

Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Sociais
Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas

Pedro Araújo Pietrafesa

**Engajamento Parlamentar no Processo de Formulação de Políticas Públicas
do Executivo: As Políticas Públicas de Clima e Biocombustíveis no Brasil e
Estados Unidos**

Brasília

2013

Pedro Araújo Pietrafesa

**Engajamento Parlamentar no Processo de Formulação de Políticas Públicas
do Executivo: As Políticas Públicas de Clima e Biocombustíveis no Brasil e
Estados Unidos**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Ciências Sociais, sob orientação do prof. Lúcio Remuzat Rennó Junior, no Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas da Universidade de Brasília.

Brasília

2013

Pedro Araújo Pietrafesa

**Engajamento Parlamentar no Processo de Formulação de Políticas Públicas
do Executivo: As Políticas Públicas de Clima e Biocombustíveis no Brasil e
Estados Unidos**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Ciências Sociais, sob orientação do prof. Lúcio Remuzat Rennó Junior, no Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas da Universidade de Brasília.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Lúcio Remuzat Rennó Júnior (CEPPAC/UnB) – Orientador

Profª. Dra. Sônia Ranincheski (CEPPAC/UnB)

Prof. Dr. Paulo Du Pin Calmon (IPOL/UnB)

Prof. Dr. Denilson Bandeira (IPOL/UnB)

Prof. Dr. Carlos Pereira (FGV)

Prof. Dr. Moisés Balestro (CEPPAC/UnB) - Suplente

Agradecimentos

A construção de uma tese de doutorado é um processo complexo que envolve a participação de um conjunto de pessoas indispensáveis para a finalização do trabalho. Portanto, gostaria de agradecer ao meu orientador, Lúcio Remuzat Rennó Junior, pelas imensas contribuições e estímulos que deu à presente tese de doutorado, bem como à minha formação intelectual e profissional. Sem a ajuda do professor Lúcio Rennó não haveria o projeto de pesquisa que culminou com o desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço à Universidade de Brasília, mais especificamente ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), pela oportunidade de aprendizado. Destaco os professores mais presentes na minha pós-graduação, Cristhian Teófilo, Sônia Ranincheski, Simone Rodrigues, Moisés Balestro e Lúcio Rennó. Além da UnB, quero manifestar gratidão institucional ao CNPq, pela bolsa concedida. Sua política de concessão de bolsas de estudo possibilita o aperfeiçoamento do ensino superior no Brasil, permitindo o aprimoramento intelectual dos estudantes, tanto nas universidades brasileiras, quanto no exterior. Através do fomento concedido por essa instituição, pude realizar meus estudos em Brasília e parte da pesquisa nos Estados Unidos.

Não poderia deixar de agradecer ao professor Eric Hershberg, da *American University*, por ter me recebido no *Center for Latin American and Latino Studies*. Essa estadia foi fundamental para a coleta de informações acerca dos casos de engajamento parlamentar nas políticas de clima e biocombustíveis nos Estados Unidos. Outros professores da *American University* muito importantes para a elaboração da presente tese foram Miguel Carter e James Thurber, esse último, devido à sua experiência no Congresso Nacional americano, me concedeu uma esclarecedora entrevista sobre o papel dos congressistas no processo de formulação de políticas públicas do Executivo.

Por último, e mais importante, um agradecimento especial às pessoas mais próximas. À minha família – mãe, pai, irmã e Sagwa –, que me apoiou, suportou e incentivou na caminhada que permeou toda a jornada do doutorado. À minha linda companheira, Laura de Oliveira, também doutoranda, que compartilhou todos os momentos desses quatro anos, tanto em Brasília, quanto em Washington, D.C., e, agora, de volta à nossa cidade natal, Goiânia. Partilhamos praticamente todos os aspectos de uma vida de casal, que o padre relata na cerimônia de casamento: “a alegria e a tristeza, a saúde e a doença, a pobreza e a riqueza”. Muito obrigado, te amo. À Dona Angêla, querida sogra, incentivadora e revisora. E aos meus amigos, cumplicidade por mais de 14 anos.

Resumo

A presente tese tem o objetivo de analisar o engajamento parlamentar no processo de formulação de políticas públicas governamentais do Executivo no Brasil e nos Estados Unidos, em perspectiva comparada. Partimos do pressuposto de que os congressistas brasileiros e americanos, no intuito de influenciar a tomada de decisão dos órgãos de governo quanto às melhores alternativas referentes ao desenho das políticas públicas formuladas no interior do Executivo, desenvolvem ações e fazem determinadas escolhas no que diz respeito aos recursos, tempo e atenção que dedicarão às atividades de formulação de políticas públicas governamentais. O engajamento parlamentar pode ocorrer de diferentes formas, por exemplo, por meio da participação direta dos congressistas nos espaços criados pelo Executivo, os deputados e senadores podem constituir fóruns de debate com os responsáveis das agências da administração pública pela elaboração das políticas públicas. Outra maneira é a utilização de instrumentos de comunicação, como o envio de ofícios requisitando informações a respeito da política pública. Por fim, o engajamento pode se dar através do encaminhando de sugestões às autoridades do Executivo, da co-assinatura ou do apoio ao envio de contribuições de terceiros para o Executivo, de apresentação de legislação que restrinja ou permita ao governo finalizar algum processo decisório e da introdução de processo judicial. A tese está baseada em estudos de caso, assim, foram escolhidas quatro políticas públicas para compreender os movimentos dos congressistas, duas em cada país, sendo uma a política de clima no Brasil e Estados Unidos e outra, a de biocombustíveis. Dessa forma, podemos verificar as variações nos comportamentos parlamentares não só em comparação entre países que possuem sistemas presidencialistas diferentes, mas dentro das mesmas características institucionais. A triangulação de metodologia permitirá observar com mais precisão o engajamento parlamentar nos processo de formulação de políticas públicas de mudanças climáticas e de combustíveis renováveis. Assim, os métodos do *process-tracing*, redes de políticas públicas e a comparação foram empregados.

