institucionalismo. A importância de cada uma delas mudou com o tempo. Por um lado, foi observado o contínuo declínio do behaviorismo - a escola dominante nos anos 1960 -, bem como o rápido desenvolvimento e consolidação da teoria da escolha racional, a partir de então. No entanto, a grande novidade foi o aparecimento mais recente e a crescente influência do Novo Institucionalismo, em detrimento das outras duas abordagens (PERES, 2008).

A Teoria da Escolha Racional na ciência política foi construída com base na escolha racional típica da economia neoclássica. Nesse sentido, Ferejohn e Pasquino (2001), a partir de estudo realizado com olhar em diversos autores americanos, explicam tal teoria nos seguintes termos, corroborando com a sua construção aqui mencionada:

Na sua maior parte, a teoria da escolha racional entrou na Ciência Política a partir da Economia, como resultado dos trabalhos pioneiros de Anthony Downs, James Buchanan, Gordon Tullock, George Stigler e Mancur Olson. Embora esses autores possam ter discordado em inúmeros aspectos entre si, todos adotaram uma interpretação particularmente materialista da teoria da escolha racional. Para todos eles, os agentes sociais estariam interessados na maximização da riqueza, de votos, ou de outras dimensões mais ou menos mensuráveis em termos de quantidades e sujeitas a constrangimentos de recursos materiais. Todas as teorias resultantes se estruturam da mesma forma: as escolhas feitas pelos agentes devem ser explicadas em termos da variabilidade dos constrangimentos materiais enfrentados por eles. Essa visão, que podemos chamar de "externalista", constitui-se em uma metodologia eficiente de construção de uma ciência social positiva. (FEREJOHN; PASQUINO, 2001, p. 5).

Por outro lado, conforme Carvalho (2010), entende-se que essa teoria também considera o indivíduo como a unidade básica de análise e tira inferências da suposição de que todo indivíduo é um ator racional. A racionalidade individual é exercida sem perturbações e é ilimitada. Fatores institucionais eram irrelevantes na tomada de decisão. Esse foi

o paradigma durante grande parte da segunda metade do século XX. (CARVALHO, 2010).

E qual o papel das Instituições nesse contexto de racionalidade individual? Elas fornecem modelos morais e de conhecimento para que o indivíduo interprete a situação e atue. Esse mundo institucional é composto de símbolos, ritos e protocolos que permitem ao indivíduo analisar como deve agir. As instituições podem afetar a identidade, a imagem e as preferências que guiam as escolhas das pessoas. São elas, as instituições, que explicam a estabilidade decisória dentro do Congresso Americano. (HALL; TAYLOR, 2003).

Isso levou ao desenvolvimento de posições, primeiro, cautelosamente opostas ao conceito de racionalidade em que o paradigma foi sustentado e, posteriormente, cada vez mais radicais. Anastasia, Mendonça e Almeida (2012) asseveram que a racionalidade dos indivíduos é resumida pela informação limitada disponível para eles, por sua capacidade cognitiva limitada de processá-la, bem como pela quantidade finita de tempo disponível para tomar a decisão. Esse processo é caracterizado por um estreitamento gradual do escopo do conceito de racionalidade.

Em resposta, o Novo Institucionalismo ofereceu uma visão muito diferente da vida social, incluindo suas dimensões políticas e econômicas. Sem negar a influência de fatores sociais, essa teoria considera as instituições como atores independentes e autônomos, capazes de perseguir seus próprios objetivos e, ao fazê-lo, afetar a sociedade. (ANDREWS, 2005).

Diante da visão da ação coletiva como agregação de decisões individuais calculadas, o Novo Institucionalismo argumentou que os indivíduos não agem no vácuo, mas em contextos institucionais, que moldam suas preferências através de uma combinação de educação, doutrinação e experiência (TORRES, 2013). Ao reconhecer o papel mediador crucial que as instituições desempenham e a complexidade dos sistemas políticos, o Novo Institucionalismo procurou restaurar a relação entre a realidade e os pressupostos teóricos que tentam explicá-la. (PERES, 2008).

A plausibilidade das abordagens anteriores fez com que o número de seguidores dessa nova perspectiva teórica aumentasse rapidamente (ANDREWS, 2005) perante outras teorias que, para fins de desenvolvimento do tema sugerido para este trabalho, não serão

abordadas neste estudo, abrindo-se, contudo, um caminho para futuras pesquisas.

À exceção do Estado, praticamente não havia instituição, arranjo institucional, processo, problema ou decisão na esfera social, em nível nacional ou supranacional, que escapasse ao escrutínio teórico ou empírico dos novos institucionalistas. Além disso, independentemente da perspectiva disciplinar adotada, sua abordagem partiu da suposição de que as instituições desempenham um papel crucial na alocação de recursos e na estruturação de incentivos, opções e restrições que afetam os atores políticos. (TORRES, 2013)

A influência de uma certa filosofia liberal, onde o autonomismo teria lugar, conforme visto, tem sido decisiva no desenvolvimento da ciência política, especialmente como paradigma teórico-metodológico que explica o comportamento das instituições políticas contemporâneas: design, estabilidade e mudança. (ANDREWS, 2005).

Ainda segundo Andrews (2005), o Novo Institucionalismo encontra na teoria liberal alguns fundamentos para explicar o processo de tomada de decisão dos atores políticos de uma determinada comunidade em conjunturas de reforma política, por exemplo: as modificações no quadro constitucional, no direito dos partidos, no sistema e na política eleitorais e a expansão do eleitorado para setores excluídos, como imigrantes e emigrantes.

Por várias razões, considera-se, pois, que a filosofia liberal se torna a base da proposta teórica novo institucionalista de design, estabilidade e mudança e porque se tornou o principal modelo que analisa as atitudes dos atores em relação à mudança política. Andrews (2005) afirma que o uso do Novo Institucionalismo permite gerenciar uma série de variáveis explicativas que oferecem respostas a questões relevantes para a ciência política, especialmente se o fenômeno for analisado como uma interação de interesses que envolve negociação entre elites políticas, partidos, eleitores e outros atores do sistema político. O resultado dessas interações são os padrões de processos decisórios que são transformados em leis e normas, como a constituição, o direito eleitoral e partidário. Esse tipo de institucionalização gera a criação e perenização de sistemas e subsistemas políticos complexos.

As organizações são, portanto, criadas pelas próprias instituições: as elites políticas e parlamentares, os partidos, os grupos de pressão, ou então, os próprios eleitores; mas, ao mesmo tempo, esses são fatores

determinantes no design, permanência ou mudança institucional. Uma dinâmica de *feedback* em que as instituições projetam importantes esquemas de participação para entender comportamentos políticos, mas ao mesmo tempo o circuito é concluído com sua influência sobre eles. (TORRES, 2013).

A avaliação dos incentivos que os atores políticos fazem em relação à mudança nas regras do processo decisório e de criação de políticas públicas determinam em grande parte a posição (favorável ou contrária) em relação à mudança. O estudo dos incentivos é necessário para o entendimento das novas composições institucionais. Tratam-se dos resultados das interações entre avaliação dos benefícios obtidos e a política baseada na técnica, nas atitudes e nos valores.

Assim, tanto a cultura quanto as estruturas políticas são variáveis usadas pelos pesquisadores do Novo Institucionalismo para explicar a mudança de regime, os processos de transição e consolidação da democracia e a avaliação de políticas públicas. Em outras palavras, a promoção ou rejeição da reforma política é determinada pelas posições utilitárias e egoístas dos atores políticos, nas quais a combinação de atitudes, valores e crenças, sem dúvida, também desempenha um papel importante. Em geral, qualquer mudança institucional envolve arranjos institucionais nos quais a cultura política se destaca; sem dúvida, esses dois elementos oferecem ferramentas suficientes para analisar a posição dos atores políticos em tempos de reforma.

O Novo Institucionalismo e seus estudos sobre o congresso norte-americano são o maior campo de estudo da ciência política contemporânea e suas teorias positivas, que tratam da organização legislativa, podem ser aplicadas para outros contextos institucionais. As principais teorias são: distributivista, informacional e partidária. Todas elas convergem na defesa dos interesses dos parlamentares e que eles, por sua vez, buscam garantir um novo mandato (SABATIER, 2007).

A teoria distributivista, desenvolvida por Schepsle (1978), prega que o processo legislativo é caracterizado pela negociação política de benefícios para a base eleitoral do parlamentar. Nesse aspecto, as comissões seriam um ambiente com maior facilidade para negociação desses benefícios mediante a aprovação de projetos de lei – *logroll* ou *quid pro quo*. A conexão entre representantes de uma mesma região geográfica gera maior concentração para a barganha política e, por consequência, favorabilidades para o seu reduto eleitoral levando à

reeleição. Há uma tendência de homogeneidade nas Comissões, não sendo, portanto, um espelho da representatividade do plenário.

A teoria informacional, de autoria de Krehbiel (1991), tem como premissa a incerteza dos parlamentares sobre o resultado das políticas públicas que eles estão votando. Essa teoria afirma que, quanto maior a quantidade de informações a que o parlamentar tiver acesso, menor a incerteza com relação aos resultados. A redução das incertezas e consequente bem-estar do seu eleitorado são motivadores para que o parlamentar se especialize nas matérias tratadas.

A Comissão de Minas e Energia é um exemplo de necessidade de especialização. As matérias que dizem respeito à indústria de petróleo e gás natural são de grande complexidade e técnica, motivo pelo qual é necessária a especialização dos parlamentares para que evitem prejuízos para a sociedade, incluindo a sua base eleitoral.

A teoria informacional também afirma que as decisões em uma democracia precisam ser tomadas pela maioria. Para que as comissões cumpram o papel democrático, seria necessário que elas refletissem a composição do plenário. Outro ponto relevante é a limitação de participação dos parlamentares nas comissões para incentivar sua especialização. No Brasil, o parlamentar pode participar como membro titular de uma única comissão (exceção é a participação na Comissão de Legislação Participativa e a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado).

Para a teoria informacional, o principal critério de indicação do parlamentar para composição da comissão seria sua especialização e capacitação prévias na matéria objeto da comissão. A especialização nas matérias não está vinculada ao espectro político-ideológico. No Brasil, não há mecanismos que incentivem a especialização do parlamentar como ocorre, por exemplo, no Estados Unidos, onde o presidente das comissões é o membro mais antigo do partido.

A presença das assessorias e consultorias técnicas da Câmara contribuem para o objetivo da teoria informacional. Em processos legislativos, como os do Brasil, em que há grande renovação dos parlamentares, a presença de um corpo técnico fixo é relevante para auxiliar na tomada de decisões.

As instituições criam incentivos para que os parlamentares sejam especialistas nos temas sobre os quais irão legislar e sua escolha será feita pela maioria. A política pública mais correta parte de formuladores

com maior especialização, assim o plenário, formado pela maioria, decidiria pautado pela melhor técnica, diminuindo os riscos e incertezas da política pública. As comissões controlam o poder de agenda por controlarem a informação.

Por último, a teoria partidária, criada por Cox e McCubbins (1993), diz que as comissões funcionam para promover os interesses dos partidos, em especial do partido majoritário. No Brasil, conforme regimento da Câmara, as comissões temáticas precisam respeitar a proporcionalidade da composição partidária no plenário. Além disso os líderes dos partidos possuem a prerrogativa para indicação dos membros nas comissões. Isso reforça a potencial predominância da teoria partidária na composição das Comissões.

Os proponentes da teoria partidária do Novo Institucionalismo afirmam que o partido deve ser capaz de coordenar as ações dentro da câmara de duas maneiras. Primeiro, ele deve ser capaz de atingir seus próprios objetivos políticos, às custas dos partidos rivais e, segundo, também deve ser capaz de impedir que os membros busquem seus próprios interesses caso conflitem com os do partido.

Cada partido procura se comportar como uma espécie de cartel legislativo que governa a câmara regulando seus próprios membros ao mesmo tempo em que minimiza a influência de seus oponentes políticos. Para esse fim, os membros nomeiam líderes partidários para monitorar a cooperação e conformidade entre seus colegas. (KENNETH; SHEPSLE, 2002).

O sistema fornece à liderança do partido os meios para atingir seus objetivos políticos. Aqueles que demonstraram lealdade para agir de acordo com os objetivos da parte, provavelmente serão designados para cargos preeminentes. Ao mesmo tempo, os membros devem garantir alguma influência sobre as áreas políticas ou oferecer outros benefícios, como prestígio ou recursos adicionais.

A liderança do partido deve permitir que os membros moldem a política sem perder o controle geral do sistema ou permitir o surgimento de fontes alternativas de poder dentro da câmara. Para esse fim, os partidos podem dotar membros com poder de agenda negativo ou positivo para controlar o processo legislativo.

Presume-se que um líder atue mirando os interesses de seu partido e, portanto, pode ter o poder de atrasar ou vetar uma lei. A nomeação de membros leais do partido também é fundamental para

manter o controle partidário dessas instituições. E mesmo que as designações pretendam garantir, em parte, que os membros sigam as ordens do partido mesmo quando conflitem com suas próprias preferências, o controle sobre o sistema poderá ser garantido com mais eficácia se os membros se adiantarem em compartilhar as preferências dos colegas do partido. (KENNETH; SHEPSLE, 2002).

Todas as teorias acreditam que os conflitos serão resolvidos por atores racionais dentro de uma arena em que alguns ganham e outros perdem. Os parlamentares sabem que se todos fizessem opções pelas suas necessidades eleitorais, não conseguiriam atingir seus objetivos. Por isso, surge a necessidade de negociação política. Deve sempre haver a necessidade de troca. As instituições, para o Novo Institucionalismo, são importantes para diminuir os custos dessas negociações através de regras institucionalizadas. A Câmara dos Deputados, como instituição, possui recursos limitados em face da grande quantidade de preferências apresentadas pelos parlamentares.

As comissões temáticas são arenas para elaboração de políticas públicas. Caracterizar seu modelo de atuação com as premissas do Novo Institucionalismo trará uma nova visão para o estudo do funcionamento da Câmara e de seus subsistemas. A Comissão de Minas e Energia possui um modelo de atuação predominante que pode estar ligado às matérias que são de competência da Comissão. Esses temas exigem um modelo mais informacional? Ou há necessidade de termos uma formação político partidária para que possa haver a evolução dos temas? É nesse contexto que esse estudo é necessário e demonstra sua relevância para que possamos ter a radiografia sobre o modelo de atuação na elaboração de políticas públicas de petróleo e gás natural da Comissão de Minas e Energia.



4

4

TEORIA DO EQUILÍBRIO PONTUADO

Na política pública, a mudança pode ser explicada a partir de várias perspectivas. Há diversas teorias políticas como, por exemplo, as Coalizões de Defesa, o Institucionalismo, o Incrementalismo e o Equilíbrio Pontuado que visam explicar, no campo teórico, como é realizada a tomada de decisão na esfera pública.

A expressão “equilíbrio pontuado” se origina em 1972 no campo da biologia evolutiva. Proposta por Niles Eldredge e Stephen Jay Gould, tratava-se de uma explicação alternativa e crítica ao darwinismo e à seleção natural que entendem a evolução das formas de vida como uma longa cadeia de mudanças graduais. (RIDLEY, 2007). Além do campo da biologia evolutiva, a Teoria do Equilíbrio Pontuado (TEP) passou a ser adotada por outras disciplinas, entre elas, a ciência política.

Utilizar conceitos criados nas ciências naturais e adaptá-los para as ciências políticas é uma forma de compreender o processo de mudança de políticas públicas e o processo decisório. Especificamente, na ciência política, o equilíbrio pontuado - como conceito - começou a ser usado nos anos 1990 como uma maneira alternativa de entender a história eleitoral americana. O conceito da Teoria do Equilíbrio Pontuado é tido como uma reformulação da tendência teórica dominante da elaboração de políticas públicas: o incrementalismo (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007).

A Teoria do Equilíbrio Pontuado, elaborada por True, Jones e Baumgartner, procura analisar o processo de evolução e alteração de determinada política pública sob a ótica da estabilidade do processo e dos períodos de mudanças que fogem à normalidade. Os processos políticos geralmente possuem como características a estabilidade e o incrementalismo. Esse processo pode passar por mudanças abruptas alterando drasticamente programas governamentais.

Os sistemas tradicionais explicam bem a estabilidade e a mudança do processo de políticas públicas. A Teoria do Equilíbrio Pontuado explica ambos os casos. Essa abordagem, elaborada nos Estados Unidos, pode ser aplicada em outros tipos de governos, não apenas em relação ao norte-americano. (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007)

Dois elementos são relacionados ao processo político: definição dos problemas e definição da agenda política. A mudança na política ocorre quando os problemas passam a ser incorporados ao discurso político. À medida que esse discurso ganha espaço, o problema entra na agenda política, se ampliando ou diminuindo conforme o discurso.

A Teoria do Equilíbrio Pontuado pressupõe que a estabilidade no processo de elaboração de políticas públicas depende do resultado de vários fatores e entende que algumas políticas podem sofrer mudanças drásticas em razão da alteração de fatores como a oposição política, que consideram problemas não priorizados pela sociedade ou pelo governo. Os sistemas políticos são conservadores e avessos a mudanças drásticas, favorecendo uma situação de comodidade para manutenção do *status quo* vigente. Para a alteração ocorrer, há que surgir um conflito ou um tremendo esforço. (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007)

Dentro desse contexto, há o conceito de subsistemas, agremiações que discutem como determinada política pública deveria ser conduzida dentro de um contexto. Construídos pelas comunidades políticas, esses subsistemas procuram debater soluções e problemas de uma política pública específica, para que a mudança política ocorra.

A mudança dentro de um subsistema é gradual, envolve muitos debates e por vezes é lenta. Esse é o nosso modelo de comissões temáticas permanentes na Câmara dos Deputados. Há mudanças que envolvem emergências ao macrossistema, ou seja, a alteração no processo de elaboração da política pública ocorre de maneira rápida conforme o retorno que as políticas recebem da sociedade. Os problemas não podem ser tratados somente dentro de um subsistema, que, por vezes, sofrem interferências da macropolítica.

Baumgartner, Jones e Mortensen (2014), após várias pesquisas sobre a evolução de políticas públicas nos EUA, entenderam que essas passam por períodos de estabilidade e instabilidade à medida que os discursos políticos aumentam ou diminuem e que a percepção social que gera imagens políticas possui um papel determinante que vai além da visão tradicional dos formuladores de políticas públicas.

A Teoria do Equilíbrio Pontuado entende que os atores políticos tratam dos problemas de forma seletiva, pois há uma incapacidade de atenção para todos os problemas. A teoria está baseada nos estudos das organizações, que são relevantes para a compreensão do

comportamento de seus componentes e sua influência na elaboração das políticas públicas.

Há casos em que há necessidade de mobilização para que as instituições entrem em sintonia para gerar a mudança. Quando há um cenário de mobilização social, há maior permissão para que atores governamentais passem a participar da mudança. As instituições políticas norte-americanas foram concebidas para atuar em um ambiente conservador que resista a mudanças. Considerando que um ambiente de estabilidade pode ser interrompido por episódios de mudanças, as mobilizações são necessárias para superar esse ambiente (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007).

Se aqueles que são afetados pelas políticas públicas se mantêm de forma a não se incomodar com o arranjo institucional, a estabilidade do processo é mantida e, como consequência, a política pública sofrerá uma alteração lenta. A Teoria do Equilíbrio Pontuado considera esse arranjo como um *feedback* negativo. Quando esses atores começam a pressionar pela mudança, a estabilidade pode perdurar por um tempo. Esses novos atores visam à alteração do equilíbrio de poder na medida em que instituições tradicionais passam a ser forçadas a alterar seu *status quo*. Novos grupos passam a ter legitimidade para compartilhar e participar dessa formulação.

O sistema está em equilíbrio (*feedback* negativo) quando um problema é tratado por um subsistema dentro dos arranjos tradicionais do processo político. Esse sistema entra em desequilíbrio (*feedback* positivo) quando passam a ser tratados pela macropolítica. (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007)

Outro elemento da Teoria do Equilíbrio Pontuado é o conceito de imagem política. A imagem política é o conjunto de informações, como elemento para formulação de política pública, conjugada com o sentimento social sobre determinado assunto em determinado momento. Quando uma única imagem possui um grande nível de aceitação e essa imagem é utilizada como base de sustentação para uma política pública, ela passa a monopolizar o cenário de formulação de novas políticas, dificultando uma mudança acentuada. Uma série de fatores podem contribuir para que grandes mudanças não ocorram. A concorrência entre os entes da federação, a existência da separação de poderes e instâncias jurisdicionais sobrepostas podem gerar um cenário favorável para o *feedback* negativo.