Abstract

The dissertation aims to analyze the parliamentary engagement in the Executive process of public policy making in Brazil and the United States in the comparative perspective. We assumed that the Brazilian and American congressmen, in order to influence the decision-making process, develop actions and make certain choices related to resources, time and attention devoted to the activities of governmental policy-making. The parliamentary engagement can occur in different ways, for instance, through the direct participation in the spaces created by the Executive Branch, representatives and senators can design forums for discussion with agencies of government to debate the development of public policy, use communication tools such as sending letters requesting information about public policy and suggestions to the executive authorities, co-signing or supporting third-party contributions to the Executive, presenting legislation that restricts or allows the government to finalize any decision-making process and introducing judicial process. The dissertation is based on case studies, and four public policies were chosen to understand the movements of congressmen, two in each country, one political climate in Brazil and the United States and other of biofuels. Consequently, we can see variations in parliamentarians' behavior, not only in comparing countries with different presidential systems, but within the same institutional characteristics. The triangulation methodology will provide more accurately observation of parliamentary engagement in the formulating process of public policies on climate change and renewable fuels. Thus, the methods of process-tracing, policy networks and the comparison were employed.

Lista de Tabelas

Tabela 1: Os gabinetes ministeriais dos presidentes eleitos no Brasil de 1990 a 2006	46
Tabela 2: Porcentagem de sucesso da legislação ordinária apresentada por Presidente – de Collor a Lula 1	51
Tabela 3: Disciplina partidária no Congresso Americano, de 1960 a 2011	61
Tabela 4: Controle partidário do Governo, Unido ou Dividido – 1901-2012	63
Tabela 5: Quantidade de Audiências Públicas da Câmara dos Deputados sobre Mudança do Clima de 2003 a 2007	95

Lista de Gráficos

Gráfico 1: Você acha que o aquecimento global representa uma ameaça séria para você ou seu modo de vida? 123

Gráfico 2: Pensando no que é dito na mídia, na sua opinião a gravidade do aquecimento global é: geralmente exagerado, geralmente correta, ou é geralmente subestimada? 123

Lista de Quadros

Quadro 1: Distribuição dos sub grupos do GTI – Biodiesel	157
--	-----

Lista de Figuras

Figura 1: Rede demonstrativa	82
Figura 2: Geodésia e Diâmetro	83
Figura 3: Grau de centralidade máxima da rede	84
Figura 4: Grau de centralidade intermediária da rede	85
Figura 5: Grau de centralidade mínima da rede	85
Figura 6: Coesão dos subgrupos	87
Figura 7: Rede de atores que participaram do processo de formulação da proposta do Executivo de Política Nacional sobre Mudança do Clima	108
Figura 8: Rede Egocentrada do Observatório do Clima	111
Figura 9: Sociograma com as duas redes compostas por parlamentares durante o processo de formulação do projeto de lei do Executivo de Política Nacional sobre Mudança do Clima	114
Figura 10: Rede de atores que participaram do processo de formulação do <i>Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule</i>	129
Figura 11: Rede egocentrada dos senadores que participaram da audiência pública na Comissão de Meio Ambiente e Obras Públicas do Senado	132
Figura 12: Rede egocentrada dos deputados que participaram da audiência pública na Câmara de Deputados	134
Figura 13: Rede egocentrada dos congressistas que enviaram um ofício para Lisa Jackson requisitando o encerramento do processo de formulação do <i>Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule</i>	138

- Figura 14: Rede egocentrada dos congressistas que enviaram ofício para EPA para demonstrar a preocupação com a possível política pública *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule* 139
- Figura 15: Rede egocentrada dos senadores democratas que enviaram ofício para Lisa Jackson, demonstrando suas preocupações com o *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule* 140
- Figura 16: Rede egocentrada dos congressistas que assinaram a petição judicial 142
- Figura 17: Rede de atores que participaram do processo de formulação no Executivo do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel 169
- Figura 18: Rede egocentrada da deputada federal Mariângela Duarte 172
- Figura 19: Rede egocentrada do deputado federal Rubens Otoni 174
- Figura 20: Rede egocentrada dos membros do Conselho de Altos Estudos 175
- Figura 21: Rede de atores que participaram do processo de formulação do RFS2 187
- Figura 22: Registro do encontro de funcionários da EPA responsáveis pela elaboração do RFS2 com assessores de senador 191
- Figura 23: Rede egocentrada dos participantes da audiência pública na Subcomissão de Conservação, Crédito, Energia e Pesquisa da Comissão de Agricultura 193
- Figura 24: Rede egocentrada das audiências dos senadores na Comissão de Agricultura, Nutrição e Florestas 195
- Figura 25: Rede egocentrada *Government Accountability Office* 197
- Figura 26: Rede egocentrada ofício de deputados para diretor da Secretaria de Administração e Orçamento 199

Lista de Abreviaturas e Siglas

Agência de Proteção Ambiental	EPA
Agência Nacional do Petróleo	ANP
Associação Brasileira da Indústria de Óleos Vegetais	ABIOVE
Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores	ANFAVEA
Associação Pernambucana de Defesa da Natureza	ASPAN
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	BNDES
Central Única dos Trabalhadores	CUT
Coalizão Americana de Etanol	CEO
Combustível 100% composto por etanol	E-100
Comissão Executiva Interministerial	CEIB
Comissão Mista Especial do Congresso Nacional sobre Mudança do Clima – Mudanças Climáticas	CMEsp
Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima	CIM
Confederação Nacional da Agricultura	CNA
Confederação Nacional da Indústria	CNI
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura	CONTAG
Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente	ECO-92
Conselho de Altos Estudos da Câmara dos Deputados	CAEAT
Conservação Internacional	CI
Contribuição para Financiamento da Seguridade Social	CONFINS
Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima	CQNUMC
Departamento de Agricultura dos Estados Unidos	USDA
Departamento de Energia Dos Estados Unidos	DOE
Departamento de Transportes	DOT

Dióxido de Carbono	CO2
Divisão de Informação e Assuntos Regulatórios dos Estados Unidos	OIRA
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária	EMBRAPA
Environmental Defence Fund	EDF
Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional	FASE
Federação dos Municípios do Estado do Maranhão	FAMEM
Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas	FBMC
Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente	FBOMS
Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável	FBDS
Fundação Getúlio Vargas	FGV
Gás de Efeito Estufa	GEE
Governos Locais pela Sustentabilidade	ICLEI
Grupo de Trabalho Amazônico	GTA
Grupo de Trabalho Interministerial	GTI – Biodiesel
Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro	COPPE-UFRJ
Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais	ICONE
Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia	IPAM
Instituto Internacional de Educação do Brasil	IEB
Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais	INPE
Instituto Socioambiental	ISA
Instituto Volta ao Campo	IVC
Lei de Independência e Seguridade Energética dos Estados Unidos	EISA
Lei Orçamentária Anual	LOA
Mecanismo de Desenvolvimento Limpo	MDL
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	MAPA

Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação	MCTI
Ministério da Defesa	MD
Ministério da Educação	MEC
Ministério da Fazenda	MF
Ministério da Integração Nacional	MIN
Ministério da Saúde	MS
Ministério das Cidades	MCidades
Ministério das Relações Exteriores	MRE
Ministério de Minas e Energia	MME
Ministério do Desenvolvimento Agrário	MDA
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	MDIC
Ministério do Meio Ambiente	MMA
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	MPOG
Ministério dos Transportes	MT
National Archives and Records Administration	NARA
Organizações não-governamentais	Ongs
Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas	IPCC
partes por milhão	ppm
Partido Comunista do Brasil	PCdoB
Partido da Frente Liberal	PFL
Partido da República	PR
Partido da Social Democracia Brasileira	PSDB
Partido Democrático Trabalhista	PDT
Partido do Movimento Democrático Brasileiro	PMDB
Partido dos Democratas	DEM

Partido dos Trabalhadores	PT
Partido Popular Socialista	PPS
Partido Progressista	PP
Partido Republicano Brasileiro	PRB
Partido Socialista Brasileiro	PSB
Partido Trabalhista Brasileiro	PTB
Partido Verde	PV
Petróleo Brasileiro S.A.	Petrobras
Política Energética de 2005	EPAct
Política Nacional de Mudança do Clima	PNMC
Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público	PASEP
Programa de Integração Social	PIS
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar	PRONAF
Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel	PNPB
Programa Nacional do Álcool	Proácool
Projeto de Lei da Câmara dos Deputados	PLC
Projeto de Lei do Senado	PLS
Reduções Certificadas de Emissões	RCE
Renewable Fuel Standard	RFS
Renewable Fuel Standard Program for 2010 and beyond	RFS2
Royal Institution	RI
Secretaria de Administração e Orçamento	OMB
Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado da Bahia	SCTI
Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental	SMCQ
Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento	SOF

Sindicato da Indústria do Açúcar e do Alcool no Estado de Pernambuco	SINDAÇÚCAR
Sistema Elétrico Interligado Nacional	SIN
Sistema Nacional de Unidades de Conservação	SNUC
Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem	SPVS
Tecnologias Bioenergéticas	Tecbio
The Nature Conservancy	TNC
Universidade de Brasília	UnB
Universidade de São Paulo	USP
Universidade Federal do Ceará	UFC
União da Indústria de Cana-de-Açúcar	UNICA
U.S Government Accountability Office	U.S.GAO
World Wild Life Fund	WWF

Sumário

INTRODUÇÃO	20
1.1 A POLÍTICA DA MUDANÇA DO CLIMA	25
1.2 BIOCOMBUSTÍVEIS	29
1.3 ORGANIZAÇÃO DA TESE.....	31
CAPÍTULO 2	32
DEBATE TEÓRICO SOBRE A RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO EM PERSPECTIVA COMPARADA: ENGAJAMENTO PARLAMENTAR E COGESTÃO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS GOVERNAMENTAIS	32
2.1 REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS, PODER LEGISLATIVO E ENGAJAMENTO PARLAMENTAR.....	35
2.2 A RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO NO BRASIL	41
2.2.1 VISÕES DA LITERATURA SOBRE AS RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO NO BRASIL.....	43
2.2.2 A FORMAÇÃO DO GOVERNO NO BRASIL E O PAPEL DO LEGISLATIVO NESSE PROCESSO.....	45
2.2.3 GERENCIAMENTO DA BASE PARLAMENTAR DE APOIO AO PRESIDENTE.....	49
2.3 A RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO NOS ESTADOS UNIDOS	54
2.3.1 ATRIBUTOS PESSOAIS DO PRESIDENTE – LIDERANÇA E PERSUASÃO.....	56
2.3.2 ASPECTOS INSTITUCIONAIS, CONTEXTUAIS E POLÍTICOS DA RELAÇÃO EXECUTIVO E LEGISLATIVO NOS ESTADOS UNIDOS	59
2.4 HIPÓTESES	65
CAPÍTULO 3	67
TRIANGULAÇÃO METODOLÓGICA DAS PERSPECTIVAS DE REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS, <i>PROCESS-TRACING</i> E COMPARAÇÃO.....	67
3.1 REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS	68
3.1.1 AS CONTRIBUIÇÕES DO PLURALISMO, CORPORATIVISMO E INSTITUCIONALISMO ÀS ANÁLISES DE REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS	69
3.1.2 REDES SOCIAIS.....	71
3.1.3 AS ANÁLISES DE REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS	74
3.2 <i>PROCESS-TRACING</i>.....	76
3.3 ESTUDO COMPARADO.....	79
3.7 TÉCNICAS DE PESQUISA APLICADAS AOS ESTUDOS DE CASOS.....	80
Parte 2.....	89
Estudos de Casos: Engajamento Parlamentar nas Políticas de Mudanças Climáticas e Biocombustíveis	89
CAPÍTULO 4	90
A POLÍTICA DA MUDANÇA DO CLIMA NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS	90
4.1 A POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA (PNMC).....	91