True,, Jones e Baumgartner (2007) consideram dois tipos de políticas: a) a política do subsistema, que visa à estabilidade e é representada pelo monopólio da política, com apoio social da imagem política, ou seja, um ambiente de *feedback* negativo e b) a macropolítica que visa uma grande mudança, com imagens políticas divergentes, representando o cenário de *feedback* positivo. Os autores afirmam que as grandes mudanças decorrem de uma interação entre a imagem política e as instituições:

[...] “bursts” of change and policy punctuations as arising from the interactions of images and institutions. When an agreed-upon image becomes contested, a policy monopoly is usually under attack, and the likelihood grows of a new mobilization (a wave of either criticism or enthusiasm) advancing the issue onto the macropolitical agenda⁵ (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007, p. 163).

Conforme a citação, segundo a TEP, uma imagem política passa a ser criticada, o monopólio de discussão deixa de existir e o processo de mudança se acelera e fica mais forte.

Os decisores se utilizam de subsistemas para tomarem suas decisões. Essas mudanças geradas seguem uma lógica de estabilidade e negociação. Quando o tema passa a ser conduzido pela macropolítica, as atenções para aquele problema também são alteradas. Outros atores passam a trabalhar para que a mudança ocorra.

O processo de elaboração de uma política pública passa por fatores endógenos e exógenos. Estes são os que podem influenciar a mudança de uma política pública que não faz parte do sistema tradicional de discussão dentro de um subsistema. Já os fatores endógenos são, por exemplo, os regramentos e burocracias pertinentes ao processo ordinário de cada subsistema.

O modelo de equilíbrio pontuado pode ser utilizado para entender a dinâmica de mudanças nos subsistemas e sua correlação com a macropolítica. Ele se aplica àquelas situações em que os problemas políticos sofrem influências além dos subsistemas e está baseado na maneira como aquela política é compreendida e na

⁵ “‘explosões’ de mudanças e de políticas decorrentes das interações de imagens e instituições. Quando uma imagem convencionalizada torna-se contestada, um monopólio de política geralmente está sob ataque e aumenta a probabilidade de uma nova mobilização (uma onda de crítica ou entusiasmo) levando a questão para a agenda macropolítica” (tradução nossa).

atuação de demais instituições que processam informações e promovem a mudança.

A Teoria do Equilíbrio Pontuado visa fazer um contraponto ao incrementalismo, sobre o qual ensinam Silvestre e Araújo (2015, p. 700):

Relevante é o fato de que o método incremental se baseava na concepção do *homo economicus* proposto pelos clássicos. Segundo os clássicos, este tipo de homem procura a melhor das alternativas, o máximo lucro e o melhor preço. Jones e Baumgartner chegaram a esta conclusão através do seguinte entendimento: se a tomada de decisão orçamental fosse incremental (na qual pouco, ou nada, se alteraria de um ano para o outro), assistir-se-ia a uma distribuição normal na frequência das mudanças percentuais orçamentais – o que se espera a partir da adoção deste método.

Assim, conforme os autores, o incrementalismo teoriza uma ideia de formulação de políticas públicas, segundo a qual a sua dinâmica resulta de um processo de interação e adaptação mútua entre uma multiplicidade de atores que defendem valores diferentes. O incrementalismo trata a melhoria de problemas concretos em vez da busca de novas soluções abstratas. Os públicos afetados trazem problemas ao governo através de um processo em que atores isolados possuem informações necessárias para a tomada de decisão política.

A Teoria do Equilíbrio Pontuado surge como uma reação contra o modelo incrementalista. Por sua natureza, a proposta dominante tenta explicar os processos relacionados às políticas públicas, enfatizando a estabilidade, regras e ajustes em etapas sucessivas, nas quais as mudanças comumente observadas são desarticuladas e nem sempre previsíveis. (SILVESTRE; ARAUJO, 2015).

Nesse sentido, assim se expressam os autores para explicar a teoria elaborada por Jones e Baumgartner:

A teoria do equilíbrio pontuado surge como um complemento explicativo do método incremental. Os autores assumem que as decisões orçamentais num determinado ano (n) podem resultar em decisões que diferem grandemente das decisões de anos anteriores (n-1, n-2, n-3...) – não sendo por isso decisões incrementais. E essas alterações não podem ser simplesmente explicadas pela ação dos partidos políticos, por razões econômicas ou pela opinião pública. (SILVESTRE; ARAUJO, 2015, p. 700).

Trata-se de uma teoria da dinâmica de políticas que influencia os atores a provocarem mudanças. O argumento central do Equilíbrio

Pontuado reside na estabilidade criada pela tendência das instituições em manterem-se em uma espécie de rigidez institucional, e no hiato criado, ao longo do tempo, entre as preferências institucionais do *status quo* e os produtos observados das políticas. (CARVALHO, 2018).

Eventualmente, principalmente devido às novas informações que estão se acumulando, ocorre uma ruptura em algum subsistema relacionado às políticas públicas, gerando uma dinâmica de *feedback* positivo e, com ela, a mudança. Em seguida, é gerado um novo ponto de equilíbrio que se torna a nova agenda do *status quo*.

A elaboração de políticas públicas, segundo a Teoria do Equilíbrio Pontuado, é uma concorrência contínua entre uma situação de equilíbrio, focado num processo rotineiro negativo, e uma de desestabilização, determinada por eventos que causam ruptura. Em termos simples, para o equilíbrio pontuado, a mudança de política é um processo devido a episódios bruscos e desarticulados, com períodos prolongados de estabilidade intermediária. (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007).

Ao contrário da posição adotada pela racionalidade abrangente, segundo a qual o ser humano toma decisões avaliando custos e benefícios, essa abordagem considera uma racionalidade limitada: as decisões são tomadas de acordo com as arquiteturas cognitiva e emocional das pessoas. (SILVESTRE; ARAÚJO, 2012).

No modelo predominante, a mudança nas políticas é uma consequência das decisões que variam de acordo com os tomadores de decisão. Embora esse modelo seja útil para entender as mudanças nas situações relacionadas às transições democráticas e seus processos, não contempla mudanças nas políticas como consequências da transformação na agenda. (CARVALHO, 2018).

A Teoria do Equilíbrio Pontuado apresenta duas características: a incerteza, na medida em que um fato não previsível pode alterar a ordem natural, e a ambiguidade, ou seja, fatos podem ser interpretados pelos atores institucionais de formas distintas.

Os atores institucionais formam suas convicções através de diferentes fontes de informação, atuam dentro de ambiente de informações seletivas que limitam as possibilidades de desenvolvimento das políticas públicas e na priorização dos problemas para os quais uma solução será proposta.

Segundo a Teoria do Equilíbrio Pontuado, a forma como o processo de elaboração de políticas públicas é realizada coloca em lados opostos: 1) a interação do fluxo de informações entre os formuladores de políticas públicas e, 2) a resistência, atrito e ajuste que foram criados dentro do próprio sistema. O equilíbrio pontuado não subestima, portanto, como se poderia pensar, as forças tradicionais da política, como opinião pública, grupos de interesse, eleições ou qualquer outro mecanismo de participação política.

Silvestre e Araújo (2015, p. 701), na iminente tentativa de esclarecer ainda melhor a Teoria do Equilíbrio Pontuado apresentada por Jones e Baumgartner, asseveram o que segue:

[...] o problema central para Jones e Baumgartner (2005) é o de saber que fatores levam os decisores a dar prioridade à determinada informação para a tomada de decisão. Esta surge, porque se a distribuição não é normal, então o método incremental não consegue explicar em que medida ocorreram essas alterações na ponderação da informação. Os autores explicam as diferentes decisões orçamentais com os custos associados à decisão. Tais custos podem gerar uma crispação organizacional. São quatro, segundo eles, os custos associados à tomada de decisão: custos de decisão (são custos em que o ator incorre para chegar a um entendimento e que poderão se dividir em: custos de barganha e custos institucionais); custos de transação (são os custos decorrentes do acordo celebrado); custos de informação (são os custos de indagação de informação relevante para a tomada de decisão); e custos cognitivos (firmam-se na capacidade limitada de processo da organização – porquanto é a organização) formada por seres humanos – seres limitados por natureza).

John e Bevan (2012) classificam o equilíbrio pontuado de três maneiras: pontuações procedimentais, pontuações de alta proeminência e pontuações de baixa proeminência. As primeiras enfatizam a atenção para uma questão importante da agenda pública e mudam como consequência de muitas questões menores, separadas por processos causais; as segundas demarcam atenção em realidades importantes da agenda pública, com impacto em questões relacionadas, mas com altos níveis de atenção na mídia; e as últimas enfatizam a atenção em um tópico importante da agenda pública, com impacto em questões relacionadas, mas com pouca ou nenhuma atenção da mídia. (JOHN; BEVAN, 2012).

Assim, os postulados do equilíbrio pontuado podem ser resumidos como a mudança nas políticas públicas apresentada a partir

de uma série de episódios desarticulados e abruptos, separados por momentos de estabilidade; além disso, as decisões são tomadas a partir de um esquema limitado de racionalidade, no qual emoções, valores e preferências pessoais desempenham um papel central.

A elaboração de políticas públicas é o produto da interação entre forças que, por um lado, buscam manter o equilíbrio em que vivem e, por outro, tentam acabar com o *status quo*. (JOHN; BEVAN, 2012). Na mudança de políticas públicas, o processamento que os atores institucionais fazem das informações que recebem é fundamental; a informação, nesse modelo, de acordo com o que apresentamos anteriormente, tem duas características: é incerta em seu valor e ambígua em sua interpretação; e a mudança ocorre quando os sinais contidos nas informações vindas de fora são muito fortes ou quando muitos erros foram tão acumulados que interrompem o equilíbrio existente.

Conforme as premissas acima colocadas, a Teoria do Equilíbrio Pontuado pode ser utilizada para analisar as situações concretas relacionadas ao processo de elaboração de políticas públicas no Brasil. Nesse contexto, podemos afirmar que a política pública relacionada à indústria de petróleo passa por períodos de estabilidade (*feedback* negativo) e momentos de mudança (*feedback* positivo). Dentro dos conceitos estudados, a Comissão de Minas e Energia seria um subsistema institucional competente para analisar propostas de alteração legislativa relacionados à problemática de petróleo.

A alteração do marco regulatório constitucional em 1995, que quebrou o monopólio do Estado para atuação na cadeira de óleo e gás, em conjunto com Lei do Petróleo de 1997, que estabelece um novo cenário regulatório, são exemplos de mudanças drásticas dentro do tradicional processo regulatório sobre o tema.

Tais mudanças foram favorecidas por um novo ambiente social e econômico que gerou uma imagem política caracterizada por falta de competição, ausência de capital para investimentos, alterações nas participações governamentais e necessidade de fomento de uma indústria, em conjunto com a participação de outros atores que atuam na macropolítica, como o Poder Executivo federal, com uma orientação política liberal. Esses dois fatores possibilitaram um processo de *feedback* positivo de grandes mudanças.

Já com relação ao marco regulatório do pré-sal em 2010, podemos notar o mesmo movimento de mudança. O alto preço do

petróleo e as grandes descobertas de jazidas de petróleo trouxeram uma alteração na imagem política. A percepção de que o aumento na produção de petróleo geraria o aumento das participações governamentais teve como consequência a necessidade de alteração na forma de distribuição desses recursos para os demais entes da federação. Essa nova imagem política, combinada com um contexto institucional de governo orientado para maior participação do Estado, gerou novamente um cenário de *feedback* positivo.

Dentro desse contexto de mudança regulatória, inserida numa nova imagem política, como se posicionou o parlamento brasileiro por meio da sua comissão competente – CME? Novos cenários exigem mudança no modelo de atuação. As comissões parlamentares precisam se adequar ao modelo exigido para que possam, de fato, representar a vontade do eleitor. Essas mudanças trazem benefícios para a sociedade e a luta por recursos. Nessa arena e em face dessa nova situação política, o vencedor será determinado pelo seu modelo de atuação. Após esses dois cenários de *feedback* positivo (1997 e 2010) como fica a atuação parlamentar? A informação, necessária para atuação em temas complexos, e a formação partidária, para enrobustecer a caminhada de aprovação de proposições, serão alternativas para o modelo de negociação distributivista. Assim, a CME terá seu protagonismo e exercerá sua competência regimental e, em última instância, representará efetivamente o interesse de seus eleitores.



5



5

MARCOS REGULATÓRIOS DA INDÚSTRIA DE ÓLEO E GÁS NO BRASIL

Nas últimas três décadas, os setores de energia do Brasil passaram por grandes modificações. Essa reorganização começou tarde com o governo Collor de Melo e se desenvolveu mais amplamente com Fernando Henrique Cardoso. Nos serviços públicos, a reorganização consistiu na privatização de diversos setores, como telecomunicações, parte do setor elétrico e, no caso do petróleo, com a venda de grande parte das ações da Petrobras, a fim de facilitar sua internacionalização. Também foram criadas as agências reguladoras desses serviços: a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); e a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), para garantir a rentabilidade dos investimentos e atrair capital internacional (MOURA, 2002).

Entre os cenários vividos, temos o retorno ao esquema de subsídios e tarifas sociais para manter serviços a preços mais baixos, sem reduzir o custo de produção. E outro cenário que reconhece as regras de mercado, que já estavam em operação, mas buscavam a apropriação de parte da receita com o uso de recursos naturais que permitiam muito mais produtividade do trabalho humano incorporado.

Desde a Constituição Federal de 1988, o Brasil passou por duas grandes alterações na regulação no setor de petróleo. A primeira foi a Lei do Petróleo de 1997, que implementou alterações regulatórias após a quebra do monopólio estatal em 1995. A segunda foi o novo marco regulatório, em 2010, com a descoberta de reservas na camada do pré-sal.

Nesse contexto, temos três grandes formuladores das políticas públicas relacionadas ao tema. O Poder Executivo como autor das propostas, o Legislativo como protagonista na aprovação legislativa e, por fim, a Petrobras como maior empresa nacional que atua nesse segmento da indústria.

Os marcos regulatórios são de duas espécies. O primeiro (1997) trata de uma mudança incremental, que passou por um processo de

amadurecimento na discussão. Já o segundo marco (2010) foi uma alteração regulatória abrupta, tendo em vista que as descobertas das reservas do pré-sal ocorreram em 2006 e a regulação foi aprovada em 2010 (TROJBICZ; LOUREIRO, 2018).

A Lei do Petróleo está incluída num contexto de liberação dos mercados que ocorreu na década de 1990 através de alterações constitucionais que impediam a abertura do mercado, período em que o governo mantinha uma grande coalização no Congresso. Havia a necessidade de atração de capital privado para execução de investimentos na área de exploração e produção de petróleo. Foi proposto alterar o sistema de concessão de petróleo, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso. Havia falta de vontade política para enfrentar os interesses das empresas petrolíferas brasileiras internacionais e privadas, bem como o capital financeiro para mudar o regime (MORAIS, 2013).

Essa visão de uso de mecanismos de mercado e apropriação de certas receitas de serviços públicos foi o que acabou por prevalecer. Decidiu-se aproveitar as chamadas rendas hidráulicas e de óleo, por exemplo, para criar as bases para uma mudança no modelo liberal. Havia fundações para isso. Apesar das privatizações, grande parte do setor elétrico - mais de 80% da geração, por exemplo - ainda estava nas mãos do governo (MOURA, 2002).

Essa lei traz quatro alterações importantes para o setor: 1) a desregulamentação dos preços do petróleo, visando à atração de outros players; 2) criação da Agência Nacional do Petróleo (ANP), promovendo a regulação do setor; 3) introdução do regime de concessão para exploração das áreas e 4) criação do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), que possui como atribuição racionalizar os recursos energéticos do país.

Em 2006, a Petrobras anunciou a descoberta de grandes reservatórios de petróleo na camada pré-sal. Estudos afirmaram a necessidade de criação de uma nova regulação para exploração dessa área em razão dos riscos para a atividade exploratória (TROJBICZ; SEGATTO, 2020). Ou seja, o marco regulatório de 2010 foi elaborado no contexto de descoberta de grandes reservas de petróleo. A descoberta do pré-sal e a alteração de um governo liberal para uma ideologia progressista foram os principais fatores para o surgimento dessa nova regulação. Como alteração regulatória, destacamos as seguintes: 1) concessão onerosa para a Petrobras nas áreas do pré-sal; 2) regime de

partilha de produção para essas áreas; 3) criação do fundo social do pré-sal; 4) criação da empresa Pré-sal Petróleo S.A. (PPSA).

Talvez seja importante definir o que é o pré-sal, no intuito de não deixar dúvidas ao que nos referimos ao mencionar o marco do Petróleo. No ano de 2006, a Petrobras havia encontrado uma extensa área de petróleo inserida em uma profundíssima camada de sal nas profundezas da baía de Guanabara no estado do Rio de Janeiro. Essa grande reserva de riqueza petrolífera encontrada nas águas profundas brasileiras estava posicionada a mais de sete mil metros abaixo do nível do mar, ou seja, a sua exploração seria um grande desafio para o governo.

Dessa forma, a empresa manteve o entendimento de continuar com as profundas explorações. No início de julho, foi realizada a grande descoberta. Embora fosse apenas um poço, em maio de 2007, foi possível perfurar o poço de extensão denominado 3-JR-646. Quando o petróleo foi descoberto, o enorme potencial do campo foi confirmado, avaliado posteriormente entre 4 e 8 bilhões de barris de óleo leve, equivalente a um ou até dois terços de todas as reservas brasileiras. Tal fato foi notificado pelo governo como uma descoberta importante, bem como pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), conforme exigido por lei (MORAIS, 2013).

Dentro desse novo quadro regulatório, houve um incremento da participação dos Estados nesse setor e consequente utilização da Petrobras como executora de política pública. Além da participação dos estados, outros atores começaram a participar da regulação do setor. Antes de 1997 havia apenas a Petrobras e o Ministério de Minas e Energia (MME). Após 1997, surgiram a ANP e o CNPE e, após 2010, a PPSA.

Após a descoberta dos campos do pré-sal em 2006, essa discussão se ampliou. Em razão do grande volume financeiro, muitos defendiam a distribuição entre todos os entes da federação, produtores ou não. Já os entes produtores defendiam que a arrecadação deles deveria ser maior, tendo em vista o risco assumido com essa atividade (impactos ambientais e outros fatores). Além disso, os estados e municípios que recebiam os recursos afirmavam que já havia sido criada a dependência desses recursos, não podendo dispensar a receita.

Por fim, as atuais políticas governamentais concentram-se, principalmente, na melhoria da eficiência energética, tanto nos setores

residenciais quanto industriais, bem como no aumento de energia renovável. As novas políticas públicas do setor de energia serão uma das principais questões para garantir investimentos e satisfazer a demanda de energia.

5.1 Participações governamentais

Com a Lei do Petróleo (1997) os direitos relacionados à exploração e produção de petróleo e gás natural ficaram sob a posse da União e sua administração passou a ser feita pela Agência Nacional do Petróleo – ANP. Foram estabelecidas quatro formas de participações governamentais: a) o bônus de assinatura, b) pagamento pela ocupação da área, c) participação especial e d) alíquota dos royalties de 10%. Houve um aumento da alíquota dos royalties (de 5% para 10%) contribuindo para o aumento das receitas dos estados e municípios vinculados aos campos de produção.

O Estado deixou de ser monopolista para ser regulador da atividade passando a exigir participações governamentais dos seus concessionários que são as remunerações pagas pelo concedente à União para a exploração da atividade. Como reguladora a União passa a ser remunerada através de taxas.

Os royalties são valores distribuídos para os estados, municípios e União. Para este estudo focaremos apenas nos estados que receberam royalties segundo os critérios legais. Importante ressaltar esse aspecto porque a atividade gera a arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais. Para fins didáticos e como objeto do estudo, consideramos apenas aqueles Estados que foram beneficiados pela distribuição de royalties desde 1999⁶ (ano que ocorreu a primeira distribuição). Além dos tributos devidos portodas as empresas, as concessionárias das atividades de exploração e produção arrecadam compensação financeira aos estados e municípios, para o Comando da Marinha e para a pasta ministerial responsável pela Ciência e Tecnologia.

O pagamento de royalties começou em 1953. Foi estabelecido um percentual de 4% para os estados e 1% para os municípios produtores terrestres. Em 1985, com a exploração continental, a divisão de royalties ficou em 1,5% para Estados, 1,5% para Municípios, 1% para a Marinha e 1%

⁶ Estados considerados: São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia, Santa Catarina, Espírito Santo, Paraná, Alagoas, Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Sergipe, Amazonas.

para um fundo especial que seria distribuído para Estados e Municípios (SCHECHTMAN *et al.*, 2000). A nova Lei do Petróleo (1997) aumentou o percentual de royalties para 10%, mantendo a distribuição de 1985 e trouxe uma nova forma de distribuição dos 5% restantes.