4.1.1 O BACKGROUND DO CONGRESSO ACERCA DE UMA POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA.....	92
4.1.2 O EXECUTIVO PREPARANDO LEIS. A ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DO COMITÊ INTERMINISTERIAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA E OS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO PARLAMENTAR E DE REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL. .	99
4.1.3 O Engajamento Parlamentar No Processo De Elaboração Da Proposta Do Executivo Da Política Nacional Sobre Mudança Do Clima	109
4.2 A PRIMEIRA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL PARA MUDANÇA DO CLIMA NOS ESTADOS UNIDOS	117
4.2.1 A DECISÃO DE INTRODUIZIR A REGULAMENTAÇÃO DAS EMISSÕES DOS GASES DO EFEITO ESTUFA NA AGENDA DA ADMINISTRAÇÃO OBAMA	117
4.2.2 O CONGRESSO E AS DISCUSSÕES PARALELAS SOBRE UMA AUTORIZAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS CLIMÁTICAS. A QUASE APROVAÇÃO DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA SOBRE MUDANÇA DE CLIMA NOS ESTADOS UNIDOS	119
4.2.3 A ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO LIGHT-DUTY MOTORS VEHICLES GREENHOUSE GAS EMISSIONS STANDARDS RULE NO EXECUTIVO E OS AMBIENTES DE PARTICIPAÇÃO	122
4.2.4 O ENGAJAMENTO PARLAMENTAR NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO LIGHT-DUTY MOTORS VEHICLES GREENHOUSE GAS EMISSIONS STANDARDS RULE.....	130
4.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO	146
CAPÍTULO 5	148
POLÍTICAS DE BIOCOMBUSTÍVEIS NO BRASIL E ESTADOS UNIDOS	148
5.1 O PROGRAMA NACIONAL DE PRODUÇÃO E USO DO BIODIESEL (PNPB)	149
5.1.2 O QUE O CONGRESSO NACIONAL SABIA DO BIODIESEL: A EXPERIÊNCIA E O PERFIL DOS PARLAMENTARES QUE INICIARAM AS DISCUSSÕES SOBRE O TEMA	149
5.1.3 A ORGANIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DO GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL DO BIODIESEL – ESPAÇO DE INTERATIVIDADE DO EXECUTIVO COM REPRESENTANTES DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL, UNIVERSIDADES, SETOR PRIVADO E CONGRESSISTAS.....	153
5.1.3 O ENGAJAMENTO PARLAMENTAR NA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE PRODUÇÃO E USO DO BIODIESEL	170
5.2 O PROGRAMA DE INCENTIVO AOS BIOCOMBUSTÍVEIS NOS ESTADOS UNIDOS – RENEWABLE FUEL STANDARD PROGRAM (RFS2) FOR 2010 AND BEYOND	177
5.2.1. ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL NO EXECUTIVO PARA A FORMULAÇÃO DO RENEWABLE FUEL STANDARD PROGRAM (RFS2) FOR 2010 AND BEYOND	178
5.2.2 O CONGRESSO E O RFS2: COMO OS DEPUTADOS E OS SENADORES SE ENGAJARAM NESSE PROCESSO.....	187
5.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO	202
Parte 3.....	204
Perspectiva Comparada.....	204
À Guisa de Conclusão.....	205
Engajamento Parlamentar em Políticas Públicas de Clima e Biocombustíveis no Brasil e Estados Unidos em Perspectiva Comparada.....	205
Referências.....	215
ANEXOS	228
Anexo A – Lista dos Estrvistados	229

Anexo B – Lista das Organizações que Enviaram comentários escritos para a EPA durante a elaboração do <i>Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule</i>.	231
Anexo C – Lista das Organizações que Enviaram comentários escritos para a EPA durante a elaboração do <i>Renewable Fuel Standard Program (RFS2) for 2010 and beyond</i>.	235

INTRODUÇÃO

Esta é uma tese de doutorado sobre o engajamento parlamentar no processo de formulação de políticas públicas, baseada na comparação entre dois países das Américas, Brasil e Estados Unidos. O foco do estudo consiste na análise comparativa dos mecanismos, instrumentos e ações utilizados pelos congressistas brasileiros e americanos para se envolverem na elaboração de políticas públicas quando o Poder Executivo é o lócus da tomada de decisão. Ciente de que as políticas públicas são resultantes da complexa interação entre diferentes atores (SPILLER e TOMMASI, 2004), a tese enfocará as atuações extra-legislativas e intra-legislativas dos parlamentares que os permitem se engajar no processo de formulação de políticas públicas do Executivo. Com o objetivo de compreender os movimentos e estratégias dos congressistas, utilizar-se-á a triangulação de procedimentos metodológicos entre as análises de redes de políticas públicas, o *process-tracing* e a comparação. Como a tese fundamenta-se em estudos de casos, foram selecionados dois tipos de políticas: as de mudanças climáticas e as de biocombustíveis. Os casos escolhidos referentes às mudanças climáticas foram a Política Nacional de Mudança do Clima (PNMC), no Brasil, e o *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*, nos Estados Unidos. No que diz respeito às políticas de biocombustíveis, no caso brasileiro, optou-se pelo Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel e, no americano, pelo *Renewable Fuel Standard Program (RFS2) for 2010 and beyond*.

No decorrer do trabalho, serão testadas as seguintes hipóteses:

- a. Nos presidencialismos do Brasil e dos Estados Unidos, quando o Poder Executivo está elaborando políticas públicas, congressistas procuram se engajar e interferir nos processos de tomada de decisão;
- b. Parlamentares filiados ao partido do Presidente da República, nos Estados Unidos, e dos partidos pertencentes à coalizão de apoio ao governo, no Brasil, são mais influentes na elaboração de políticas públicas do que os opositoristas. No Brasil, contudo, esse fenômeno está mais circunscrito ao congressista filiado ao mesmo partido do Ministro de Estado por conta dos laços institucionais criados no interior da agremiação política que aceitou a nomeação para a composição da coalizão de governo;

- c. Devido ao compartilhamento da responsabilidade de governar com membros do partido, nos Estados Unidos, ou dos partidos que formam o governo, no Brasil, o Poder Executivo convida parlamentares a participarem das discussões acerca das políticas públicas que está formulando;
- d. Parlamentares pertencentes às comissões temáticas dos Congressos Nacionais do Brasil e dos Estados Unidos, que tratam dos temas referentes às políticas públicas formuladas pelo Executivo, exercem posições de centralidade entre os congressistas nos processos de formulação das políticas públicas governamentais;
- e. Congressistas experientes nas áreas das políticas públicas que estão em processo de formulação possuem posicionamentos mais vantajosos, tais como interlocução direta com os tomadores de decisão e maior número de contatos com os demais interessados no processo decisório.