Outra figura que surge com a Lei do Petróleo é o Bônus de Assinatura, um pagamento feito quando o concessionário faz uma oferta para ser vitorioso no leilão que oferece a concessão. Além dessa, surgiu a Participação Especial. Para aqueles campos de exploração com grande retorno em razão do seu tamanho e produção, a União entendeu que seria devida uma participação além dos royalties. A Participação Especial incide sobre o lucro da concessão enquanto os royalties incidem sobre a receita bruta. Em linhas gerais, quando os preços do petróleo e o câmbio estão altos, ocorre uma arrecadação extra. Por último, a Lei do Petróleo trouxe mais uma novidade, o Pagamento pela Ocupação ou Retenção de Área. Trata-se de arrecadação sobre o quilômetro quadrado que faz parte a concessão.

Conforme Trojbcicz e Segatto (2020), a evolução política sobre a disputa pelos recursos do petróleo gerou uma disputa entre estados produtores e não-produtores. Esse problema surgiria a partir de 2009 com a proposição, pelo governo federal, de um novo modelo de exploração nos campos do pré-sal, que mantinha a concentração de recursos para os estados produtores. Após uma grande batalha legislativa a questão dos recursos foi levada ao Supremo Tribunal Federal pelos estados produtores.

Após essa grande discussão criaram um sistema fiscal específico para as áreas do pré-sal, A partilha de produção foi um modelo criado para as descobertas do pré-sal como uma alternativa ao modelo de concessão. Por esse tipo de contrato o petróleo extraído é de propriedade do Estado. Além do bônus de assinatura, de menor relevância nesse modelo, o licitante que oferecer a maior participação ao Estado na produção, ganha a licitação.

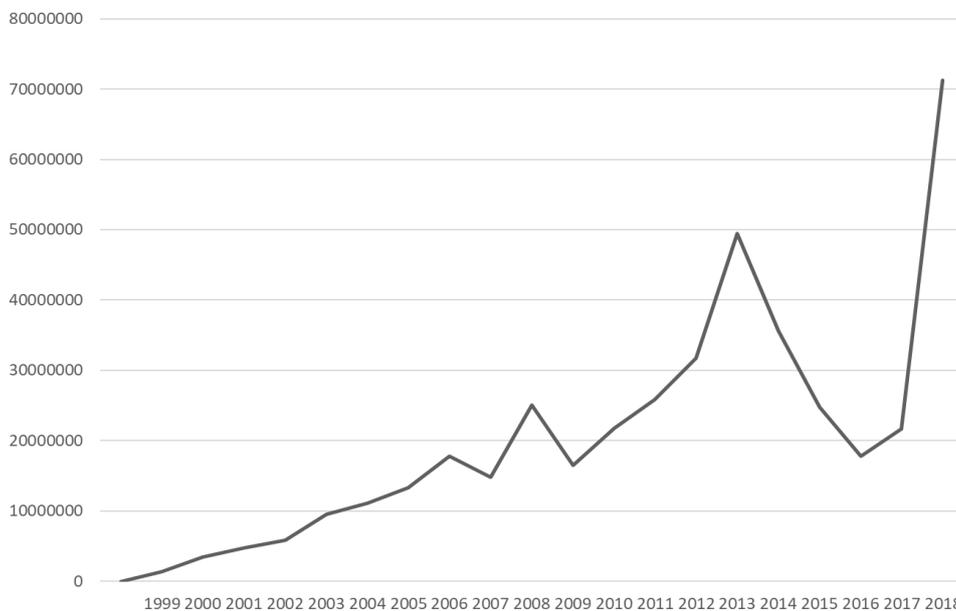
Nesse modelo uma parte da produção fica com o contratante para compensar os custos de exploração, desenvolvimento dos ativos e produção. O restante é dividido entre o contratante e o Estado. Há uma maior participação do Estado, que precisa conhecer os riscos do negócio e os custos para sua implementação, para aprovação das despesas realizadas pelo contratante.

Por fim, temos a figura da Cessão Onerosa, que é um sistema fiscal criado para campos específicos do pré-sal em que a União repassa onerosamente a exploração desses campos para a Petrobras.

Temos, portanto, sistemas fiscais complexos que alteram os tipos de participações governamentais conforme a especificidade dos campos explorados. Para esse estudo, vamos considerar apenas uma participação governamental, os royalties, presente nos três regimes fiscais.

No gráfico 2 apresentamos a evolução dos valores de royalties distribuídos para os estados.

Gráfico 2 – Pagamento de Royalties para estados.



Fonte: Elaboração do autor com base em ANP, 2021.

Podemos notar que houve um significativo crescimento relacionado a essa parcela de participação governamental. A partir de 1999, os Estados produtores passam a receber uma quantidade crescente de recursos oriundos dos royalties. Esse crescimento se justifica pelo aumento da produção de petróleo conjugado com o aumento no preço do barril de petróleo.

Esse crescimento, que durou por mais de uma década, começou a declinar a partir de 2013, chegando a um patamar de preços menores nos anos de 2015 e 2016, derrubando os recursos royalties pagos aos estados. A partir de 2017, o preço do petróleo volta a subir e a produção



seguiu crescente até o final de 2018, representando um grande aumento na arrecadação dessa participação governamental.





6

6

METODOLOGIA

Após o estudo teórico que consistiu, inicialmente, em pesquisa bibliográfica sobre os temas: Teoria do Equilíbrio Pontuado, Novo Institucionalismo e o funcionamento das Comissões na Câmara dos Deputados, passamos para a análise de dados relacionados às proposições e parlamentares da CME. Para tanto, analisamos as informações relacionadas à atuação propositiva dos parlamentares na comissão na área de elaboração de políticas públicas relacionadas a petróleo e gás natural.

A pesquisa utilizou métodos mistos (qualitativos e quantitativos), embora seja um trabalho com maior foco em dados quantitativos. Conforme Santos (2017), a utilização de métodos mistos de pesquisa não pressupõe estudos separados. A possibilidade de produzir dados e estudos que se complementam, através de metodologias distintas, favorece uma análise mais completa e abrangente sobre o caso objeto do estudo. Além disso, a utilização de métodos mistos de pesquisa pode gerar convergências e divergências entre os dados qualitativos e quantitativos.

Para a análise dos dados, consideramos para essa pesquisa termos relacionados a indústria de óleo e gás. Os termos selecionados correspondem aos principais termos que fazem parte da agenda legislativa da indústria de óleo e gás, sendo que, para haver maior acurácia nos dados, eles são divididos em duas categorias: 1) a primeira são os termos utilizados apenas para políticas públicas relacionadas a petróleo e 2) a segunda são aqueles termos que podem ser utilizados para tratar de outros temas não relacionados às políticas públicas de óleo e gás. Como exemplo, podemos citar o termo “abastecimento”. Essa palavra é amplamente utilizada para tratar de abastecimento de combustíveis. Por outro lado, pode ser usado para vários outros temas como abastecimento agrícola, abastecimento de água etc.

Para minimizar a possibilidade de utilização de proposições que não fazem parte do contexto da pesquisa utilizaremos pelo menos duas

palavras chaves que compõem a segunda categoria para selecionar a proposição⁷.

Outro aspecto importante é o espaço temporal de levantamento dos dados. A pesquisa utilizou os Dados Abertos da Câmara dos Deputados, que disponibiliza informações legislativas produzidas na Câmara dos Deputados como os dados das proposições, pauta dos órgãos e dados dos deputados. Com relação às proposições, tivemos acesso aos dados a partir de 1989. Já com relação aos dados dos parlamentares havia somente informações consolidadas a partir de 1991.

Após a consolidação dos dados, passamos para a interpretação com base no Novo Institucionalismo para identificarmos a preponderância de comportamento e as características da comissão (distributivista, informacional e partidária).

Na segunda fase de pesquisa, após o recolhimento e análise dos dados, realizamos entrevistas com atores com conhecimento sobre o tema estudado. As entrevistas buscaram abordar uma visão do poder Executivo, de parlamentares experientes, pelos consultores

⁷ As palavras-chaves utilizadas são os termos utilizados pelas empresas da IO&G para pesquisa de temas de interesse que passam pela base de dados do Congresso Nacional que já foram utilizadas em documentos produzidos por parlamentares. Ano de referência da taxonomia – 2020. Os termos não são exaustivos. As palavras-chaves utilizadas são: Categoria 1) Agência Nacional do Petróleo, ANP, Bacia de Campos, Bacia de Santos, Barril de Petróleo, Barris de Óleo Equivalente, Biocombustíveis, Biodiesel, Biogás, Bioquerosene, Botijão, Botijões, BR Distribuidora, Bunker, CENPES, Cessão Onerosa, CIDE Combustíveis, CNPE, Combustíveis, Fósseis, Combustível, COMPERJ, Conteúdo Local, Conteúdo Nacional, Coqueamento Retardado, Derivações Clandestinas, Desasfaltação, Desparafinação, Diesel, Downstream, Emissões Veiculares, Especificação de Combustível, Etanol, FAFEN, FPSO, Fronape, Gás, Gás de Cozinha, Gás Natural, Gaseiros, Gasoduto, Gasóleo, Gasolina, Gaspetro, GLP, GNL, GNV, GTL, HDT, Hidrocarboneto, Interbras, Midstream, Óleo Combustível, Oleoduto, Oléo e Gás, Petrobras, Petroleiros, Petróleo, Petroquímica, Planta de Gás, Plataforma, Preços de Combustíveis, Pré-Sal, Proconve, QAV, Qualidade dos Combustíveis, RECAP, REDUC, REFAP, Refinaria, REGAP, Regime de Exploração, Regime de Partilha, REMAN, RENEST, Renovabio, REPAR, Repetro, REPLAN, REVAP, RLAM, RPBC, RPCC, TAG, Termelétrica, TRANSPETRO, Trepanação, UPGN, Vazamento de Óleo. Categoria 2) Abastecimento, Alquilação, Barragem, Barragens, Biomassa, Cabotagem, Cetano, Cluster, Conselho Nacional de Política Energética, Coral-Sol, Craqueamento Catalítico, Desinvestimentos, Destilação à Vácuo, Destilação Atmosférica, Dutos, Dutovia, Emissão de Gases, Energia Não-Renovável, Energia Renovável, Eólica, Fertilizantes, Licenciamento Ambiental, Licitações, Margem de Distribuição, Margem de Revenda, Octanagem, Offshore, Onshore, P&D, Regime de Concessão, Regime de Embarque, Rota 2, Rota 3, Sacola Plástica, Semissubmersível, SIX, Subsea, Subsidiária, Térmica, Terminais, Upstream, Veículos Elétricos, Xisto.

concursados da Câmara que atuam na comissão e com representantes da indústria para trazer uma visão do setor. Por meio dessas entrevistas aprofundamos a análise dos dados para respaldar a conclusão do presente estudo.

Os indicadores construídos a partir dos dados coletados tratam das características das proposições e parlamentares da CME e buscam traçar um modelo que indique, entre outros, a atuação dos partidos para a composição dos seus membros e sua participação ao longo do tempo. Para análise e comparação da atuação dos parlamentares da CME, consideramos os seguintes dados para estudo: 1) projetos não votados devido à não apresentação de relatório ou não ter sido pautado pelo presidente, 2) relação de participação por UF face o recebimento de royalties, 3) composição por Unidade da Federação, 4) quantidade de participações como membros da CME, 5) projetos com despacho terminativo, 6) proposições transformadas em lei, 7) iniciativa das proposições, 8) atuação partidária, 9) pedidos de urgência e 10) projetos apresentados por Partido.

Além dos dados quantitativos, como objetivo complementar ao trabalho, apresentamos a análise dos resultados das entrevistas com representantes que atuam com o tema de IOG da consultoria técnica da Câmara dos Deputados, do Executivo, do Legislativo, executivos do setor e associações. Como roteiro para as entrevistas, utilizamos um questionário semiestruturado conforme tabela 1:

Tabela 1 - Roteiro para entrevistas

TODOS	Houve influência dos marcos regulatórios (Lei do Petróleo 1997 e Regulamentação do Pré-sal 2010) na atuação dos parlamentares da CME para a elaboração de proposições relacionadas ao setor de petróleo e gás?
	A CME é um subsistema da CD que atua de forma preponderante na defesa de interesses regionais ou nacionais?
	As participações governamentais são fatores que podem influenciar a agenda da CME sobre petróleo e gás?
	Como você entende que será a participação da CME no setor de petróleo e gás para os próximos anos?
SETOR	Como ocorre a participação do setor na CME para a elaboração das políticas públicas de petróleo e gás?
	Os parlamentares da Comissão demandam conhecimento do setor?
LEGISLATIVO	Como surge uma proposição na CME para tratar sobre políticas públicas de petróleo e gás?
	O regionalismo afeto ao setor é um fator preponderante para a elaboração e políticas públicas sobre petróleo e gás?
CONSULTORES	A CME possui especialistas e recursos suficientes para tratar as demandas sobre políticas públicas de petróleo e gás?
	Os parlamentares da CME precisam de mais informações para debater questões relacionadas a óleo e gás?
EXECUTIVO	Qual a interação do Executivo com a CME para a discussão de políticas públicas do setor de óleo e gás?
	Na sua percepção, a CME possui uma atuação na defesa de interesses regionais ou para formulação de políticas energéticas nacionais?

Fonte: elaboração do autor.

Com as entrevistas, fizemos uma análise qualitativa como uma visão geral e, em seguida, dividindo entre os três modelos do Novo

Institucionalismo, conforme se demonstrará no decorrer do trabalho. Foram entrevistadas 09 pessoas (03 representantes do setor, 01 deputado da CME, 02 consultores que atuam na Câmara dos Deputados e 03 membros do Ministério de Minas e Energia que atuaram com matérias relacionadas a IO&G). As entrevistas ocorreram de forma virtual e tiveram duração média de cerca de 30-40 minutos⁸, gravadas e transcritas. As entrevistas foram realizadas mediante anonimato dos seus participantes.

Após essas considerações iniciais, vamos entrar no estudo mais específico sobre alguns movimentos relacionados à atuação parlamentar da CME e sua aderência aos modelos do Novo Institucionalismo⁹.

⁸ No caso do parlamentar da CME, não houve como realizar a entrevista e a contribuição se deu através de resposta por escrito de questionário.

⁹ Alguns pontos que serão comuns aos indicadores apresentados: a) em alguns gráficos traremos uma linha com a média móvel dos gráficos. A ideia é identificar tendência dos dados suavizando aqueles momentos em que há maiores e mais abruptas mudanças; b) com relação às proposições, a série histórica começa a partir de 1989, com relação aos dados dos parlamentares, os dados se iniciam a partir do ano de 1991 e com relação ao pagamento de royalties para os estados o histórico começa a partir de 1999; c) na análise dos Estados, consideramos somente aqueles que receberam royalties a partir de 1999 (RJ, SP, PR, BA, SC, MA, CE, AL, ES, RN, AM e SE); d) os valores dos gráficos que apresentam dados relacionados aos royalties são multiplicado por R\$ 1.000,00.



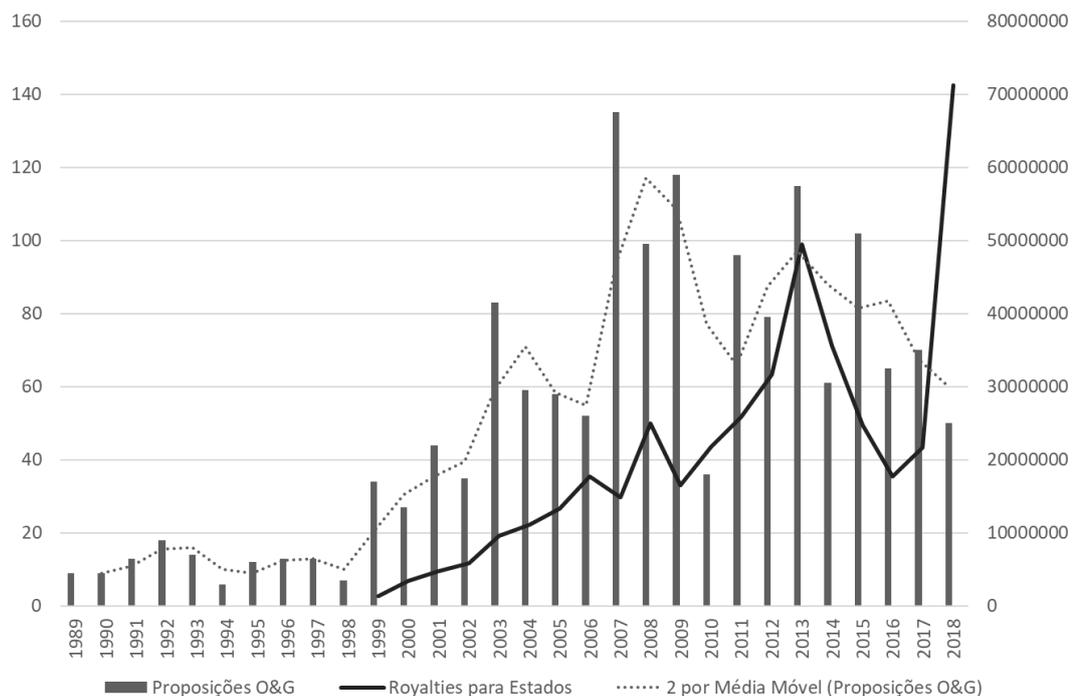
7

7

ANÁLISE DE DADOS

Nesse tópico iremos analisar as informações relacionadas à CME agregando também a visão dos entrevistados. Além dos dados relacionados aos parlamentares e às proposições, trouxemos a evolução de pagamento de royalties, publicado pela ANP, a partir de 1999. Com a quebra do monopólio, os royalties passaram a ser distribuídos para os estados. O gráfico 3 demonstra a evolução propositiva da CME em relação ao aumento da quantidade de pagamento de royalties para os Estados.

Gráfico 3 – Proposição versus Royalties



Fonte: Elaboração do autor.

Entre o período (1989-1998), notamos um padrão de pouca atividade propositiva para o setor. Esse padrão de proposições se altera após o início de distribuição de royalties (1999), o primeiro momento disruptivo, e o seu crescimento seguem características similares ao crescimento dessa espécie de participação governamental. Pelo gráfico, notamos um crescimento abrupto entre o período (2006-2008).

Atribuimos esse crescimento ao anúncio das reservas do pré-sal que ocorreu em 2006. Esse seria, então, um novo momento disruptivo, similar ao que ocorreu em 1997 com a alteração legislativa relacionada à quebra do monopólio. Não notamos um aumento da participação parlamentar a partir da regulação do pré-sal em 2010. Pelo contrário, após 2008, quando foram constituídas as Comissões Especiais para tratar dos marcos regulatórios do pré-sal, percebemos uma forte diminuição da atuação parlamentar da CME sobre esse setor. Movimento natural tendo em vista que os principais assuntos seriam tratados em Comissões Especiais. Houve nesse período um esvaziamento das atividades da Comissão sobre a atividade de óleo e gás.

Após 2010, contrariando possível queda na atuação propositiva, percebemos que a atividade da CME se manteve alta, seguindo o padrão estabelecido pelo aumento do pagamento de royalties. No período de 2013 a 2017, notamos uma queda expressiva na arrecadação de royalties, consequência de uma grande queda do preço do barril de petróleo a partir daquele ano, e seguindo o padrão constatamos, durante esse período, uma diminuição na atividade propositiva da Comissão.

Em 2017 vemos que houve um novo salto de arrecadação em consequência da recuperação do preço do petróleo e do aumento de produção interna. Como esse estudo limitou-se ao ano de 2018, não analisamos se as atividades propositivas nos anos seguintes acompanharam o padrão apresentado até então, de seguir em paralelo ao quantitativo distribuído de royalties.

Partindo para a análise geral das entrevistas, identificamos, a princípio, que há um grande desafio em lidar com a questão regulatória. Um dos entrevistados, por exemplo, afirma que o problema regulatório dessa área pode destruir o valor das empresas. Afirmou-se também que, nos últimos anos, foram aprovados vários projetos de lei sobre o assunto e que, para todos eles, ter uma atuação nessas políticas públicas é importante.

As pessoas ouvidas entendem que a CME atua quando surgem temas mais relevantes, com foco nos interesses nacionais, como abertura de mercado, discussão da lei do petróleo, discussão de marcos importantes.

Trazendo uma visão mais histórica¹⁰, um dos entrevistados pontuou que houve momentos marcantes sobre o processo de regulação do setor de óleo e gás, por tratar-se de um ramo importante na economia de qualquer país do mundo. No caso do Brasil, essa importância aumentou por haver um grande potencial ainda não explorado de desenvolvimento da indústria. O nosso Parlamento, por sua vez, acabou tendo uma pequena participação nesse processo, porque havia um monopólio na cadeia de produção exercido por uma empresa estatal com forte estrutura burocrática interna. Esse cenário de fechamento do setor permaneceu até o final da década de 1990. A partir da edição da lei do petróleo de 1997, os parlamentares passaram a participar mais ativamente das decisões regulatórias sobre o tema.

A indústria de óleo e gás é um ramo organizado que dispõe de instrumentos profissionais para engajamento das autoridades públicas. O setor atua no contexto de um Parlamento que possui pouco protagonismo na elaboração de políticas para a IOG, conforme já mencionamos. Esse quadro, de pouco protagonismo, existe porque há uma combinação de baixa organização do Congresso Nacional para tratar de alguns temas em que o Poder Executivo possui expertise técnica, relatou um dos entrevistados.

Na visão dos entrevistados do setor, a IOG é uma atividade complexa, que depende de uma cadeia de suprimentos muito grande, com regras baseadas num mercado global. Para que a legislação do setor melhore, há necessidade da indústria se posicionar perante os congressistas. Um deles entende que, na CME, não há proatividade

¹⁰ Entrevistado: "... o Congresso Nacional teve vários momentos, ligado à essa questão do petróleo. Eu acho que, se você olhar um pouco de maneira prospectiva, tiveram momentos bem marcantes na atuação do Congresso Nacional, no setor de óleo e gás. Porque esse setor de óleo e gás, primeiro, em qualquer país do mundo, é um setor importantíssimo dentro da economia. E muito mais importante na questão do Brasil, que tem um enorme potencial ainda inexplorado nessa área. O Brasil, pela sua dimensão e seu tamanho, tamanho da sua economia, é um grande consumidor de produtos derivados do petróleo. Então, essa sempre foi uma área considerada estratégica para a economia brasileira. Desde a época do segundo reinado, quando começaram as primeiras, entre aspas, concessões feitas pelo Dom Pedro II. E a partir dali esse movimento de tentativas de encontrar e produzir petróleo no Brasil, sempre foi muito estratégico, e o Congresso Nacional teve diferentes momentos nessa história. Tanto na criação do Conselho Nacional de Petróleo, que foi criada nos anos 30, com o objetivo exatamente de congregar esse esforço, de encontrar petróleo, sempre foi um objetivo exploracionista, de que o Brasil teria que explorar bastante o seu subsolo para encontrar hidrocarboneto. E esse processo tem o seu ápice em 1953, com a campanha "O petróleo é nosso".

para melhoria do ambiente regulatório¹¹, sendo o Executivo o protagonista desse processo, por meio do Ministério de Minas e Energia.

Passando para as entrevistas realizadas com os atores do Poder Executivo, eles entendem que a CME é um agente importante, mas não possui o mesmo protagonismo em questões nacionais como a Comissão de Infraestrutura do Senado, por exemplo. A CME representa os interesses da sociedade, mas os interesses do Executivo preponderam. A despeito da preponderância do Poder Executivo, grupos que não são diretamente ligados ao setor de energia podem intervir em políticas públicas da IOG, para defender seus interesses, como, por exemplo, ocorreu no caso do biodiesel¹².

O funcionamento da CME acontece mais nos bastidores, na visão de um dos entrevistados. De forma isolada, a CME é importante dentro do contexto de minas e energia, mas as discussões técnicas são dominadas pela vontade política¹³. Há uma atuação mais reativa do que proativa. Referidos atores entendem que os parlamentares apresentam poucas propostas legislativas e possuem um perfil mais “individualista” na atuação. As propostas coletivas são para a aprovação de medidas que reforcem as competências e influência dos parlamentares como, por exemplo, a convocação de ministro de Estado.

Já acerca das circunstâncias históricas de criação das leis que tratam de IOG, um dos entrevistados afirma que, no período prévio à lei do Petróleo de 1997, havia um contexto de muitos subsídios estatais para o setor e que, após essa lei, o Parlamento passou a atuar mais no papel distributivista e partidário. Entende que a diferença entre a Lei do Petróleo e o marco regulatório do pré-sal está no fato de que no

¹¹ Entrevistado: “... O que eu vejo de propostas na área do petróleo é sempre o ambiente da indústria empurrando algum parlamentar para botar algum projeto para melhorar alguma coisa. Eu não vejo o Parlamento, como diz, liderando o processo de melhorar o ambiente regulatório, ele precisa de muita pressão para se mover.”

¹² O setor do Biodiesel é um exemplo de grupo organizado através de fortes associações que atuam diretamente no parlamento desenvolvendo políticas públicas que trazem benefícios para o setor.

¹³ Entrevistado: “... Mas os assuntos cernes do interesse do governo a relação partidária é muito mais forte, e assim foi na lei do pré-sal. Havia um interesse muito grande das empresas de petróleo que o pré-sal não fosse regime de partilha, que não houvesse tanta interferência dos estado dentro da PPSA que o processo não fosse tão coordenado pelo estado, mas a força do governo na época era de tal ordem que atropelou todos esses interesses, seja na comissão de minas e energia, seja nas comissões especiais que foram estabelecidas e, na realidade ele não tramitou na comissão de minas e energia, ele tramitou em uma comissão especial, porque iria mais de três comissões se eu não me engano. Bem, a discussão técnica praticamente não existiu.”

primeiro marco houve uma melhoria regulatória técnica para o setor, já no segundo, a discussão foi mais política, com menor observância aos aspectos técnicos.

Os entrevistados que atuaram no Poder Executivo acreditam que a CME pode ter um protagonismo maior na área da IOG e que há uma transição energética do setor de petróleo que será um tema em evidência para os próximos anos. Sobre a organização parlamentar, afirmam que há bancadas formadas no setor de mineração e energia, mas não bancada especializada na IOG.

Ainda sobre o papel da CME, um dos entrevistados afirma que o Parlamento tem a função de aprimorar os textos enviados pelo Poder Executivo e esse aprimoramento ocorre, em regra, no aspecto político e não no técnico. Ao longo dos últimos anos, essa estrutura tem se alterado. Novos parlamentares começaram a participar das discussões, apresentando maior interesse pelos temas de IOG através de uma atuação mais proativa vinculada ao debate técnico.

Com relação à atuação do Executivo na CME, entendem que, entre as agendas ministeriais, em regra, a palavra final será do Ministério de Minas e Energia, que é a pasta tecnicamente competente para tratar desses temas. Já com relação às divergências ministeriais, existem pastas que possuem maior poder de convencimento, que é o caso do Ministério da Fazenda, hoje Ministério da Economia.

Já o representante do Legislativo ouvido, agrega uma visão das atribuições legais da Comissão de Minas e Energia, afirmando que ela discute, vota e emite pareceres sobre as matérias relacionadas às políticas, ao modelo, à estrutura e à função dos agentes do setor mineral e energético brasileiro, acompanhando e apreciando programas de planos nacionais, obras, através da proposição de seminários e audiências públicas. Além do aspecto propositivo e decisório, a CME possui competência para convocação do Ministro de Minas e Energia¹⁴, cumprindo o seu papel fiscalizatório.

Por último, trazemos a ótica dos consultores legislativos, que agregam uma visão interna do processo. Para eles, a forma como a Comissão se posiciona depende do governo eleito. Um dos

¹⁴ Entrevistado: "... tem a competência de convocar o Ministro de Minas e Energia para prestar informações e esclarecimentos, de modo a cumprir o papel fiscalizatório do Poder Legislação sobre a atuação da pasta, assim como acompanhar e apreciar programas de planos nacionais, obras, estudar qualquer assunto relacionado seu campo de atuação, propor seminários, audiências públicas, entre outras questões."

entrevistados, como exemplo, afirma que, no período do governo do Partido dos Trabalhadores, havia mais discussões nas comissões temáticas. Já o governo seguinte, conduzido pelo Movimento Democrático Brasileiro, possuía uma característica em que o Executivo era mais atuante na aprovação da sua agenda através dos debates no Plenário, diminuindo a discussão nas comissões permanentes.

Com relação ao quantitativo de parlamentares, um dos entrevistados entende que, a grande quantidade de membros da CME dificulta as articulações do Governo para aprovação dos temas da sua agenda. Como há uma grande quantidade de parlamentares, há uma forte presença de partidos menores e de oposição que podem influenciar o processo decisório.

Com relação à IOG, entendem que a CME possui uma participação superficial e que trata esse tema de forma reativa, mas que, após 2010, houve um aumento de atuação parlamentar (requerimentos de audiências, por exemplo) sobre matérias relacionadas à IOG.

Os consultores e assessores entrevistados identificam os três modelos do Novo Institucionalismo¹⁵. Ponderam que, em regra, as questões partidárias podem ser mais preponderantes, mas, mesmo nesse cenário, alguns parlamentares conseguem equacionar esse modelo (partidário) com a defesa dos interesses regionais que representam (distributivista).

7.1 Distributivista

Conforme Muller (2002), há comissões, com foco regional, que são aquelas com atribuição específicas que podem trazer benefícios econômicos para diferentes estados, dependendo das suas características. A CME faria parte dessa categoria.

O modelo distributivista busca explicar a atuação parlamentar conforme os interesses individuais para sua reeleição. A participação

¹⁵ Entrevistado: "... É meio mesclado. Então, se nós pegarmos ao longo desses anos, você vai ter deputado que conhece bem o assunto. Às vezes, tem uma decisão até... não é muito comum, mas questiona a orientação do Partido, tenta negociar pensando com base na informação. E, em muitos momentos, é o Partido que, dependendo do que está ali a negociação, qual é a questão... às vezes é o Partido que determina, mas, às vezes, também tem essa negociação."

nas comissões temáticas seria uma escolha do parlamentar para atendimento das pretensões de suas bases eleitorais.

Para exemplificar e correlacionar essa disputa, TROJBICZ (2016), afirma que parlamentares de regiões não produtoras estavam insatisfeitos com a proposta de projeto de lei que tratava da distribuição de recursos apresentada pelo Executivo. A partir do envio dessa proposta, surgiu importante disputa para uma distribuição de receitas que pudesse contemplar todos os estados. A emenda Ibsen Pinheiro, que previa uma distribuição mais equânime para os estados, é um exemplo do poder de agenda que as forças locais podem ter, se sobrepondo ao poder de agenda do Poder Executivo. Em complemento à visão da literatura, passamos agora para a análise do material dos entrevistados.

Com relação à atuação distributivista da CME, os entrevistados que atuam no setor entendem que esse modelo é o preponderante. Afirmando que os parlamentares possuem uma visão regional e a escolha dos temas tratados é feita por preferências locais, não havendo como ser diferente, por entenderem ser uma forma de atuação da própria política. Um dos entrevistados afirma que, em regra, não há interesse de alguns parlamentares em tratar de assuntos que não tenham relevância para o seu estado. Como exceção, alguns deputados conseguem fazer um debate de qualidade na perspectiva nacional, mas, conforme o sistema político vigente, todos se preocupam com o próprio mandato e a possibilidade de reeleição. A partir dessa lógica, entendem que as comissões funcionam como um meio para “travar” o processo de desenvolvimento regulatório do setor de IOG. Essa é uma característica das comissões permanentes e a CME não poderia ser diferente das outras. A agenda local é importante para os deputados membros das comissões temáticas, afirmam os entrevistados.

Como exemplo dessa atuação distributivista, um dos interlocutores ouvidos afirma que alguns parlamentares entendem que uma empresa estatal, como a Petrobras, deve apoiar seus interesses locais, que é sua base eleitoral¹⁶. Afirma que, no caso de

¹⁶ Entrevistado: “...Evidentemente, que a agenda local é uma agenda importante para os deputados membros da comissão, isso faz com que e tem também razões históricas. A Petrobras muitas vezes seja vista por um grupo de representantes ou de deputados federais como uma empresa que cujo principal elemento seja, eventualmente, apoiar alguns projetos de caráter local em alguns redutos eleitorais desses representantes. Isso torna muito complicado, porque ela é efetivamente uma empresa governamental, uma empresa estatal, mas com uma quantidade muito grande também de acionistas privados que investem os seus recursos na empresa e

empresas que contam com capital de acionistas privados, essa forma de intervenção local não existe, porque essas empresas precisam justificar suas ações empresariais baseadas em resultados econômicos e não com foco em interesses eleitorais.

Para os entrevistados, existem estados que possuem parlamentares mais atuantes e isso aumenta a influência nas decisões que afetam as políticas públicas nacionais, mesmo não tendo uma atuação direta do setor nos seus respectivos estados. Há unidades da federação com maior dependência financeira da União. Esse fato gera uma maior intervenção nas políticas públicas, causando reflexos na organização do setor da IOG, em especial, por termos uma estatal, controlada pelo Executivo, com grande participação e capacidade de direcionamento da indústria.

Vamos passar agora para a análise das entrevistas com os representantes do Poder Executivo. Para eles, a CME trata de temas nacionais que são regionalizados, que é o caso do Petróleo. Como exemplo, trouxeram que um dos momentos mais marcantes sobre o modelo distributivista foi a questão da divisão dos royalties no marco regulatório do pré-sal, havendo uma discussão muito intensa, porque interessava a todos os estados, produtores e não produtores.

Para um dos entrevistados, a atuação parlamentar mais distributivista está muito presente quando se trata de distribuição de recursos. Afirma que, não há discussão técnica, apenas política. Como exemplo de uma atuação distributivista, o entrevistado citou o projeto de Lei do Gás¹⁷, que foi um projeto de lei elaborado de forma técnica pelo Poder Executivo e modificado pelos parlamentares para atender a interesses estaduais através de seus respectivos parlamentares. Houve uma forte interferência para defesa de interesses locais.

Para os entrevistados do Poder Executivo, o interesse regional do parlamentar prepondera sobre o interesse nacional. Há propostas legislativas com conteúdo de alcance nacional e os congressistas, em regra, apresentam sugestões de alterações que criem algum benefício regional. Entendem que isso faz parte das negociações, próprias das

que toma decisões de caráter empresarial. A empresa não pode simplesmente executar um projeto porque esse projeto interessa ao deputado A, ao deputado B, ou a região A, ou a região B.”

¹⁷ Trata-se do PL 4.476 de 2020 que tratou do novo marco regulatório do gás, aprovado em 2021. O projeto foi debatido na CME durante sete anos.

comissões permanentes que, por serem ambientes com um menor número de atores, são mais propícias para negociações.

O entrevistado que atua no Legislativo, entende que a CME possui, primordialmente, uma atuação com escopo nacional. Em razão da composição da Comissão, com parlamentares representando vários estados, há também, a defesa de interesses regionais, por serem os representantes eleitos pela população local.

Na mesma linha da posição apresentada pelo entrevistado representante do Legislativo, os consultores e assessores parlamentares entendem que, na CME, há uma preponderância de temas nacionais e que os parlamentares tratam pouco de questões regionais, ou seja, seria um comportamento menos distributivista. Essa atuação regional estaria mais vinculada apenas à distribuição de recursos e ao desenvolvimento da sua região. Admitem que há temas que podem interessar de forma local, como é o caso do Conteúdo Local¹⁸, que é um tema dentro de um contexto nacional, mas alguns atores de estados beneficiados por essa política apresentam maior interesse do que outros.

7.1.1 Projetos não votados pela não apresentação de relatório ou não terem sido pautados pelo presidente

O ambiente de negociação entre parlamentares é comum nas comissões permanentes. Uma das ações possíveis de atuação na arena legislativa é a não apresentação de relatório do projeto de lei. Como não há um prazo regimental previsto para que o relator apresente a sua posição, ele poderá, conforme sua necessidade, travar o processo legislativo normal, não apresentando sua avaliação sobre aquele projeto e impossibilitando a sua votação. Já o Presidente da Comissão possui uma prerrogativa ainda maior em relação a esse processo de negociação. Ele pode não pautar determinado projeto de lei. Com isso, há um controle negocial sobre o que deve ou não prosseguir como matéria a ser apreciada.

Esse controle de pauta é uma forma de atuação mais vinculada à ação distributivista. Esse tipo de negociação considera os interesses particulares do parlamentar ao não levar em conta a maturidade

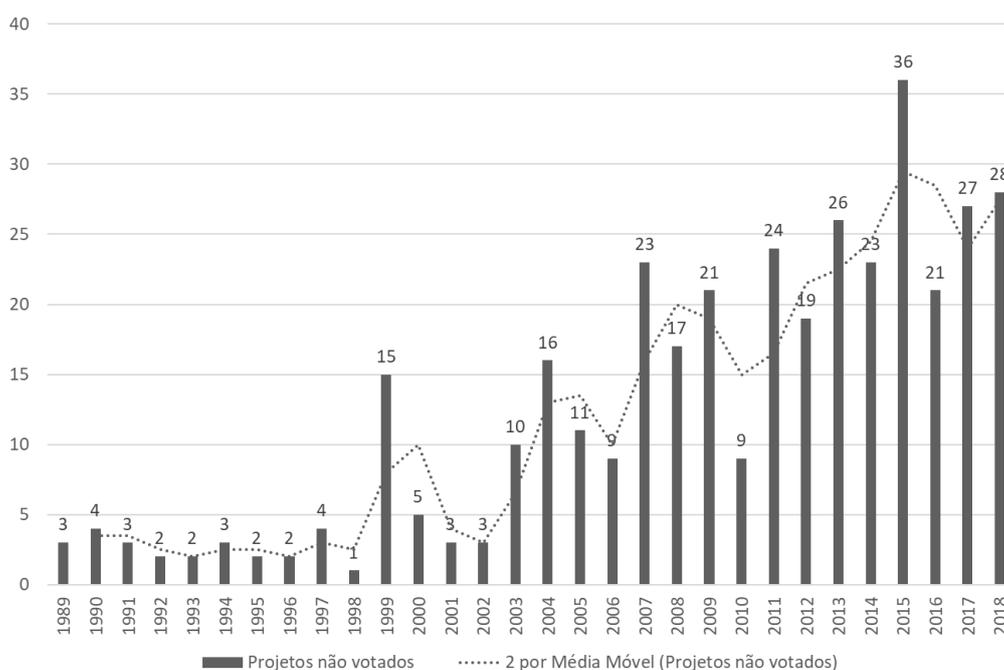
¹⁸ PL 7.401 de 2017 que estabelece a política de conteúdo local para as atividades de exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos.

técnica do projeto de lei ou os interesses de outros atores, como os partidos.

A prerrogativa para pautar um projeto de lei é do presidente da Comissão. Ele pode se valer dessa competência para conduzir o processo negociação de interesses próprios. A mesma situação pode ocorrer quando o relator não apresenta relatório, “suspendendo” o trâmite do projeto, para utilizar como base de negociação para sua conveniência.

No gráfico 4 reunimos os projetos de lei que não foram pautados e aqueles que não tiveram o seu relatório apresentado, para avaliar o quanto que a CME se utiliza dessa prática para manter suas negociações para aprovações de proposições de interesse do parlamentar.

Gráfico 4 – Projetos não apreciados



Fonte: Elaboração do autor.