Essas hipóteses foram levantadas a partir do debate teórico empreendido no capítulo subsequente, acerca das relações entre o Executivo e o Legislativo no Brasil e nos Estados Unidos. Os dois países adotam como sistema de governo o presidencialismo. Nesse tipo de arranjo institucional, há divisão clara entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como relativa autonomia no desempenho das respectivas funções e mecanismos de controle recíproco dos poderes. No presidencialismo, o Executivo e o Legislativo compartilham a faculdade de formulação de políticas públicas, sendo que o Executivo responde pela implementação das políticas e pelo exercício do governo (OCTÁVIO CINTRA, 2004).

A literatura que se dedica à análise da relação entre os poderes Executivo e Legislativo explora diferentes problemáticas de pesquisa em relação ao tema. Há os cientistas que se dedicam à formação de gabinetes e às estratégias legislativas derivadas da forma como os gabinetes são formados (AMORIM NETO, 2006). Outros estão preocupados com a relação entre os poderes na elaboração do orçamento (PEREIRA e MUELLER, 2002; LIMONGI e FIGUEIREDO, 2005) e com o problema da governabilidade, principalmente nos países latino-americanos (AMORIM NETO, 2006). Existem, ainda, estudos acerca do poder de agenda do Executivo (TSEBELIS e ALEMAN, 2005; PEREIRA, POWER e RENNÓ, 2008), além de algumas pesquisas que enfocam o uso dos poderes legislativos do Executivo (EDWARDS e WOOD, 1999; PEREIRA, POWER e RENNÓ, 2005)

A agenda do Congresso Nacional, assim como toda relação política entre Executivo e Legislativo, não deve ser interpretada a partir de uma visão unilateral na qual um ator, no caso

o presidente, por causa dos seus poderes constitucionais, impõe suas preferências e interesses sobre os membros do Congresso Nacional. A análise deve ser feita por meio de “uma via de mão dupla”, observando os interesses declarados do Executivo e do Legislativo.

O que se percebe é que os estudos sobre a relação entre Executivo e Legislativo focam suas atenções, preferencialmente, na perspectiva da produção legiferante e partem do ponto de vista do Poder Executivo, principalmente no caso da América Latina. Desta forma, pretende-se analisar na presente tese o engajamento parlamentar no processo de tomada de decisão dentro do Executivo. O cientista político norte americano Shull (2000) sugeriu, no início dos anos 2000, que deveriam ser realizados mais estudos sobre a relação entre o Executivo e o Legislativo no que se refere aos processos de formulação e implementação de políticas públicas, pois, para o autor, essa importante abordagem era incipiente nas análises políticas empreendidas até então. Tendo isso em vista, a presente tese pretende preencher, pelo menos em parte, a lacuna existente na Ciência Política a propósito da falta de estudos sobre como parlamentares influenciam o processo decisório do Executivo, especialmente no âmbito dos estudos comparados.

Nesse sentido, parte-se da assertiva de que, no intuito de influenciar a tomada de decisão, os congressistas desenvolvem ações e escolhas que dizem respeito aos recursos, tempo e atenção que dedicarão às atividades (INÁCIO, 2011) do Executivo no que concerne a formulação de políticas públicas governamentais. O engajamento parlamentar nos processos decisórios do Executivo possui pelo menos seis tipos de estratégias de ação. A primeira consiste na participação direta dos congressistas nos espaços de formulação de políticas públicas, ou seja, deputados e senadores atuam no interior do Executivo, discutindo diretamente com as autoridades tomadoras de decisão a respeito do conteúdo da política ou programa de governo. Como no presidencialismo há compartilhamento da faculdade de formulação de políticas públicas entre o Executivo e o Legislativo e o exercício do governo no Brasil e Estados Unidos envolvem a interlocução de membros dos dois poderes (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2009; GILMOUR e HALLEY, 1994), espera-se que parlamentares utilizem essa tática para influenciar as escolhas do Executivo acerca das políticas governamentais que irá produzir.

Em sequência, caso os congressistas brasileiros e americanos não empreguem a estratégia anterior, existem outras ações que serão estudadas na presente tese que também compõem o rol de alternativas de atuação parlamentar visando o diálogo e a tentativa de influência das propostas de políticas públicas do Executivo, quais sejam: a criação de fóruns de debate entre parlamentares e os responsáveis do Executivo pela elaboração da política

pública, podendo se situar no próprio Legislativo por meio das audiências públicas; utilização de instrumentos de comunicação entre congressistas e o Executivo para exteriorização de opiniões dos primeiros acerca das propostas de políticas públicas do governo; co-assinatura ou apoio de envio de contribuições de terceiros para o Executivo, esses podem ser organizações não governamentais, entidades de classe, partidos políticos, centros de pesquisas, outros parlamentares ou uma coalizão formada por esses atores; apresentação de legislação que restrinja ou permita ao Executivo finalizar algum processo decisório quanto a formulação de políticas públicas ou, finalmente, introdução de processo judicial visando bloquear a elaboração de políticas públicas. Essas estratégias têm o objetivo de criar condições políticas de interlocução dos congressistas com os responsáveis do Executivo pela elaboração das políticas públicas, buscando interferir nas escolhas dos órgãos governamentais.

A presente tese compara os engajamentos parlamentares nos processos de formulação das políticas públicas referentes às mudanças climáticas e biocombustíveis no Brasil e Estados Unidos. Nesses casos, os poderes Executivos dos respectivos países são as esferas onde ocorrem as tomadas de decisão. A comparação tem como objetivo, por conseguinte, analisar de que forma os congressistas americanos, que possuem exclusividade no exercício da atividade legislativa, intervêm no processo decisório, em comparação com os parlamentares brasileiros, que partilham com o Executivo a função legiferante.

A escolha dos dois países para a realização da comparação não foi aleatória. A opção por Brasil e Estados Unidos se deve ao fato de as duas nações terem o presidencialismo como sistema de governo e os dois sistemas presidencialistas apresentarem algumas características diversas. A qualidade distintiva mais importante para este estudo diz respeito à constatação firmada na constituição norte-americana no sentido de especificar que a presidência da república não terá a prerrogativa de iniciar legislação para aprovação no Congresso Nacional, sendo que no Brasil o chefe de governo pode enviar projetos de lei e até emendas à constituição para a apreciação do parlamento. Por meio da análise comparativa, poderemos compreender as particularidades do caso brasileiro, ou seja, será possível notar mais claramente os mecanismos utilizados pelos parlamentares do Brasil para participarem dos trabalhos no Executivo através da análise comparativa com a variedade de procedimentos empregados pelos americanos. A comparação, segundo Balestro (2006), possibilita a auto compreensão a partir das experiências de outros países.