Podemos verificar que havia, até 1998, um padrão com baixa utilização desse tipo ação. A partir de 1999, ano da primeira distribuição de royalties para os estados, esse padrão se altera com um aumento substancial nesse primeiro ano e, a partir de 2003, notamos que há um aumento crescente nessa forma de atuação. Trata-se de uma demonstração de atuação distributivista crescente. Esse movimento, a negociação entre os representantes dos Estados na CME, pode ser vista como natural, tendo em vista que, ao longo desse tempo, houve um

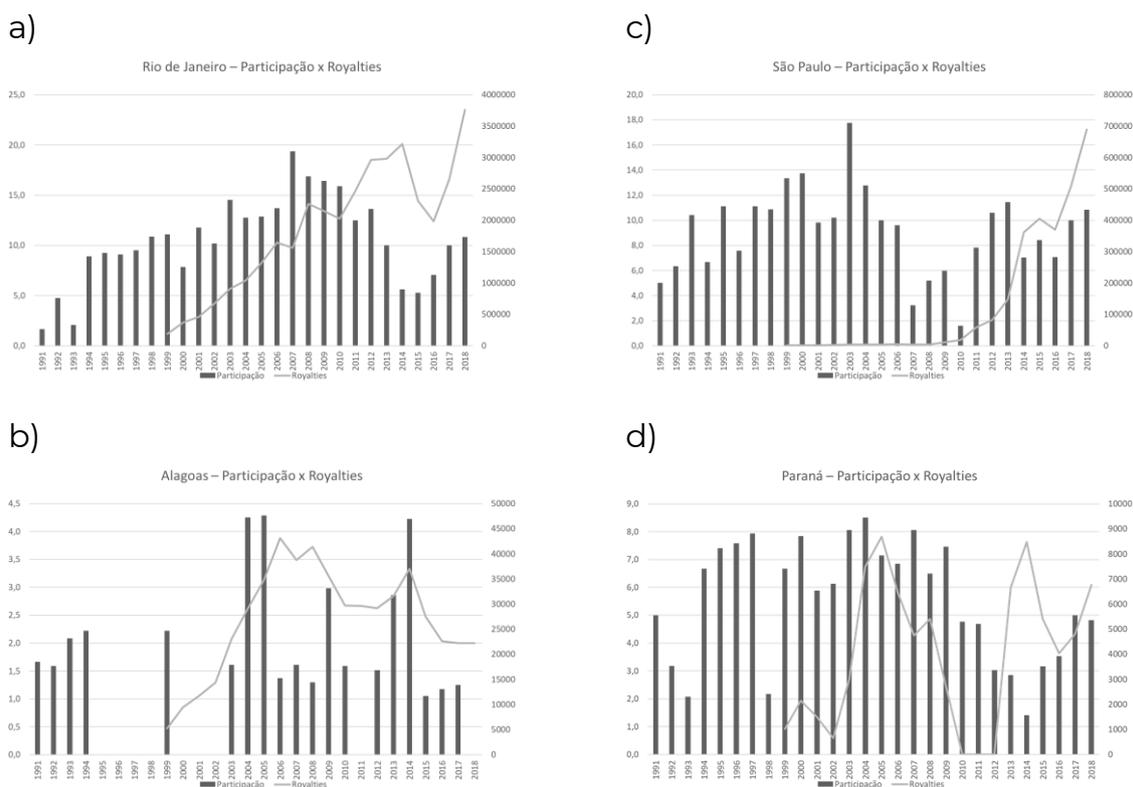
aumento na exploração e distribuição de royalties, levando a um crescente interesse legislativo local.

7.1.2 Relação de participação por UF em frente ao recebimento de royalties

Neste tópico iremos avaliar, de forma mais detalhada, como foi a representatividade parlamentar dos estados na Comissão de Minas e Energia¹⁹ e se essa participação acompanha o indicador do estado referente ao recebimento de royalties.

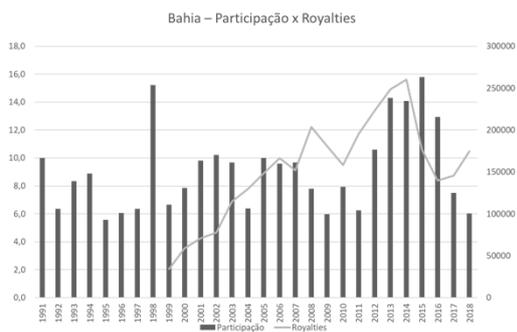
Trata-se do gráfico 5, com percentual da quantidade de membros que participaram em relação ao quantitativo total de parlamentares da Comissão, tendo em vista que o total de vagas entre titulares e suplentes pode alterar a cada ano.

Gráfico 5 - Participação versus Royalties dos estados:

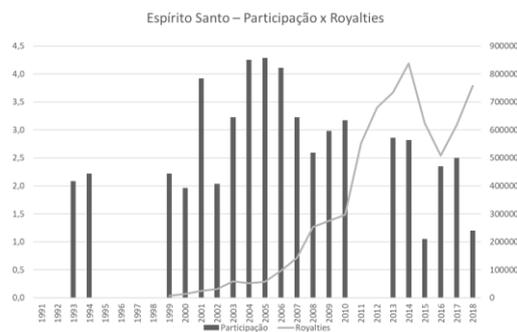


¹⁹ Trata-se do percentual da quantidade de membros que participaram em relação ao quantitativo total de parlamentares da Comissão, tendo em vista que o total de vagas entre titulares e suplentes podem alterar a cada ano.

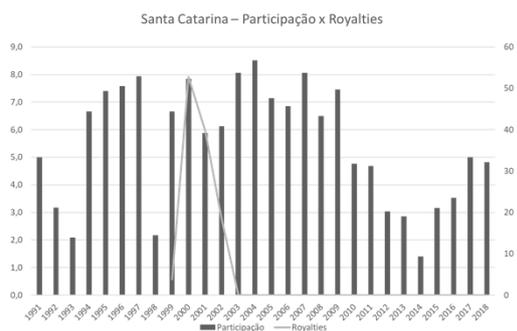
e)



i)



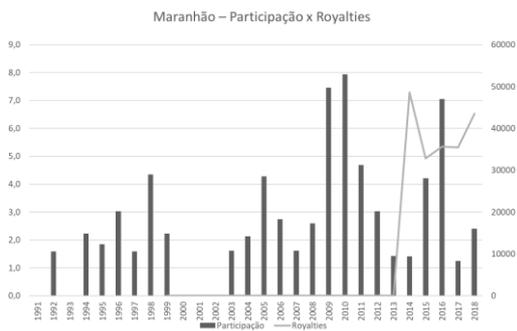
f)



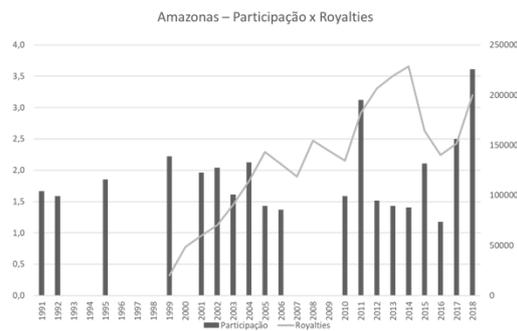
j)



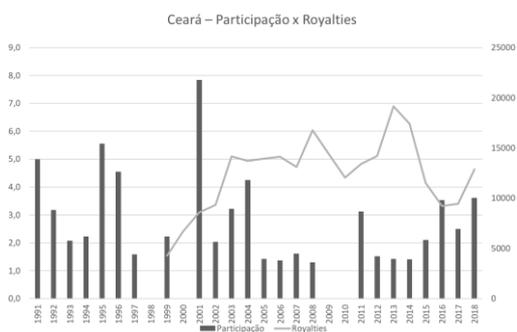
g)



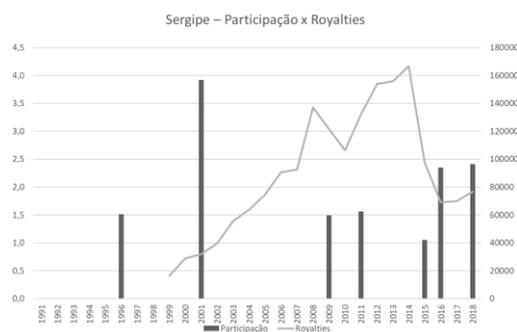
k)



h)



l)



- a) Rio de Janeiro
- b) Alagoas
- c) São Paulo
- d) Paraná
- e) Bahia

- f) Santa Catarina
- g) Maranhão
- h) Ceará
- i) Espírito Santo
- j) Rio Grande do Norte
- k) Amazonas

l) Sergipe

Fonte: Elaboração do autor

Quando abrimos os dados para analisar se há correlação entre a representação dos estados na CME e o aumento de royalties por estado não identificamos um padrão associado. Os estados podem ter outros interesses na Comissão de Minas e Energia como, por exemplo, aspectos relacionados à produção e distribuição de energia ou vinculados ao tema de mineração.

Além disso, as distribuições de recursos relacionados aos estados variam muito. Para alguns, esse recurso representa uma parcela significativa nas contas, em regra, em razão do dinamismo da economia estadual, que podem ser mais ou menos dependentes dos recursos da IOG. Podemos citar os estados do Espírito Santo e Sergipe. São dois estados que receberam mais recursos da IOG durante o período analisado e tiveram uma atuação parlamentar na CME pequena.

Já estados que possuem uma economia mais dinâmica, apresentaram uma participação parlamentar maior em períodos em que as arrecadações oriundas dos royalties foram menores. É o caso do Estado de São Paulo, que possui uma participação elevada na CME, não vinculada à distribuição dos royalties. Mesmo não tendo uma participação grande na exploração e produção de Petróleo, São Paulo concentra grande parte do nosso parque de refino nacional, podendo ser esse o motivo de sua elevada participação em outras questões relacionadas à IOG²⁰.

7.1.3 Composição por Unidade da Federação

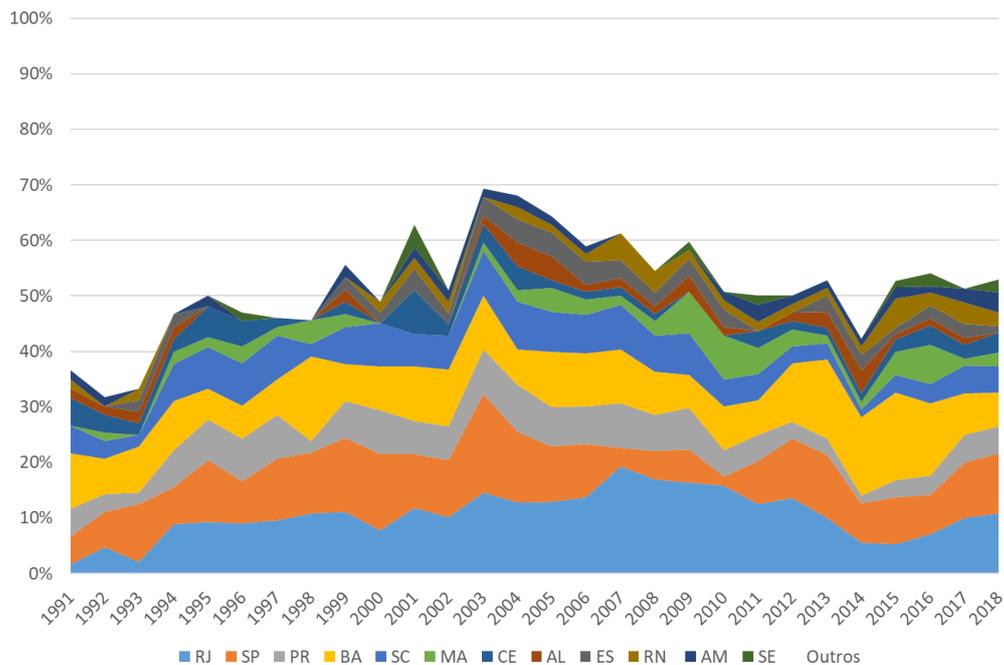
Os estados possuem interesses locais que variam conforme suas características. A competição por representação nas comissões temáticas visa atender às necessidades das bases eleitorais dos parlamentares. Como exemplo, podemos citar o caso da mineração. Historicamente, Minas Gerais concentra grande parte da extração mineral do país. Por essa razão é um estado que procura defender seus

²⁰ Esse tema pode ser objeto de estudo específico caso haja um aprofundamento dos temas tratados por estado.

interesses locais através de representação parlamentar na Comissão permanente responsável pela temática da mineração – CME.

Nessa mesma linha, analisaremos no gráfico 6, o histórico de participação dos estados produtores de petróleo, que recebem e dependem do recebimento de royalties para promover o desenvolvimento da sua região, na Comissão de Minas e Energia.

Gráfico 6 – Participação dos parlamentares por estado.



Fonte: Elaboração do autor.

Conforme o gráfico 6, de forma geral, identificamos que, a partir de 1999, os estados Recebedores de Royalties (ReRo), passaram a ter uma representação constante na CME superior a 50% (2014 foi o único ano em que esse percentual não foi atingido), com destaque para o ano de 2003, em que esse percentual chegou a 70%.

Podemos destacar o grande percentual de presença do Estado do Rio de Janeiro que, ao longo do período, entre os estados que recebem royalties de petróleo, teve a maior representatividade na CME. O Estado de São Paulo seria o segundo estado com a maior representatividade durante o período. Importante observar que São Paulo começa a receber royalties somente a partir do ano 2000, o que podemos concluir que outros fatores levaram-no a ter uma considerável representatividade na CME como, por exemplo, ser o estado que possui o maior parque de refino do país e ser o maior consumidor de derivados de petróleo.

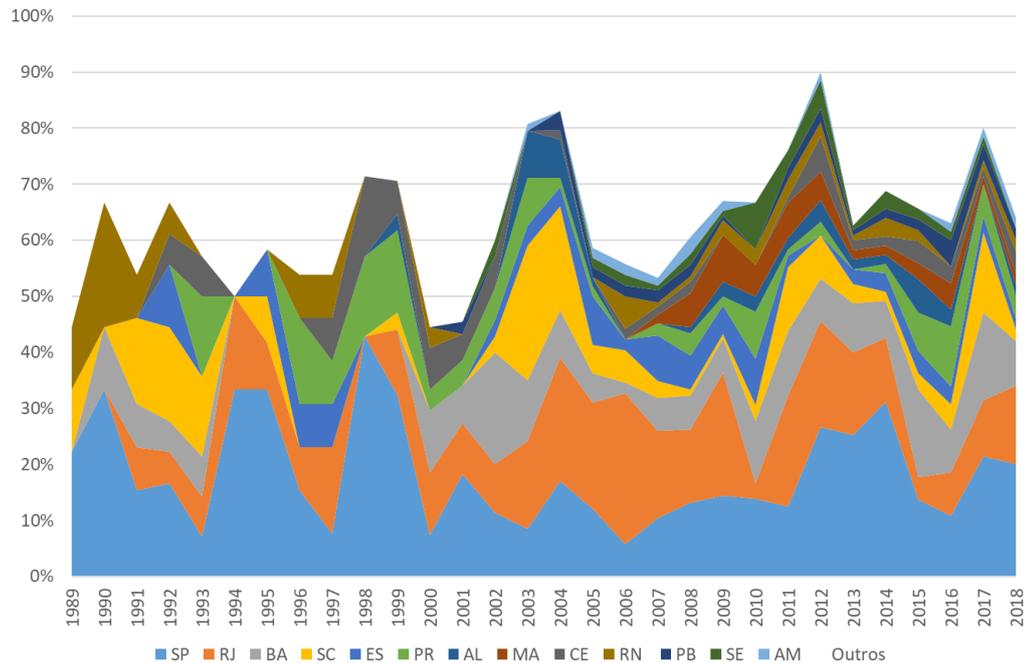
Os estados do Paraná e Santa Catarina apresentam um histórico similar de representação percentual durante o período, sendo constante até o ano de 2010. A partir desse ano há uma queda na representação nos dois estados. Não identificamos correlação entre a diminuição dessa participação com o pagamento de royalties já que os valores pagos para ambos são relativamente pequenos em comparação aos principais estados que recebem essa participação governamental.

A Bahia, por sua vez, mantém uma representatividade considerável na CME. Trata-se do estado que teve os primeiros campos exploratórios de petróleo do Brasil e possui uma cadeia de suprimentos para o setor consolidada. Além disso, a partir de 1999, passou a receber, de forma crescente recursos oriundos dos royalties. Em 2014, ao contrário dos demais estados ReRo, o estado da Bahia aumentou sua participação na CME.

Por último, os demais estados ReRo (MA, CE, AL, ES, RN, AM e SE), passaram a ter uma representatividade constante a partir de 1999, ano que passaram a receber royalties. Embora cada estado possua um percentual pequeno de representação, a partir de 2003, juntos eles mantêm cerca de 10% de representatividade na CME, podendo alterar as forças políticas dos grandes estados produtores.

Uma outra forma de analisar a participação dos estados é através das proposições apresentadas. O gráfico 7 apresenta o quantitativo de proposições apresentadas pelos parlamentares de cada estado ReRo, dentre o total de proposições apresentadas relacionadas ao setor de petróleo. Dessa forma podemos comparar se a quantidade de representação dos estados acompanha a quantidade de atuação propositiva do parlamentar.

Gráfico 7 – Histórico de proposições dos estados.



Fonte: Elaboração do autor

Ao contrário dos dados relacionados à representação, quando se trata de proposições, vimos que os estados ReRo representam, em média, cerca de 60% do percentual propositivo da CME. Destacamos aqui a atuação de São Paulo que, embora não seja a maior representação na CME, possui o maior histórico propositivo. Outro destaque que podemos observar é para o Rio de Janeiro, que aumentou muito sua participação propositiva a partir do ano de 1999. Já os demais estados, começaram a aumentar a sua participação a partir de 2006, ano em que é anunciada a descoberta do pré-sal, e por consequência, inicia-se uma disputa por uma distribuição de recursos equânime entre os estados não produtores.

De forma geral, os dados demonstram que: 1) o pagamento de royalties para os estados foi um fator preponderante para o aumento da atuação das comissões tendo em vista que a divisão de recursos é um dos motivadores para negociação dentro da arena parlamentar; 2) o mesmo comportamento não foi detectado quando analisada a atuação dos parlamentares separados pelos estados em face do recebimento respectivo de royalties²¹ ; 3) houve um aumento da

²¹ Nesse caso também, outros fatores podem influenciar o resultado como, por exemplo, estados que possuem uma indústria de refino mais consolidada podem ter

representação dos estados que recebem royalties após o pagamento das participações governamentais em 1997, mantendo-se constante até o final do período avaliado; e 4) aumento das proposições apresentadas pelos parlamentares que passaram a atuar mais e, em especial, representantes dos estados que começaram a receber royalties. A partir desses achados, podemos inferir que o modelo distributivista, que possui como característica a negociação por recursos, é um perfil da CME. Passaremos agora para a análise do modelo informacional e, em seguida, o modelo partidário.

7.2 Informacional

O modelo informacional destaca a atuação das comissões em relação à atuação do plenário, tendo em vista a assimetria de informações. A especialização e experiência dos parlamentares das comissões diminuem o poder dos partidos na composição do plenário. O reconhecimento da atuação do parlamentar para aprovação de proposições legislativas, como autor ou relator, demonstra uma posição diferenciada para os seus eleitores ou grupo temático vinculado ao parlamentar, para o seu partido ou sua coalizão (ARAUJO; SILVA, 2013).

Caso haja sucesso na aprovação do projeto de lei, ele pode passar a ser considerado um especialista em determinado tema e ter a sua relevância como interlocutor vinculada à sua atuação, promovendo seu desenvolvimento político através da obtenção de posições relevantes, como presidência de comissões, cargos de direção no parlamento ou acesso às funções no poder Executivo. Há casos em que os parlamentares passam a ser considerados referências em determinados temas e as negociações políticas precisarão passar por sua avaliação.

Essa posição diferenciada pode trazer uma melhor interlocução com o poder Executivo. Quando o texto é bem elaborado, aumentam as possibilidades de interesse de outros atores e, conseqüentemente, a sua apropriação. São fatores para alcançar essa posição: a atuação passada do parlamentar, sua biografia, sua especialização técnica, a capacidade de negociação e a experiência parlamentar (ARAUJO; SILVA, 2013). Seguimos agora, para a análise das entrevistas, visando complementar a visão doutrinária.

uma atuação parlamentar alta, sem receber royalties relacionados à exploração de petróleo.

Com relação ao modelo informacional, os entrevistados que representam o setor entendem que alguns parlamentares trazem uma perspectiva nacional e a participação deles na CME é motivada por ser uma comissão importante e prestigiada. Os entrevistados entendem que os parlamentares da CME, por falta de proximidade com o tema, precisam de auxílio técnico para debater assuntos relacionados a IOG.

Para eles, o setor sempre atuou, na elaboração de políticas públicas, de forma mais reativa. Entendem também que, a despeito de haver muita informação técnica para fomentar a discussão, o setor não consegue engajar os parlamentares defendendo a sua visão sobre os aspectos regulatórios e os debates podem ficar prejudicados por falta de dados. Um dos entrevistados afirma que, se os temas tratados na CME fossem trazidos por associações organizadas, as discussões seriam mais técnicas e o resultado final seria uma política pública melhor e essa seria a forma mais transparente de defesa de interesses de um setor. Mas, por outro lado, entendem que um bom argumento técnico, por vezes, pode não ser o melhor para a sociedade.

Um dos entrevistados entende que a CME terá maior atuação em razão da evolução democrática que ainda vivenciamos e que, cada vez mais, as comissões temáticas serão importantes e a CME irá adquirir uma importância maior porque, numa visão de futuro, os parlamentares poderão tratar de temas importantes para a sociedade como a transição energética e energias renováveis.

Ainda segundo os entrevistados, os parlamentares da CME precisam conhecer melhor sobre os investimentos na cadeia de produção, em especial por ser um setor que entendem ter um pequeno espaço na agenda regulatória parlamentar. Para que haja uma boa atuação dos deputados sobre esse tema, afirmam que é preciso haver uma comunicação efetiva para entender o contexto da indústria através da transmissão de conhecimento de forma didática e objetiva.