Apesar do presidencialismo do Brasil e dos Estados Unidos apresentarem diferenças, algumas características são comuns aos dois sistemas e aqui justificam ser dadas como

exemplos: os mandatos do presidente e dos parlamentares são prefixados; o presidente, exceto na hipótese do *impeachment*, não pode ser demitido por meio dos votos dos congressistas e nem o legislativo ser dissolvido pelo presidente; e a equipe de governo é escolhida segundo a preferência do presidente, tornando-se responsável perante o chefe de governo e não o Legislativo (OCTÁVIO CINTRA, 2004).

Percebe-se que os sistemas presidencialistas de Brasil e Estados Unidos não são nem inteiramente diferentes, nem absolutamente idênticos. Desta forma, haverá momentos em que a comparação enfatizará as semelhanças e momentos em que as diferenças serão destacadas (DUVERGER, 1962). Isso ocorrerá, pois o objetivo da comparação não é apenas identificar similaridades e distinções características entre os sistemas, mas os padrões de relacionamento entre as variáveis dependentes e independentes (SARTORI, 1970). A variável que se pretende explorar na presente tese consiste as formas como os parlamentares interferem no processo de formulação de políticas públicas quando o Poder Executivo é o local de tomada de decisão. As variáveis explicativas são: as redes envolvidas na formulação das políticas públicas selecionadas; as redes ego-centradas formadas pelos parlamentares; os padrões das relações dentro das redes; as regras exigidas para a participação no processo de formulação de políticas públicas; a organização da estrutura do Estado; os interesses declarados dos atores quanto ao desenho de política pública; e as relações de poder.

O número de duas políticas públicas selecionadas para cada país tem como objetivo observar possíveis variações no comportamento dos atores de um mesmo país envolvidos no processo de elaboração de políticas públicas, em especial, os parlamentares. O número de casos é restrito devido a um conjunto de limitações: o trabalho necessário para empreender a pesquisa de campo em diferentes países (MORLINO, 1994), o tempo dedicado à análise das informações coletadas bem como o prazo estipulado para a entrega da tese. Não obstante, com a comparação de uma política de mudança do clima no Brasil e nos Estados Unidos e uma de biocombustíveis nas mesmas localidades, torna-se possível, como argumentou Ragin (1989), familiarizar-se com mais precisão em cada caso. Além deste aspecto, o número pequeno de eventos comparados refletirá na qualidade da resposta procurada (MORLINO, 1994).

A comparação abarcará, ainda, o período histórico dos dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil, e do mandato ainda em andamento do presidente americano, Barack Obama. Nesses contextos, foram formuladas as primeiras políticas públicas específicas para mudança do clima nos dois países e foram concretizados aperfeiçoamentos nos marcos regulatórios dos biocombustíveis. As políticas comparadas não ocorreram necessariamente nos mesmos anos, mas estão dentro do período histórico

delimitado e seguem as características de formulação de políticas públicas dos mandatos dos presidentes acima citados.

A seleção dos casos a serem analisados se deu dentro do campo político ambiental. Poder-se-ia ter escolhido qualquer outro ramo de política pública para realizar este estudo, contudo, há alguns motivos para escolher essa temática como central. Primeiro, o meio ambiente está na ordem do dia da agenda internacional e possibilita a percepção dos movimentos e ações de atores que defendem os mais variados interesses advindos de agricultores, ambientalistas e até representantes do mercado financeiro. Segundo, porque se trata de uma política com jurisdição bem delimitada e com posições conflitivas relativamente claras. Terceiro, porque no interior do campo ambiental as duas políticas públicas já citadas (de mudança do clima e biocombustíveis) e previamente selecionadas constituem dois gêneros de política ambiental que se complementam, uma vez que os incentivos governamentais para a expansão dos combustíveis renováveis são justificados para minimizar as ações do homem responsáveis pelo aquecimento global e diminuir a dependência econômica das fontes fósseis de energia. As duas seções subsequentes desta introdução tratarão de contextualizar essas políticas públicas elegidas, tanto no âmbito internacional como no Brasil e Estados Unidos, particularmente .

1.1 A POLÍTICA DA MUDANÇA DO CLIMA

O entendimento de como é realizado o aquecimento do planeta Terra remonta ao trabalho de Jean-Baptiste Joseph Fourier, de meados do século XIX, o qual concluiu que a atmosfera atuaria como uma espécie de manta, responsável por manter uma proporção de calor que tornaria possível ao planeta ser habitado por espécimes animais, incluindo o homem, e vegetais. O dióxido de carbono (CO₂) cumpriria, segundo o pesquisador, a função de cobertor, segurando o calor e, conseqüentemente, elevando as temperaturas da superfície terrestre. Sem esse fenômeno natural, a Terra estaria congelada. Posteriormente, cientistas da *Royal Institution (RI)* de Londres investigaram quais seriam os elementos atmosféricos que aprisionariam a radiação infravermelha, e descobriu-se que o nitrogênio e o oxigênio, gases que compõem a maior parte da atmosfera, não inibiam a perda de calor. O dióxido de carbono e o metano, por outro lado, confirmando os achados de Joseph Fourier, conservariam o aquecimento atmosférico. A manutenção do calor na superfície da Terra é conhecida como efeito estufa. Os cientistas divulgaram que o CO₂ corresponde a, pelo menos, 0,04% da

composição do ar e os outros gases que contribuem para o aquecimento da Terra ocupam proporção ainda menor (GIDDENS, 2010).

Com a expansão da produção industrial, nos últimos 150 anos, os gases do efeito estufa (GEE) aumentaram sua presença na atmosfera. A temperatura mundial aumentou em média $0,74^{\circ}\text{C}$ (IPCC, 2007). Sabe-se, por meio de estudos geológicos, que as temperaturas da Terra já oscilaram muito em tempos anteriores, e que, de certa forma, as variações estavam correlacionadas com o grau de dióxido de carbono presente na atmosfera terrestre. Os dados também indicam que, em nenhuma dessas ocasiões, nos derradeiros 650 mil anos, a concentração de CO_2 no ar foi tão elevada quanto agora, ficando em torno de 290 ppm (partes por milhão). Em 2008, o nível de gases do efeito estufa alcançou 387 ppm, subindo aproximadamente 2 ppm por ano (GIDDENS, 2010).

Segundo o 4º Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima¹ (IPCC, na sigla em inglês) o cenário de elevação da temperatura pode causar o aumento da intensidade de eventos naturais extremos, bem como alterar os regimes das chuvas viabilizando a ocorrência de secas e enchentes. Estudos mais alarmistas advertem que a mudança do clima provavelmente colocará em risco a vida dos habitantes de grandes centros urbanos, além de desencadear epidemias e ameaçar a infraestrutura de água e luz (MOTTA et al, 2011). As advertências apresentadas pelo corpo de cientistas do IPCC mobilizaram discussões internacionais e, internamente, em diferentes países, sobre a administração política dos riscos das mudanças climáticas.

No âmbito da política internacional, 192 países assinaram, em 1992, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC), que estabeleceu regras e objetivos a serem cumpridos pelos signatários para combater o aquecimento global². O acordo reconheceu responsabilidades diferenciadas para cada país. Em relação às nações desenvolvidas, estas liderariam os esforços globais; assumiriam compromissos para limitar suas emissões dos gases do efeito estufa e teriam que auxiliar os países mais vulneráveis nas ações de adaptação e mitigação das mudanças climáticas (MOTTA et al, 2011). No ano de 1997, foi assinado o Protocolo de Quioto, outro marco na política global sobre o tema das mudanças climáticas. Ratificado por 184 países³, o protocolo instituiu que as nações industrializadas reduziriam suas emissões de gases do efeito estufa em pelo menos 5% até

¹ O Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima, órgão das Nações Unidas, criado em 1988, é composto por cientistas do mundo todo especializados em mudanças climáticas.

² O texto da Convenção-Quadro das Nações Unidas para a Mudança do Clima está disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/4069.html#ancora>.

³ Os Estados Unidos não assinaram o Protocolo de Quioto.

2012, tendo como parâmetro os níveis de 1990. O protocolo criou dois instrumentos para assessorar no cumprimento das metas de redução do aquecimento global: O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e o Crédito de Carbono (QUIOTO, 1997). Nas Conferências de Bali, em 2007, e de Copenhague, em 2009, tentou-se aprovar compromissos mais ambiciosos para refrear as mudanças do clima, mas nenhuma decisão que fosse vinculante aos signatários foi assinada (CENAMO e PAVAN, 2008; GREENPEACE, 2009).

No Brasil, o tema das mudanças climáticas mobilizou a atuação de agentes do Executivo, Legislativo, unidades da federação, instituições de pesquisa, universidades, movimentos sociais, organizações não governamentais (Ongs) e o setor privado. O Executivo criou órgãos específicos para tratar do assunto nos ministérios da Ciência e Tecnologia (MCT), Meio Ambiente (MMA) e Relações Exteriores (MRE). Importante referendar que essas instâncias são as mais atuantes da estrutura do Estado no que tange ao acompanhamento, desenvolvimento e implementação de políticas que visam adaptar e mitigar os efeitos da mudança do clima, além de realizarem diversos estudos e análises (RUSSAR, 2008). Em novembro de 2007, a Presidência da República editou um decreto instituindo o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), presidido pela Casa Civil e coordenado pelo Ministério de Meio Ambiente. O comitê foi o responsável pela formulação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), que é objeto de estudo desta tese de doutorado, e também pela elaboração, implementação, monitoramento, disseminação, avaliação e revisão do Plano Nacional de Mudança do Clima⁴. De acordo com Russar (2008), o Congresso brasileiro pouco se envolveu no tema das mudanças climáticas até meados de 2007, quando os parlamentares instalaram a Comissão Mista Especial do Congresso Nacional sobre Mudança do Clima (CMEsp – Mudanças Climáticas). Antes desse marco, os deputados e senadores atuaram apenas quando pressionados pelo presidente para as ratificações da Convenção-Quadro das Nações Unidas, em 1994, e do Protocolo de Quioto, em 2002. Além dos poderes estatais, como será evidenciado no capítulo sobre o estudo de caso do processo de formulação da Política Nacional sobre Mudança do Clima, instituições de pesquisa, organizações não governamentais, universidades e setor privado também passaram, depois dos anos 2000, a prestar mais atenção à questão, sugerindo ações ao governo e demandando por programas e políticas voltadas à adaptação e abrandamento das mudanças climáticas.

Nos Estados Unidos, a mudança do clima é objeto de muita discordância, não só entre a opinião pública, mas entre os tomadores de decisão. Segundo pesquisa do GALLUP, em

⁴ http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6263.htm

2010, 67% da população americana não acreditava que o aquecimento global poderia afetar suas vidas e 48% concordava que os cientistas exageraram ao alertar sobre a gravidade das consequências do efeito estufa. No ano de 1992, os Estados Unidos assinaram a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, pois se acreditava, à época, que a redução das emissões dos gases do efeito estufa poderia ser alcançada com pouco ou nenhum esforço por parte dos países desenvolvidos. Nos nove anos subsequentes à ratificação da Convenção, o governo americano, sob a administração de George W. Bush, decidiu abandonar as negociações do Protocolo de Quioto, uma vez que já existiam dados suficientes para provar que a redução dos gases do efeito estufa envolveria altos custos para a economia não só dos Estados Unidos, mas também de outros países desenvolvidos. Nessa linha de raciocínio, os americanos exigiam uma contrapartida dos países em desenvolvimento. Na Conferência das Partes da CQNUMC, em Copenhague, 2009, o presidente Barack Obama, favorável à implementação de políticas referentes às mudanças climáticas, assinou um acordo, considerado tímido por ambientalistas, que estabeleceu reduções voluntárias para cada país, sem especificar as formas como as emissões seriam reduzidas (PARKER et al, 2011).

A administração de Barack Obama significou uma alteração na visão do Executivo norte-americano acerca dos problemas provenientes da mudança do clima. Ele nomeou assessores que haviam atuado, em outros momentos, em prol da implementação de políticas de adaptação e mitigação dos efeitos das mudanças climáticas. No Congresso dos Estados Unidos, a *Câmara dos Deputados* aprovou, pela primeira vez na história americana, um projeto de lei que endereçava regulamentações sobre mudança do clima. O projeto, contudo, acabou não sendo aprovado pelo Senado (LATTANZIO, 2012). Outro fato que contribuiu para ações mais incisivas de Obama foi a decisão da Suprema Corte que determinou à Agência de Proteção Ambiental (EPA, em inglês) posicionamento a respeito da periculosidade ou não do CO₂ para a saúde e o bem-estar dos americanos. Caso a EPA confirmasse cientificamente que o dióxido de carbono é perigoso, o órgão deveria formular medidas necessárias para diminuir ou evitar a emissão de gás. A Agência de Proteção Ambiental confirmou, por meio do *Greenhouse Gas Endangerment Finding*, que o CO₂ é prejudicial à saúde da população dos Estados Unidos e que sua emissão deveria ser regulamentada⁵. A partir desse entendimento e sob a autoridade da lei *Clean Air Act*, o governo Obama iniciou o processo de formulação e implementação de políticas que tratavam de questões alusivas às mudanças climáticas. A primeira política implementada foi a *Light-*

⁵ Informações disponíveis em: <http://www.epa.gov/climatechange/endangerment/>

Duty Motor Vehicle Greenhouse Gas Rule, regulamentação esta que corresponde ao estudo de caso a ser abordado em capítulos subsequentes. Posteriormente, vieram *Greenhouse Gas Tailoring Rule*, *Medium and Heavy-Duty Vehicle Greenhouse Gas Rule*, *NSPS for Petroleum Refineries*, *NSPS for GHG Emissions from Electric Generating Units*, *Emission Standards for Portland Cement Manufacturing* e *PSD and Title V Permit Requirements for GHG Emissions*.

1.2 BIOCOMBUSTÍVEIS

Desde a primeira revolução industrial, que ocorreu no século XIX, o desenvolvimento da economia mundial está baseado em fontes de energia não renováveis, especialmente o carvão e o petróleo. A necessidade de diversificar a matriz energética, especialmente para os automóveis, em contraposição à crise do petróleo, no início da década de 1970, fez com que alguns países ao redor do mundo, entre eles Brasil e Estados Unidos, incentivassem o incremento de fontes renováveis em suas matrizes energéticas (GARCEZ, 2008). Como há a perspectiva de esgotamento das matérias primas fósseis, bem como instabilidades políticas envolvendo os principais países produtores de petróleo (VIAN et al, 2008), a preocupação inicial em produzir biocombustíveis não se relacionou a questões ambientais, mas sim econômicas.

No Brasil, o primeiro programa de governo que incentivou a produção e o uso de biocombustíveis foi o Programa Nacional do Álcool (Proálcool), instituído por meio de decreto presidencial do Presidente Geisel, em 1975⁶. O Proálcool foi implementado em duas etapas: a primeira, em que se utilizava o etanol produzido como aditivo à gasolina; a segunda etapa, iniciada em 1979, marcada pela produção do E100, ou seja, combustível 100% composto por etanol, servindo como alternativa à gasolina. O número de carros vendidos que usavam exclusivamente o álcool hidratado (etanol), em 1980, foi de 240.638, passando para 698.564 seis anos depois, quando os carros movidos a etanol representavam 96% dos veículos vendidos no mercado nacional (SILVA e SAKATSUME, 2007). O consumo de álcool hidratado cresceu tanto no final da década de 1980 que houve um desequilíbrio entre a demanda e a oferta, gerando desabastecimento dos postos de combustíveis. Esse fato, acrescido da baixa no valor da gasolina no mercado internacional, fez com que os consumidores deixassem de comprar carros a álcool, conduzindo, nos anos 1990, ao ocaso do ciclo dos automóveis movidos exclusivamente a etanol e também do Programa Nacional do

⁶ Decreto N^o 76.593 de 14 de novembro de 1975.

Álcool. No ano de 2003, foi lançado o primeiro veículo nacional com a tecnologia *flex fuel* – motores que podem receber tanto o combustível derivado da gasolina, quanto do álcool hidratado. Após esse lançamento, houve uma reviravolta na demanda pelo etanol e a procura por esse biocombustível no mercado voltou a aumentar (LIMA, 2009). De 2003 a 2008, o crescimento da produção de álcool hidratado foi de 139,13%. Nesse novo período de expansão da comercialização do álcool, as políticas públicas implementadas pelo governo Lula foram de incentivo à produção e à regulamentação da distribuição e comercialização do produto (EMBRAPA, 2006).

O biodiesel é outro biocombustível da nossa matriz energética. Em dezembro de 2004, foi lançado o primeiro programa de governo que criou o marco regulatório de produção e uso do biodiesel no Brasil. Esse programa é chamado de Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) e seu processo de formulação será analisado por esta tese de doutorado em capítulo subsequente. O biodiesel é um combustível derivado de óleos vegetais, gordura animal ou óleos e gorduras residuais. A primeira patente brasileira sobre o processo de produção do biodiesel foi registrada em 1980 pelo professor da Universidade Federal do Ceará (UFC) Expedito Parente (NAE, 2005). Em 2011, o Brasil foi o segundo maior produtor de biodiesel do mundo, produzindo 2,4 bilhões de metros cúbicos, e conquistou a primeira posição no mercado consumidor mundial desse produto⁷.

No âmbito internacional, o Biodiesel é utilizado principalmente na Alemanha, Itália, França e Estados Unidos. Os alemães são os principais produtores de biodiesel do mundo: já possuem uma rede de postos de combustíveis com mais de 1.000 pontos de venda do Biodiesel. Os Estados Unidos correspondem ao quarto maior produtor de biodiesel do planeta. A capacidade estimada de sua produção é de 210 a 280 milhões de litros por ano (LIMA, 2004). Os americanos, desde o final da década de 1980, com a aplicação de forma combinada de leis regulatórias e incentivos financeiros, promovem a expansão da produção e uso dos biocombustíveis. A principal forma de utilização de combustíveis renováveis é misturá-los à gasolina em até 20%, nos estados mais poluidores, e, nos demais, em até 10% (GORREN, 2009; PIRES e SCHECHTMAN, 2010).