Como forma de desenvolvimento técnico, sugerem que os atores envolvidos na elaboração de políticas públicas sobre a IOG poderiam se beneficiar das experiências internacionais, tendo em vista que essa indústria possui uma regulação mundial e há empresas estrangeiras atuando no Brasil. Além desse aspecto técnico, mais empresas atuando no setor aumentaria a capacidade de consolidação de agentes que possam participar agregando informações ao processo decisório.

Por fim, como já citado anteriormente por outros entrevistados, todos os representantes do setor citaram, como exemplo da

importância técnica da CME, a discussão e aprovação do novo marco regulatório do gás natural, por ser uma política pública do setor que foi aprovada no plenário da Câmara, após sete anos de discussão na CME.

Para os representantes do Executivo, a despeito da característica da comissão ser mais distributivista, há parlamentares, em especial aqueles que participaram da formulação dos marcos regulatórios do setor nas comissões especiais, com mais conhecimento técnico e interesse em temas relacionados à indústria de óleo e gás. Segundo eles, seriam casos pontuais.

Como exemplo, citaram a elaboração da lei do petróleo em que houve uma grande preparação técnica por parte do deputado Eliseu Resende (PFL). Essa lei, segundo um dos entrevistados, foi elaborada dentro de um contexto mais informacional. Já no caso dos marcos regulatórios do pré-sal, a discussão técnica praticamente não existiu, tendo um caráter mais político.

Segundo um dos entrevistados, como o modelo informacional é pouco presente na CME, proposições importantes sobre IOG seriam pouco discutidas, diminuindo a capacidade propositiva dos seus membros. O desconhecimento técnico em qualquer matéria abre espaço para atuação de grupos organizados, sem que haja um debate técnico aprofundado, reforçando o modelo distributivista na comissão.

Os entrevistados do Poder Executivo entendem que os consultores legislativos possuem um grande poder de influência na elaboração das políticas públicas e seria esse o principal aspecto do modelo informacional na Comissão. Afirmam que as consultorias são muito bem preparadas tecnicamente, mas, mesmo com um corpo técnico de excelência, o desconhecimento parlamentar na matéria, ainda assim, acaba prejudicando as discussões e o desenvolvimento dos projetos de leis.

Sobre o modelo informacional, os consultores e assessores parlamentares entendem que, quando o parlamentar possui conhecimento sobre determinado tema, ele se interessa mais pela matéria, dando menor importância para questões regionais ou orientações partidárias para votação e que, para fornecer esse conhecimento, a CME conta com os consultores técnicos e os assessores parlamentares.

A CME conta com uma equipe técnica que se envolve diretamente no mérito da matéria e as dúvidas dos parlamentares são

direcionadas para as consultorias. Um dos entrevistados afirma que os assessores e consultores que atuam na CME acabam se especializando por atuarem há muito tempo naquela comissão, mas que, no tocante à quantidade de recursos, são poucos aqueles que conhecem profundamente os temas relacionados à IOG.

Entendem que há uma grande quantidade de informação à disposição sobre o tema, tendo em vista que diversos atores contribuem com conhecimento técnico. Afirmam ainda que, em alguns casos, o excesso de informação para quem não conhece o tema pode confundir ao invés de levar a melhor política pública e que, na prática, há casos em que os membros da comissão podem repetir os pontos encaminhados pelas assessorias, sem conhecer efetivamente sobre o tema.

Por fim, eles afirmam que os temas que sejam de interesse nacional dificilmente deixam de passar pela discussão do Plenário, mas, quando uma matéria passa pela CME antes, ela vai para o plenário com respaldo técnico reconhecido.

7.2.1 Quantidade de participações como membros da CME

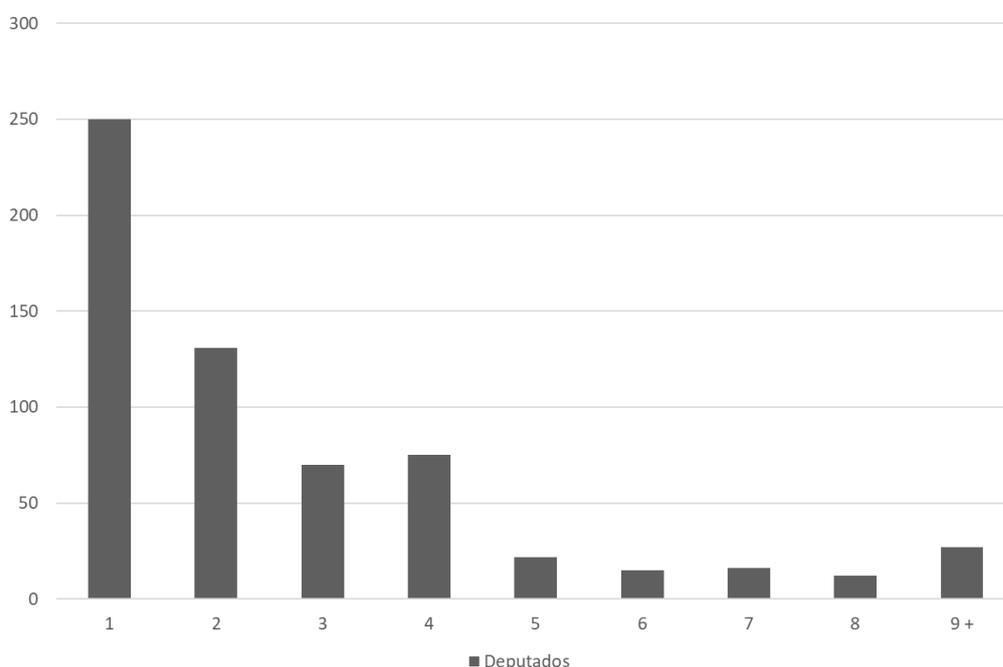
Um dos fatores que evidenciam o preparo do parlamentar em determinada matéria é o tempo que ele se dedica a determinada comissão permanente. Os diversos temas tratados nas comissões exigem estudo e conhecimento técnico dos parlamentares. As discussões de um projeto de lei podem levar anos. Comissões permanentes que possuem uma maior quantidade de membros que já conheçam os temas tratados tendem a ser mais informacionais, podendo, ao menos em teoria, ter um debate técnico de maior qualidade e elaborar uma política pública melhor.

Parlamentares precisam ser incentivados a acumular conhecimento em determinadas áreas de conhecimento para assim serem especialistas. Os temas discutidos nas Comissões permanentes podem durar anos. Dessa forma, uma comissão será eficiente se conseguir estimular e recompensar o conhecimento adquirido pelos seus membros. Uma forma de incentivar a especialização das comissões é a criação de regras restritivas que evitem que o plenário restrinja a sua atuação ou controlem os procedimentos das comissões (CARNEIRO, 2018).

Pela dinâmica de participação nas comissões permanentes na Câmara dos Deputados, as trocas dos seus membros podem ocorrer todo ano. Um ano é pouco tempo para conhecer e poder opinar em temas complexos como os relacionados a IOG.

No gráfico 8 apresentamos o consolidado da participação dos parlamentares por ano de atuação na CME. O eixo vertical representa a quantidade de parlamentares e o eixo horizontal o número de anos que participou da CME.

Gráfico 8 – Participações na CME.



Fonte: Elaboração do autor.

Do total de 1.673 participações, durante o período avaliado, 250 parlamentares participaram durante um ano como membro da CME. Salvo os casos de parlamentares que já possuíam um conhecimento prévio sobre a IOG, um ano é tempo insuficiente para que eles possam se aprofundar nesses temas e conduzir uma discussão qualificada. 131 parlamentares atuaram durante dois anos na CME. Consideramos também um curto período para formação de conhecimento sobre a IOG, tendo em vista que os parlamentares tratam de diversos outros temas como energia, mineração, meio ambiente etc.

Com três e quatro anos de participação na CME, chegamos a 145 parlamentares. Acima disso, temos 70 parlamentares que participaram

mais do que cinco vezes na CME. São pessoas que possuem uma grande especialidade em temas específicos de competência da comissão, mas que podem tratar de temas relacionados à IOG em razão da recorrência em que os assuntos são tratados geram conhecimento.

Comissões com membros que possuam um ou dois anos de participações, possuem um perfil pouco informacional. Com três ou quatro participações anuais, o perfil informacional começa a se consolidar. Acima de cinco, um podemos afirmar que o padrão técnico seria bem consolidado.

Tabela 2 - Participação parlamentar na CME

Anos de participação	Parlamentares	Quantidades de vezes que participaram na CME	Percentual de participações	Percentual de parlamentares
1	250	250	14,3	40,5
2	131	262	15,0	21,2
3	70	210	12,0	11,3
4	75	300	17,2	12,1
5	22	110	6,3	3,6
6	15	90	5,1	2,4
7	16	112	6,4	2,6
8	12	96	5,5	1,9
9 +	27	319	18,2	4,4
TOTAL	618	1749	100,0	100,0

Fonte: Elaboração do autor.

Conforme os dados apresentados na tabela 2, 61,7% dos parlamentares que atuaram na CME possuem uma ou duas participações, 23,5% possuem três ou quatro e 14,9%, cinco ou mais. Já com relação ao percentual de participações, os parlamentares que participaram uma ou duas vezes na CME, representam 30,6% do total, parlamentares com três ou quatro anos representam 30,5% e o percentual referente àqueles com mais de cinco anos de comissão é de 38,9%. Ou seja, o maior número de parlamentares que participaram uma ou duas vezes, se refere a 61,7% do total de parlamentares e respondem por uma baixa representação na CME, 29,3%. Já parlamentares que possuem mais de cinco participações (92 no total), representam 41,6% da comissão.

Por fim, em linha com o modelo informacional, destacamos alguns parlamentares²² que participaram reiteradamente na CME: Deputada Rose de Freitas (11), Deputado Simão Sessim (13), Deputado Vadão Gomes (10), Deputado Vander Loubet (18), Deputado Paulo Feijó (14), Deputado Luiz Sérgio (13), Deputado José Santana de Vasconcelos (15), Deputado José Otávio Germano (11), Deputado José Carlos Aleluia (15), Deputado Gervásio Silva (12), Deputado Fernando Ferro (19).

7.2.2 Projetos com despacho terminativo

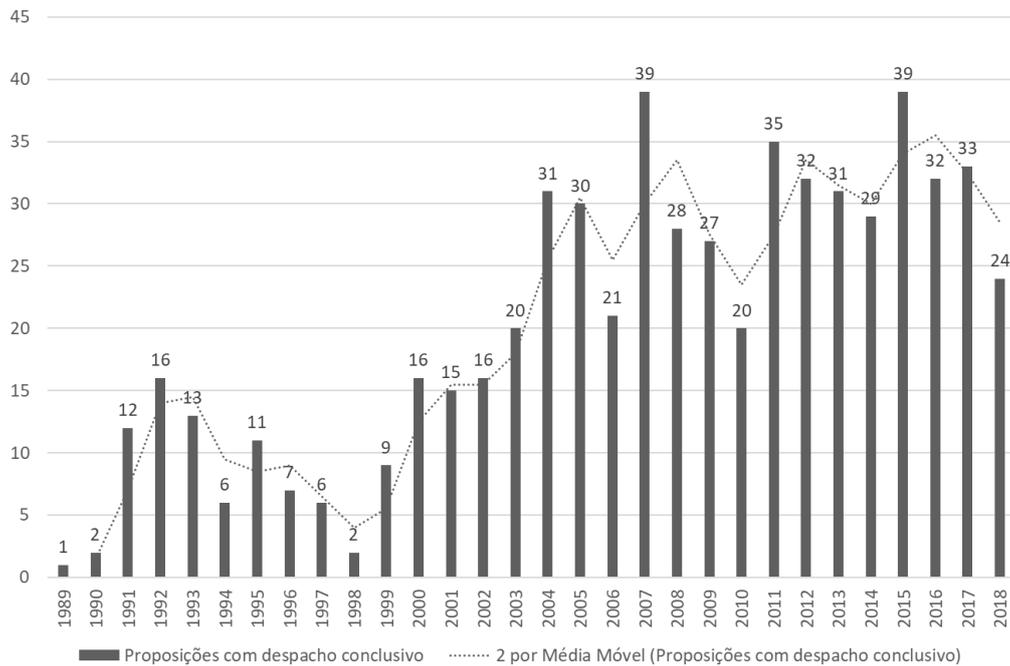
O despacho terminativo permite à Comissão decidir sobre determinada matéria sem que haja submissão posterior de avaliação ao plenário. Após a aprovação na comissão, o projeto segue para a outra casa. Por meio desse dado, poderemos identificar o nível de influência e reconhecimento técnico que a Comissão possui para tratar de políticas públicas, característica de um modelo informacional.

Esse tipo de despacho é pouco comum tendo em vista que os parlamentares preferem manter sua opção de debate e negociação no plenário. Por outro lado, ele pode trazer maior celeridade para aprovação de matérias com repercussão ou interesse local.

No gráfico 9 apresentemos o quantitativo de proposições relacionadas à IOG com despacho terminativo.

²² Citação não exaustiva de Deputados (titulares ou suplentes) com mais de dez participações na CME escolhidos de forma aleatória. Entre parênteses está número de participações como referência anual.

Gráfico 9 – Proposições sujeitas à apreciação conclusiva.



Fonte: Elaboração do autor.

Por esse gráfico podemos notar que após a Lei do Petróleo, de 1997, houve uma crescente nos projetos com despacho terminativo. Há uma indicação que após a regulação houve uma mudança comportamental do parlamento onde a CME passou a ser um ator na tratativa de temas relacionados à IOG.

Em 2010, ano da regulação relacionada ao pré-sal, notamos uma queda nesse tipo de atuação. Isso pode ter ocorrido como reflexo da atuação das comissões especiais anos anteriores, diminuindo o protagonismo da Comissão de Minas e Energia em temas relacionados a IOG.

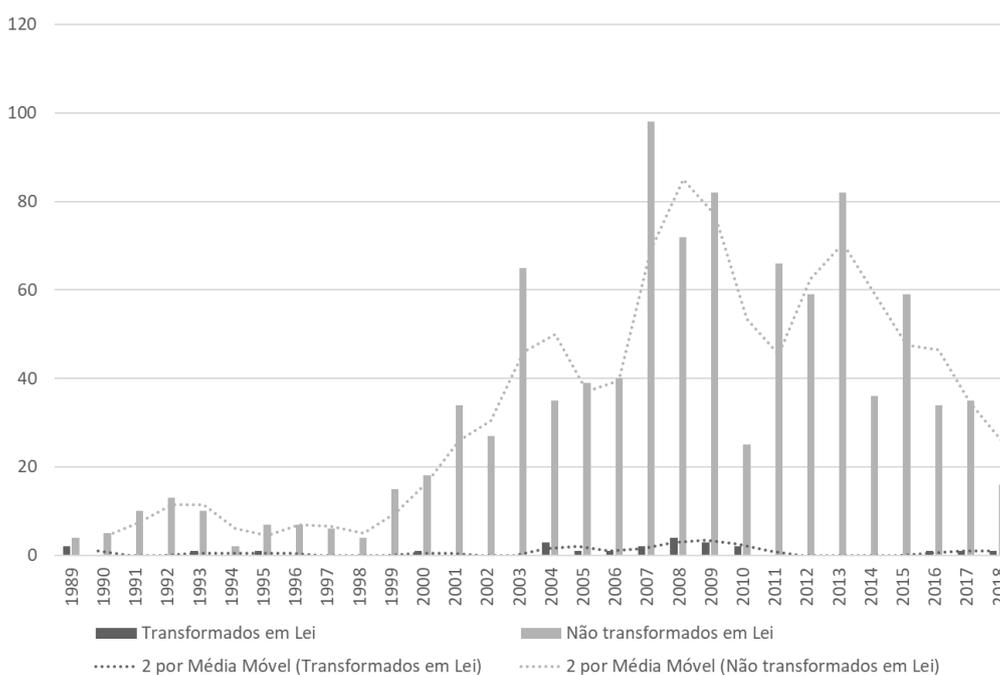
De forma geral, observamos o crescimento constante desse tipo de despacho a partir da regulação do setor, em 1997. Isso é reflexo do aumento da participação da Comissão na regulação de um setor que deixou de ser monopólio do Estado.

7.2.3 Proposições transformadas em lei

Para uma proposta legislativa se transformar em lei, ela precisa percorrer, em regra, um processo longo e complexo. O conhecimento sobre os projetos de lei que foram debatidos e aprovados na CME, e convertidos em lei, podem indicar um maior reconhecimento técnico, pelo plenário, do tema debatido na Comissão. Pelas características do modelo informacional, entendemos que comissões mais técnicas demonstrarão um desempenho melhor em relação ao quantitativo de projetos debatidos, aprovados na comissão e convertidos em lei.

No gráfico 10, apresentamos o histórico de projetos legislativos sobre a IOG que passaram pela CME e não foram transformados em lei e aqueles que foram incorporados ao ordenamento legal.

Gráfico 10 – Proposições transformadas em lei.



Fonte: Elaboração do autor.

Pelos dados levantados no gráfico 10, concluímos que é pequena a quantidade de proposições que tramitam na CME sobre IOG, que efetivamente se transformam em lei. Apesar disso, podemos inferir que, a partir de 1997, com a regulação da Lei do Petróleo, houve um aumento nas proposições tratadas e, por consequência, um aumento de leis que tratam desse setor.

A partir de 2014, temos uma diminuição dos projetos que, como já comentado em gráficos anteriores podem ser reflexo: 1) da Operação Lava-Jato, gerando um problema de imagem e conseqüente afastamento do interesse parlamentar no setor, e 2) da queda brusca do valor do barril do petróleo, com a diminuição na arrecadação de tributos.

De forma paralela, os dados apresentados nos permitem concluir que a abertura do setor para a participação de outros atores, amplia a dinâmica de funcionamento parlamentar e desenvolve, mesmo que de forma lenta e gradual, o arcabouço legal sobre o tema.

7.2.4 Iniciativa das proposições

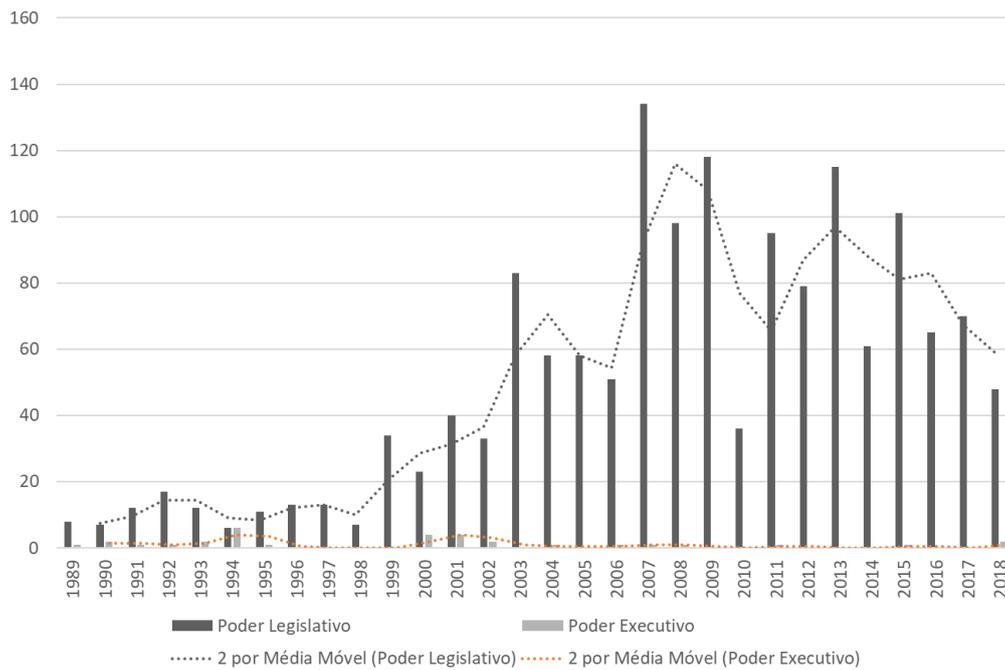
Identificar a participação legislativa relacionada à proposição²³ de projetos de lei comparando a atuação dos parlamentares da CME com a atuação do Executivo pode sinalizar o quanto a Comissão está engajada e interessada em determinado tema. Eventual aumento no interesse em temas setoriais demonstra que há maior especialização e conhecimento sobre IOG, indicando um modelo mais informacional.

O comparativo com o Poder Executivo demonstra o quanto as políticas públicas relacionados a IOG passam a ter necessidade de maior discussão e participação do parlamento. Essa participação pode ser aferida através da análise dos dados, conforme gráfico 11.

²³ Iremos considerar o artigo 100 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), que considera como proposição toda matéria passível de deliberação pela Câmara (CARNEIRO; SANTOS; NÓBREGA NETTO, 2006), e o artigo 59 da Constituição Federal que elenca os tipos de regulamentações abrangidas pelo processo legislativo, que são: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções (BRASIL, 1988). Esse será o rol de proposições utilizadas neste trabalho. As medidas provisórias, por terem um trâmite específico, não serão objetos desse estudo.

As proposições podem ser apresentadas pelos deputados no plenário, às comissões ou à Mesa. Já para autores externos, no nosso caso Poder Executivo, as proposições são apresentadas à Mesa da Câmara dos Deputados. Consideraremos apenas as proposições que tramitaram pela Comissão de Minas e Energia.

Gráfico 11 – Iniciativa das proposições.



Fonte: Elaboração do autor.

Identificamos que, até 1998, tanto o Poder Executivo quanto a CME eram pouco propositivos sobre temas relacionados à IOG. Esse cenário começa a se alterar a partir da regulação da Lei do Petróleo de 1997. A CME pretende, então, um maior protagonismo nas discussões sobre as políticas públicas do setor e o Poder Executivo permanece atuando somente em momentos pontuais. O Executivo possui uma capacidade maior de mobilização do parlamento para aprovação de sua agenda. Essa pode ser uma justificativa para a baixa quantidade de proposições sobre IOG ao longo do período pesquisado. Na CME, apesar de haver muitas discussões e debates, há poucas proposições aprovadas denotando, portanto, baixo normativo incorporado ao ordenamento legal.

O aumento das proposições apresentadas numa comissão temática permanente pode sinalizar que há maior interesse na matéria. Mas, caso haja um cenário em que somente as proposições apresentadas pelo Poder Executivo são aprovadas, o aumento propositivo da comissão não demonstraria uma característica mais informacional, mas sim um aumento da característica distributivista, tendo em vista que os parlamentares utilizariam desses projetos para negociar suas prioridades com outros parlamentares ou com o próprio Executivo.

Após a análise dos dados que tratam do modelo informacional, podemos sintetizar que: 1) a maioria dos parlamentares que passaram pela CME, atuaram por um ou dois anos, período pequeno para que haja desenvolvimento técnico na matéria, por outro lado, um grupo pequeno de parlamentares, ocupou várias vezes uma vaga na comissão, representando um percentual total de cerca 40% de cadeiras com membros especializados, 2) houve um crescimento constante de despachos terminativos para a CME após a Lei do Petróleo, 3) o percentual de aprovação, pelo plenário, das proposições apreciadas na comissão foi baixo, e 4) houve crescimento da quantidade de proposições apresentadas pelo Legislativo após 1997, com pequeno percentual de aprovação, ao passo que o Executivo apresenta matérias pontuais com grande desempenho para aprovação.

Percebemos que o modelo informacional está presente na CME, visto que um grande percentual de vagas é ocupado por parlamentares experientes, embora o desempenho de aprovação das proposições apresentadas sobre IOG seja pequeno. Passaremos agora para a análise do modelo partidário.

7.3 Partidária

O modelo partidário trata o partido como um solucionador dos conflitos do parlamento. Por meio de uma autoridade central, desempenhada pelas prerrogativas regimentais, o líder possui o controle das indicações para as comissões e o poder de agenda do Congresso. Partidos que possuem uma maior coesão ideológica facilitam as orientações para a atuação parlamentar, enquanto aqueles que possuem uma formação mais heterogênea, precisam impor a orientação partidária, elevando o custo para o atingimento de suas metas.

A negociação entre os líderes partidários para indicação dos membros para as comissões permanentes faz parte de uma composição para defesa de interesses dos respectivos estados. A Comissão é composta, portanto, por parlamentares que estão sujeitos à aferição de sua atuação por parte dos estados e pelos partidos políticos que representam. Percebemos que a atuação entre os estados é heterogênea. A atuação partidária é presente, em especial, por termos um sistema político no qual há preponderância do Poder Executivo para edição de leis em razão dos seus incentivos orçamentários.

A seleção dos componentes das comissões é estratégica. O partido identifica as regiões onde existe maior fidelidade eleitoral e

indica parlamentares que possam trazer maiores benefícios para atendimento delas. Assim, há uma maior probabilidade de controle de sua bancada parlamentar.

A presença de vários partidos fragmentados se torna um desafio para governabilidade do Executivo. Há uma grande complexidade na relação entre o Executivo e o Legislativo. O partido do presidente não possui maioria para aprovação dos projetos e precisa formar uma coalizão. Para a formação de maiorias legislativas, há necessidade de nomeação para funções estratégicas para o governo (PALOTTI, 2017). Nesse contexto, a participação nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados é uma forma para viabilizar os projetos do governo.

As comissões especiais podem ser utilizadas como uma orientação partidária para a aprovação de determinada matéria em substituição às comissões permanentes. Há uma maior centralização das decisões, reduzindo a possibilidade de alterações no texto enviado, bem como uma maior celeridade no trâmite processual. A possibilidade de indicação dos membros pelos líderes demonstra uma atuação vinculada às decisões dos partidos.

O acesso das lideranças dos partidos políticos às negociações sobre as votações representa uma vantagem competitiva na aprovação de proposições. Além disso, exercem um importante papel na indicação dos membros das comissões. Por isso é relevante seu estudo para entender o interesse de cada partido nas políticas públicas sobre óleo e gás tratadas na CME e se esse interesse sofreu alterações com tempo, acompanhando eventualmente a mudança da agenda do próprio partido, identificando eventual comportamento partidário.

A visão distributivista também pode ser analisada nesse ponto. Caso não haja uma correlação da posição do partido a com atuação dos seus parlamentares na CME poderemos confirmar eventual postura distributivista daquela comissão. Além dos dados apresentados, as entrevistas nos trazem uma visão daqueles que atuam diretamente com a matéria, conforme verificamos nos próximos parágrafos.

Os entrevistados do setor entendem que esse perfil varia de acordo com o governo que está no poder. A CME decide conforme as diretrizes de determinado governo. Ao longo do tempo, eles perceberam que as evoluções regulatórias foram mérito do governo e não da CME, como, por exemplo, a aprovação do regime de partilha.

Uma orientação partidária, por vezes, pode não ser boa para uma discussão aprofundada, o que geraria um resultado danoso para outros entes ou setores. Mais uma vez, os entrevistados trouxeram o exemplo do marco regulatório do pré-sal e destacaram que essa regulação

trouxe uma concentração de renda na União e um controle estatal forte sobre os campos do pré-sal.

Os entrevistados do Poder Executivo afirmaram que, no que diz respeito à IOG, o governo sempre foi muito propositivo, editando medidas provisórias, enviando propostas de projetos de leis, atuando através do regime de urgência. Esse modelo acaba atuando em momentos de maior favorabilidade da bancada para aprovar os projetos de seu interesse.

Os assuntos do governo são, em regra, uma demonstração do modelo partidário. E, como exemplo, citam que esse aspecto ficou muito claro na elaboração do marco regulatório do pré-sal. Havia interesse de setores da IOG de que o regime de exploração não fosse a partilha de produção, sem interferência do estado através da PPSA. Mas a orientação do governo, à época, foi preponderante para definir qual modelo seria estabelecido. O aspecto partidário, que representava o governo, foi mais relevante que os interesses de agentes externos à área de minas e energia.

A despeito de ocorrer uma atuação partidária em temas relevantes, de maneira geral, os partidos possuem pouca atuação nas comissões permanentes. Entendem que esses ambientes são utilizados para tratar de questões regionais através de negociações entre os parlamentares, reforçando a preponderância do modelo distributivista.

Já os consultores e assessores entendem que a CME possui parlamentares que defendem interesses próprios e interesses partidários e que isso depende dos partidos em que eles são filiados. Em alguns casos, haverá uma defesa maior da ideologia partidária, diminuindo a discussão técnica ou retirando a oportunidade de negociação para interesses parlamentares regionais.

Outro ponto trazido é que eles percebem que a CME possui um padrão em que os partidos não costumam trocar os parlamentares que atuam nela, diferentemente do que ocorre em outras comissões permanentes como a CFT ou CCJ, arenas em que as movimentações são mais comuns para inclusão de parlamentares mais alinhados com os interesses do partido.

Com relação aos marcos regulatórios, lembram que, na época da aprovação do marco regulatório do pré-sal, houve uma articulação partidária forte para assumir a presidência da CME, sendo que o partido do governo ficou com essa função.

7.3.1 Atuação partidária

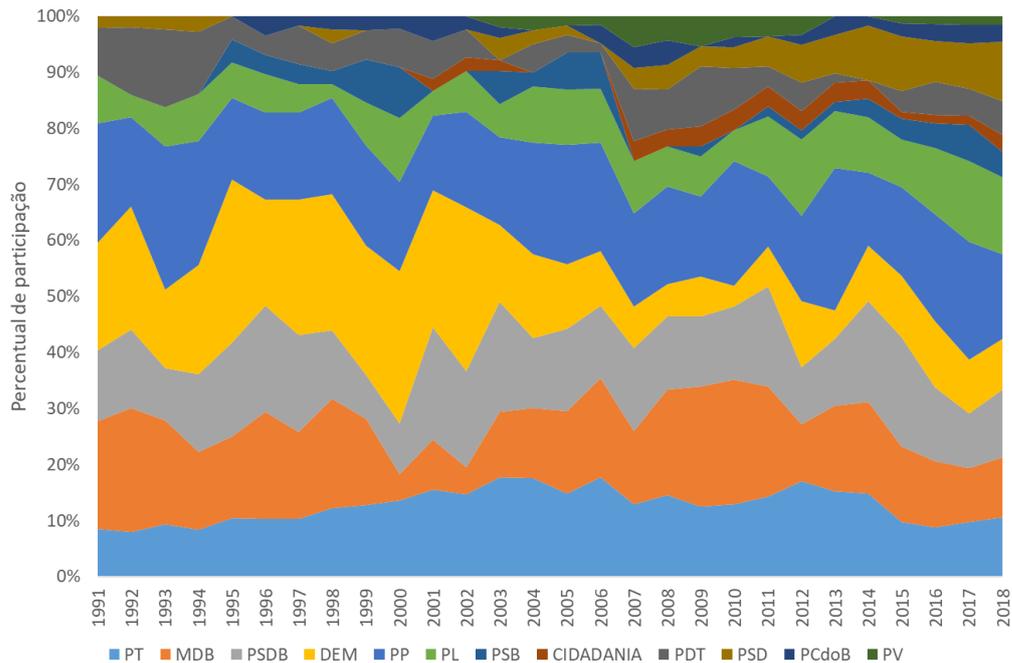
Os partidos políticos são entes dotados de personalidade jurídica que exercem grande influência dentro do processo decisório. Por meio das suas lideranças, eles determinam a agenda a ser votada e o andamento dos projetos de lei.

O interesse dos partidos nas comissões temáticas pode demonstrar o alinhamento dos temas discutidos na comissão com os programas partidários. Uma participação mais representativa²⁴ expressa o quanto os temas tratados na Comissão são relevantes e o esforço político que o partido fará para aprovar as proposições, controlando a agenda da comissão temática.

A Comissão de Minas e Energia trabalha com temas relacionados à indústria de capital intensivo (mineração, energia e óleo e gás). Existem partidos com agendas mais relacionadas à indústria. É natural, portanto, que partidos com essa proposta tenham parlamentares com maior interesse em participar das discussões da CME. A participação de partidos, cuja base eleitoral seja mais social, tendem a apresentar um interesse menor na comissão. Vejamos como ficou a composição da CME no gráfico 12:

²⁴ O gráfico 12 apresenta o percentual de participação dos partidos na Comissão de Minas e Energia.

Gráfico 12 – Atuação partidária.



Fonte: Elaboração do autor.

A participação partidária na CME, ao longo dos anos, foi representada, em sua maioria por seis partidos (PT, MDB, PSDB, DEM, PP e PL). Essa representatividade corresponde ao tamanho das bancadas dos respectivos partidos na Câmara. Destaque para a participação do Progressistas – PP que, dentro do período analisado, sempre manteve uma grande participação²⁵ na CME.

A partir de 2006, notamos o aumento na participação de partidos menores na comissão, sendo que em 2018 eles representavam cerca de 20% dos membros da comissão. A participação de um número maior de partidos representa, ao menos em tese, um aumento nos debates e uma maior atuação propositiva sobre os temas tratados.

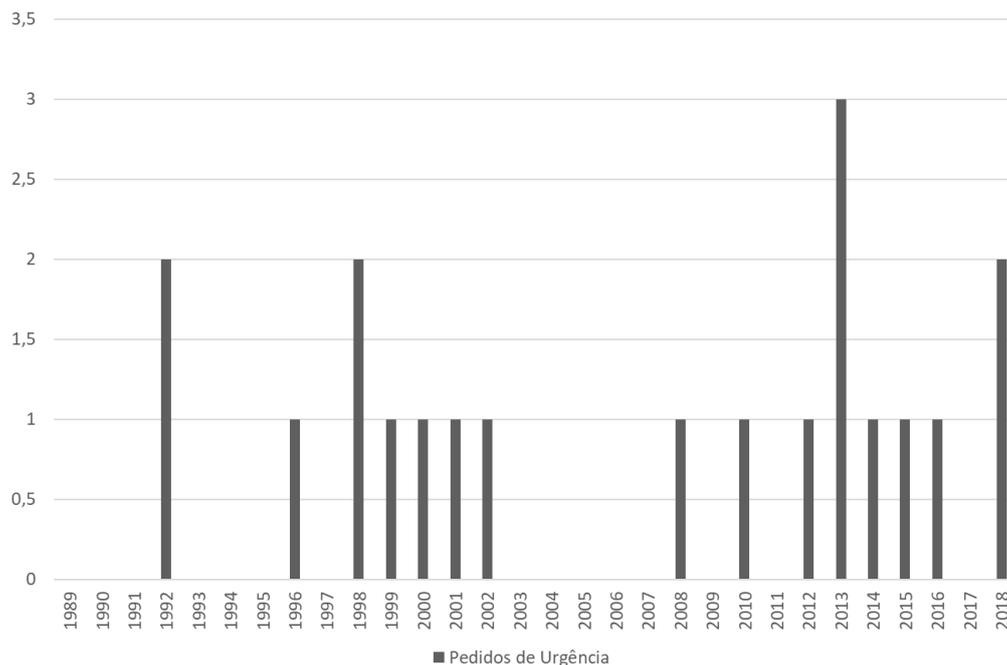
O anúncio da descoberta do pré-sal, em 2006, pode ter sido um fator de maior participação de outros partidos na Comissão nas discussões que ocorreriam sobre a regulação do setor, em especial nas questões relacionadas à distribuição de recursos.

²⁵ Participação proporcional ao número de membros da CME.

7.3.2 Pedidos de urgência

As aprovações dos pedidos de urgência permitem dar celeridade na aprovação do projeto de lei. É um indicador de vontade política para aprovação sendo que atuação partidária para aprovação é essencial, conforme podemos observar no gráfico 13.

Gráfico 13 – Pedidos de urgência.



Fonte: Elaboração do autor.

Nota: Tipo de Proposição dos Projetos que tramitarem na CME entre 1991-2018. Filtragem por Categoria “Requerimento” relativo a parlamentares.

Conforme o gráfico apresentado, poucos projetos de lei sobre a IOG, que passaram pela CME, receberam pedido de urgência para apreciação pelo plenário ao longo dos anos.

O ano de 2013 apresentou uma maior quantidade de pedidos de urgência: a) o PDC 1.360/2013, que trata de cooperação entre o Brasil e a Argentina na área de bioenergia (BRASIL, 2013), b) o PL 37/2011, que versa sobre o aproveitamento de substância minerais, entre elas o petróleo (BRASIL, 2011a) e c) o PL 463/2011, que altera o código de minas (BRASIL, 2011b). Pelo assunto, não percebemos uma correlação entre os projetos aprovados e fatos que aumentassem esse número nesse ano.

Dessa forma, temos que, em média, apenas uma proposição por ano recebe tratamento de urgência, inferindo um pequeno interesse partidário para aprovação das proposições na CME.

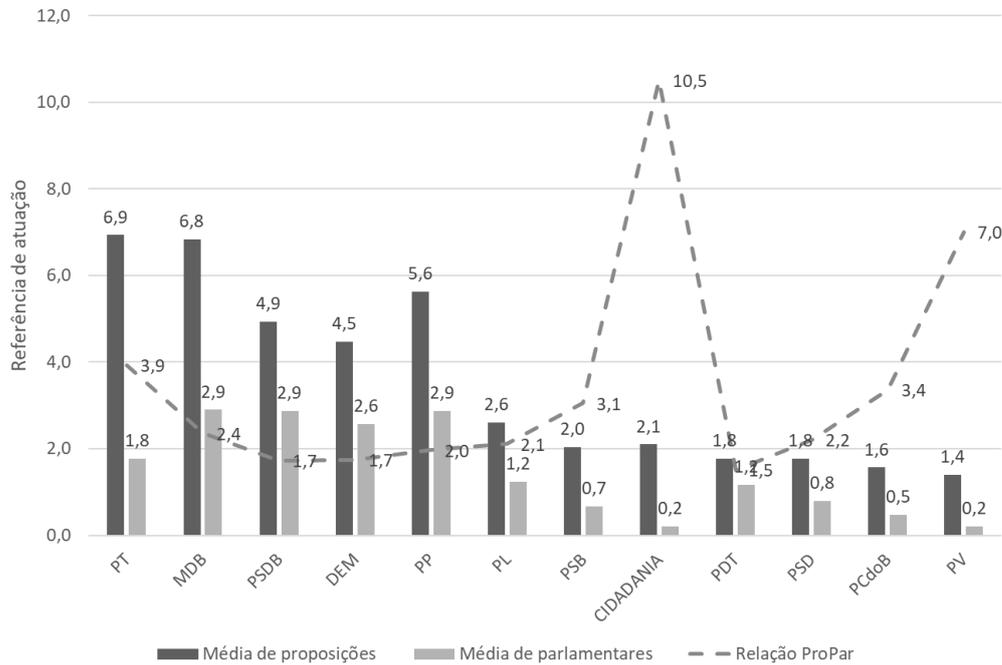
7.3.3 Projetos apresentados por Partido

A apresentação de projetos de lei indica o quanto o partido atua em determinada comissão permanente²⁶. A nossa legislação atribui recursos para as lideranças partidárias para que fomentem a carreira legislativa dos membros dos partidos, estimulando a atuação alinhada às suas orientações, em busca da manutenção de sua base eleitoral. A delegação dada pelos líderes partidários aos parlamentares das comissões aumenta a sua capacidade de exercer sua preferência política, que deve estar alinhada ao posicionamento do partido. (MIRANDA, 2008).

É importante entender o percentual de participação correlacionando à atuação efetiva dos partidos na proposição de políticas públicas, conforme GRÁFICO 14. A representatividade do parlamentar em determinada comissão pode estar relacionada à manutenção do arcabouço regulatório, atuando de forma a barrar novas proposições.

²⁶ Para essa análise utilizamos os partidos que apresentaram, em média, pelo menos um projeto de lei por ano. O quantitativo médio de parlamentares representa a divisão entre o quantitativo total de parlamentares do partido dividido pelo período estudado (30 anos). A “Relação Propar” indica a relação entre a média dos parlamentares e o quantitativo de projetos de lei apresentados durante o período.

Gráfico 14 – Relação de proposições por partidos.



Fonte: Elaboração do autor.

Conforme apresenta o gráfico 14, existem partidos que, proporcionalmente, ocupam assentos na CME, mas possuem baixa atuação propositiva. Por outro lado, há partidos menores que apresentam mais projetos de lei buscando essa alteração regulatória.

Os partidos com maior representatividade média para o período analisado foram MDB, PSDB, PP e DEM. Esses partidos apresentaram, em média, mais de quatro proposições ao ano. Apesar de terem uma participação maior que os demais partidos, DEM e PSDB, possuem uma atuação pouco propositiva (relação *Propar* abaixo de 2).

Já os partidos que possuem uma ideologia de esquerda (PT, PSB e PCdoB), possuem um percentual médio pequeno de participação, mas são muito propositivos elevando a relação *Propar* para acima de 3 pontos.

Com relação ao PV e Cidadania, ambos os partidos apresentam um comportamento diferente dos demais. Eles possuem pequena representação, mas defendem agendas partidárias (agenda ambiental – PV e bioenergias – Cidadania), que podem ter influenciado no alto índice *Propar*.

De forma sintética, os principais achados do modelo partidário são: 1) participação majoritária de seis partidos na comissão, correspondente às respectivas bancadas no plenário, com aumento da participação de partidos menores a partir de 2006, 2) poucos projetos receberam pedido de urgência para a tramitação, 3) partidos com maior representação na comissão são propositivos de forma mediana, já partidos com menos representatividade, mas com interesse na matéria são mais propositivos.

Enfim, notamos também uma atuação partidária na CME, embora não tenhamos identificado uma característica preponderante de todos os partidos.

7.4 Discussão de resultados

Ao examinar o desempenho propositivo da Comissão de Minas e Energia com a avaliação dos dados referentes há quase três décadas sobre IOG, entendemos que a comissão passou a ter um papel mais ativo após 1997, com a Lei do Petróleo.

Em trabalho que avalia o desempenho da CAPDR, Ricci e Lemos (2004) afirmam que o custo de tramitação é responsável pelo baixo número de projetos de lei que passam pela comissão e são aprovados pelo plenário da Câmara e, ainda em menor quantidade, são aprovados pelo Senado. Analisam um relevante ponto: os projetos de lei passam pela análise de pelo menos duas comissões e que um parecer negativo em uma dessas etapas já inviabiliza a proposição. Notamos que a CME apresenta um perfil similar de baixo desempenho na aprovação das matérias apresentadas. A nossa análise, porém, ficou restrita à atuação da comissão, não analisando se outras etapas (análise das propostas em outras comissões) poderiam influenciar o resultado final.

O desempenho é analisado através da combinação de macro e microinstituições que geram incentivos para o processo decisório, variando a cada caso. Segundo Meneguín e Inácio (2014), as oportunidades institucionais e a forma como os legisladores podem aproveitar essas oportunidades precisam ser estudadas para compreender como ocorre a influência do Poder Legislativo. Os autores concluem que há a necessidade de reflexão sobre a capacidade reativa dos parlamentares para que possamos demonstrar a forma com a qual eles exercem seu poder e competência. Avaliar essas formas é

importante para criação de metodologias de avaliação de desempenho do poder legislativo.

Em síntese, a investigação da conexão de atuação parlamentar da CME relacionada ao pagamento de royalties, trouxe achados importantes em cada um dos modelos do Novo Institucionalismo, como, por exemplo, a identificação do aumento da representação dos estados que recebem royalties após o início do pagamento das participações governamentais, mantendo-se constante até o final do período avaliado. Conseguimos identificar que há uma grande quantidade de parlamentares que não repetem a sua participação na Comissão, contribuindo para a alta rotatividade de membros e que há um pequeno grupo cativo que continuamente participa da Comissão. Constatamos também que há partidos, com maior representação na comissão, que são pouco propositivos e outros, com menor representatividade, e maior atuação.

Na mesma linha de outros estudos sobre as comissões (RICCI; LEMOS, 2004; MENEGUIN, INÁCIO; 2014), a avaliação dos fatores apresentados nos possibilita identificar as oportunidades para atuação proativa nas comissões como, por exemplo: a) a influência das regras reguladoras do processo legislativo e a sua influência no desempenho das comissões, b) possibilidade de entender como as regras formais influenciam o comportamento legislativo, c) caracterizar as comissões quanto à sua forma, conteúdo, preferência partidária ou *timing* das proposições legislativas e d) como grupos de interesses influenciam o processo legislativo.



8

8

CONCLUSÃO

Na atuação política e em seus estudos da ciência política, faz-se necessário considerar as atividades dos parlamentares para compreender a produção legislativa. Conhecer os atores, os autores dos projetos, seus relatores e a forma como são conduzidas as proposições é de grande relevância para os profissionais que atuam nesse processo. Entendemos que este trabalho traz uma visão sistematizada sobre como, ao longo dos últimos anos, esse processo ocorreu. Trata-se de uma visão parcial, que demanda ainda muito aprofundamento. É o início de um caminho longo que precisa ser percorrido para analisar de forma detalhada o comportamento da CME.

Buscamos analisar a atividade legislativa e suas proposições para compreendermos a relação entre os poderes e o seu processo. A representatividade ocorre de diversas formas e estudamos as suas principais características.

A ideia desse estudo é agregar a literatura, tendo em vista a ausência de estudos sobre as comissões permanentes, através da exposição descritiva de dados da CME, comissão que existe desde 1963. Pretendemos avaliar por meio de dados um tema ainda não explorado. A articulação política dentro da CME e a forma como ela foi composta ao longo dos anos explica alguns casos, mas não esgota a procura pelo seu entendimento. Reconhecer que os parlamentares de comissões temáticas possuem um papel relevante, face ao nosso sistema político, é importante para fomentar uma atuação mais profissional.

Há uma série de etapas dentro do processo legislativo, com vários atores e preferências distintas. Esses atores precisam ser estudados a partir de metodologias para serem entendidos. O estudo de dados objetivos pretende esclarecer algumas atuações ou, pelo menos, gerar a curiosidade para maior aprofundamento nos estudos.

Utilizamos, neste trabalho, a abordagem do Novo Institucionalismo para avaliar os modelos de atuação da CME. A utilização do Equilíbrio Pontuado para identificar os marcos que mudam essa atuação foi de grande relevância. As informações trazidas podem ser objetos de outros estudos e aprofundamento acadêmico.

A atuação das comissões conforme os modelos distributivista, informacional ou partidário, é um reflexo do nosso sistema legal e não necessariamente da atuação dos parlamentares. Esses modelos não se excluem. Dependendo do governo eleito e dos objetivos dos demais atores, todos eles podem ser exercidos. Há certa dificuldade em analisar modelos dentro de um sistema que confere concentração de decisões a um colégio de líderes e, por consequência, diminui a autonomia das comissões permanentes. (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1999).

A utilização conjugada do Novo Institucionalismo e do Equilíbrio Pontuado garantiu uma linha de raciocínio que é necessária para o estudo do tema relacionado a políticas públicas de petróleo e gás natural. O estudo da CME deve ser aprofundado em razão de sua relevância dentro do nosso sistema político. O estudo comparado com outras comissões levaria à melhor compreensão sobre o comportamento dos parlamentares.

O aumento do preço do petróleo ao longo dos anos fez com que a arrecadação de alguns estados aumentasse consideravelmente. Esse foi um gatilho importante para que houvesse uma mudança no modelo de atuação da CME em relação às políticas públicas do setor que ela, por competência, deve debater e regulamentar.

Já com relação à análise dos marcos regulatórios, embora não tenhamos percebido uma alteração pós-regulação do setor em 2010, notamos uma mudança a partir de 2006, ano do anúncio da descoberta do pré-sal. Essa mudança sugere que tenha havido uma expectativa de poder influenciar e negociar benefícios regionais na elaboração legislativa e que, para tanto, haveria necessidade de demonstrar conhecimento sobre o tema, através da apresentação de proposições, poderá fim de pleitear participação nas Comissões Especiais que elaboraram o marco regulatório de 2010. Dessa forma, podemos afirmar que houve dois momentos disruptivos para a CME sobre esse tema: 1) a legislação de 1997 e 2) a descoberta do pré-sal em 2006.

Ambos os marcos regulatórios são políticas públicas caracterizadas por períodos de mudanças que fugiram à normalidade do processo regulatório, ou seja, ambos processos são aptos a serem analisados pela Teoria do Equilíbrio Pontuado. Os fatores econômico e político impuseram uma alteração legislativa em 1997. Já em 2006, a descoberta do pré-sal, impuseram uma mudança abrupta na política pública relacionada a IO&G.

Com relação à atuação das comissões permanentes, entendemos que a apropriação de projetos de lei pelo poder Executivo, através da apresentação de projetos próprios ou medidas provisórias, demonstra uma capacidade do parlamentar de exercer protagonismo em temas de interesse nacional.

De 1989 até 2018, 618 parlamentares participaram da CME. Sobre as políticas públicas relacionadas a petróleo e gás natural, os partidos com maior participação foram PT, MDB, PSDB, DEM e PP. Já com relação à participação geográfica, os estados que receberam royalties que tiveram maior representatividade foram São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Bahia e Santa Catarina.

A análise dos dados permitiu concluir que a Comissão de Minas e Energia, ao tratar dos temas relacionados ao setor de petróleo e gás natural, possui uma atuação preponderantemente distributivista, com grande influência do Poder Executivo. Esse tema passou a fazer parte da agenda dos parlamentares após a quebra do monopólio em 1995 e a regulação de 1997. Não identificamos que o mesmo fenômeno tenha ocorrido após o marco regulatório do pré-sal de 2010.

Embora haja uma preponderância do modelo distributivista, não podemos deixar de notar que o modelo partidário também está presente na Comissão. Apenas seis partidos concentraram, ao longo do período estudado, a maioria das vagas da comissão e das proposições. Destacamos, também o PV e Cidadania, que atuaram fortemente de forma propositiva para defesa da agenda política de interesse partidário.

Sobre o aspecto informacional, a análise de dados demonstrou que há um pequeno grupo de parlamentares que atuam de forma cativa na Comissão, mas que representaram cerca de 40% das participações, ou seja, um percentual expressivo de vagas foi preenchido por parlamentares que possuem conhecimento sobre os temas tratados na Comissão. Além disso, conforme as entrevistas, as proposições que são discutidas e aprovadas na CME, possuem maiores chances de aprovação pelo Plenário, sendo, portanto, um reconhecimento do aspecto técnico da Comissão.

Durante a execução do estudo enfrentamos algumas limitações. O excesso de dados, em especial pela quantidade de estados e pelo período estudado, não permitiu avaliar os demais estados que atuam na CME relacionados a outros temas da indústria de petróleo e gás natural não vinculados ao recebimento de royalties. Outra dificuldade

enfrentada foi a realização de entrevistas com parlamentares que, pela dinâmica tradicional de agendamento de reuniões e pela limitação de acesso presencial em razão da COVID-19, não puderam realizar as entrevistas. Por último, a dificuldade em estabelecer uma separação dos parlamentares vinculados a outros temas como energia e mineração, não trouxe uma visão mais acurada sobre os deputados atuantes especificamente nesse setor.

Além de contribuir para o estudo específico sobre a Comissão de Minas e Energia, por meio da síntese de teorias e dados objetivos, pretendemos contribuir para novas agendas de pesquisa sobre temas correlatos. Compreender a atuação das comissões permanentes, em especial da CME, é fundamental para aperfeiçoar as estratégias para formulação das políticas públicas do setor como, por exemplo, entender a complexa rede de interesses que influenciam as negociações para aprovação de um projeto de lei e sua ligação com as características parlamentares. Conseguir analisar esses dados e criar um modelo matemático que possa ser utilizado em outras comissões e setores é um desafio a ser pesquisado. Estudar as proposições e as características dos seus representantes pode contribuir para conhecer a complexidade desse subsistema. Esperamos que esse trabalho tenha contribuído para o entendimento político da CME, comissão essencial para elaboração de políticas públicas do setor de petróleo e gás natural.



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

- ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Royalties**. Brasília, DF: BRASIL, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes/royalties>>. Acesso em: 28 mar. 2021.
- ALMEIDA, Maria Geralda de. Transposição do Rio São Francisco: água e desenvolvimento em velhos discursos. In: Propostas Alternativas. Fortaleza: IMPEC, 1994. p. 7-14.
- ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo. (Org.) **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher; ALMEIDA, Helga. Poder legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras. **Contexto int.** Rio de Janeiro, v.34, n.2, p. 617-657, dez. 2012.
- ANDREWS, Christina. Implicações Teóricas do Novo Institucionalismo: Uma Abordagem Habermasiana. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 271-299, 2005.
- ARAÚJO, Paulo Magalhães. Organização legislativa no Congresso Nacional: uma comparação entre Senado Federal e Câmara dos Deputados. **REI, Revista Estudos Institucionais**, v. 3, n. 2, p. 1163-1215, 2017.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; SILVA, Rafael Silveira. Titulares da agenda e carreiras políticas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 10, p. 285-311, 2013.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. Agenda dynamics and policy subsystems. **Journal of Politics**, v. 53, p. 1044-1074, 1991.
- BRAGA, Benedito P. F. et al. Pacto federativo e gestão de águas. **Estudos avançados**, v. 22, n. 63, p. 17-42, 2008.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília, DF. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/legislacao/constituicao/CFpdf/Constituicao.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2020.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução n. 17, de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. **Centro de Documentação e Informação**, Brasília, DF, 1989. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019%20A.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2020.
- BRASIL. Exposição de Motivos n. 23 do Sr. Ministro de Estado de Minas e Energia. Lei n. 9.478 de 6 de agosto 1997. **Diário da Câmara dos**

Deputados, Poder Legislativo, Brasília, DF, 19 jul. 1996, p. 20.567. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD19JUL1996.pdf#page=45>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei n. 9.478 de 6 de agosto 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.

Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 07 ago. 1997. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9478-6-agosto-1997-365401-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 08 ago. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei n. 13.351 de 22 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 dez. 2010. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2010/lei-12351-22-dezembro-2010-609797-norma-pl.html>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 37, de 2011. Dispõe sobre o regime de aproveitamento das substâncias minerais, com exceção dos minérios nucleares, petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos e das substâncias minerais submetidas ao regime de licenciamento de que trata o inciso III do art. 2º do Decreto-lei n. 227 de 28 de fevereiro de 1967. **Plenário**, Poder Legislativo, Brasília, 2011a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1583645&filename=PL+37/2011>. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 463, de 2011. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, e da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990.. **Plenário**, Poder Legislativo, Brasília, 2011b. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=492271>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Decreto Legislativo n. 1.360, de 2013. Aprova o texto do Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina sobre Cooperação na Área de Bioenergia, incluindo Biocombustíveis, celebrado em Buenos Aires, em 31 de janeiro de 2011. **Plenário**, Poder Legislativo, Brasília, 2013. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/599038>>. Acesso em: 08 jun. 2020.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá; SANTOS, Luiz Claudio Alves dos; NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da. **Curso de regimento interno da Câmara dos Deputados**. Brasília: Vestcon, 2006.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá et al. **O sistema de comissões permanentes da Câmara dos Deputados: análise de sua composição e atuação na 54ª Legislatura**. 2018.

CARVALHO, Bruno Sciberras de. Individualismo metodológico, racionalidade e ação instrumental: a proposta cognitiva de Raymond Boudon. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 111-123, out. 2010.

CARVALHO, Daniel Izaías de. Teoria do equilíbrio pontuado: uma análise da execução orçamentária no Brasil no período de 1980-2014. **Rev. Serv. Público**, Brasília, v. 69, n. 1, p. 85-110. jan./mar., 2018.

CORRÊA, Maria Leticia. Contribuição para uma história da regulamentação do setor de energia elétrica no Brasil: o Código de Águas de 1934 e o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica. **Política & Sociedade**, n. 6, p. 255-291, abr. 2005.

DUARTE, Cristiano Parra. Agenda governamental de políticas setoriais: uma análise sobre a atenção do Executivo e do Legislativo às políticas de energia no período de 2003 a 2014. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 44, 2020. **Anais...** [on-line]: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2020.

DULCI, Otavio Soares. Representatividade e governabilidade no Legislativo: o controle da fragmentação partidária. **REFORMA POLÍTICA DEMOCRÁTICA**, p. 193, 2015.

ENRIQUEZ, Maria Amélia Rodrigues da Silva. Equidade intergeracional na partilha dos benefícios dos recursos minerais: a alternativa dos Fundos de Mineração. **Revibec: revista iberoamericana de economía ecológica**, [on-line], v. 5, p. 61-73, 2006. Disponível em: <<https://www.raco.cat/index.php/Revibec/article/view/57898>>. Acesso em: 10 mai. 2020.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. **RBCS**, v. 16, n. 45, p. 5-24, fev., 2001.

FERRI, Cristiano. Fatores internos da Câmara dos Deputados e a coerência das leis federais. **Cadernos da Escola do Legislativo-e-ISSN: 2595-4539**, v. 9, n. 14, p. 103-132, 2019.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando de Magalhaes Papaterra. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 58, p. 193-223, 2003.

JOHN, Peter; BEVAN, Shaun. What are Policy Punctuations? Large changes in the Legislative Agenda of the UK Government, 1911–2008. **The Policy Studies Journal**, v. 40, n. 1, p. 89-107, 2012.

KENNETH, A.; SHEPSLE, R. **Positive theories of Congressional institutions**. Michigan: University of Michigan Press, 2002.

MELO, Carlos Ranulfo. As instituições políticas brasileiras funcionam? **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, n. 25, p. 247-250, jun. 2006.

MENEGUIN, Fernando B.; INÁCIO, Magna. Desempenho do Poder Legislativo: como avaliar. **Textos para Discussão**, Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, Senado, 2014.

MIRANDA, Geralda Luiza. **O comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (1991-2007)**. 2008. 204 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2008.

MORAIS, J. M. **Petróleo em águas profundas**: uma história tecnológica da Petrobras na exploração e produção de offshore. Brasília: IPEA: Petrobrás, 2013.

MOURA, Marcelo Gameiro de. Agências regulatórias no Brasil: os casos dos setores de telecomunicações, eletricidade e petróleo/gás natural. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 2, p. 79-113, 2002.

MÜLLER, Gustavo. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. **Dados**, v. 48, n. 2, p. 371-394, 2005.

OLIVEIRA, Nathalia Capellini Carvalho de. A grande aceleração e a construção de barragens hidrelétricas no Brasil. **Varia hist.** Belo Horizonte, v. 34, n. 65, p. 315-346, 2018.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. **Estratégias de seleção e substituição de ministros de Estado no presidencialismo de coalizão brasileiro**: perfil, alocação e rotatividade. 2017. 182 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

PERES, Paulo Sergio. O behaviorismo, a teoria da escolha racional e o novo institucionalismo. **Rev. bras. Ci. Soc.** São Paulo, v. 23, n. 68, out., 2008.

REIS, Luiza Santangelo; GOOD, Kevin Joseph; RICHARTZ, Fernando. A volatilidade nos preços das commodities e o comportamento dos custos na indústria têxtil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 27, 2019, Curitiba. **Anais...** Curitiba: [s. n.], 2019.

RESENDE, Ciro Antônio da Silva. **O sistema comissional e a atuação de interesses organizados**. Acesso e influência na câmara dos deputados. 2018. 235 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

RICCI, Paolo; LEMOS, Leany Barreiro. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 55, p. 107-129, 2004.

RIDLEY, Mark. **Evolução**. Porto Alegre: Artmed Editora, 2007.

SABATIER, Paul A. The need for better theories. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the policy process**. Cambridge: Westview Press, 2007. p. 3-17.

SALES, Laiana Siqueira. **Análise estrutural e formação de preços no mercado de cobre**. 2009. 120 f. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. Comissões permanentes, estrutura de assessoramento e o problema informacional da Câmara dos deputados do Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 4, p. 1127-1168, 2016.

SANTOS, José Luís Guedes dos et al. Integração entre dados quantitativos e qualitativos em uma pesquisa de métodos mistos. **Texto & Contexto-Enfermagem**, v. 26, 2017.

SCHECHTMAN, Rafael et al. Participações governamentais na nova Lei do Petróleo. In: RIO OIL & GAS EXPO AND CONFERENCE, 2000, Rio de Janeiro. Brazilian Petroleum Institute - IBP, Rio de Janeiro, 2000. p. 1-8.

SILVESTRE, Hugo Consciência; ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de. Teoria do Equilíbrio Pontuado nas Políticas Públicas Brasileiras: O Caso do Ceará. **RAC**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 6, art. 2, p. 696-711, nov./dez., 2015.

TESTA, Graziella Guiotti. **“Quando eu chegar lá eu te conto”**: atributos dos deputados que incluem itens na pauta do Plenário da Câmara. 2011. 82 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

TORRES, H. DA G. O novo institucionalismo e a questão regional. **Nova Economia**, v. 5, n. 1, 2013.

TROJBICZ, Beni. **Política pública de petróleo no Brasil**: da liberalização ao pré-sal. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

TROJBICZ, Beni; LOUREIRO, Maria Rita. Rupturas, continuidades e gradualismo nas políticas de petróleo no Brasil: 1995 a 2010. **Organizações & Sociedade**, v. 25, n. 85, p. 193-210, 2018.

TROJBICZ, Beni; SEGATTO, Catarina Ianni. Uso discricionário das receitas de petróleo no Brasil: dinâmicas federativas. **Cadernos EBAPE**, v. 18, n. SPE, p. 667-679, 2020.

TRUE, J.; JONES, B.; BAUMGARTNER, F. Punctuated equilibrium theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the policy process**. Cambridge: Westview Press, 2007. p. 155-187.

ZUZA, José Vieira Camelo Filho. A política econômica regional do Vale do São Francisco: uma busca do desenvolvimento do interior brasileiro. **Revista de Estudos Sociais**, n. 20, v. 2, 2008.



idn

Bo
pro
cit
ref
Nos
são

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO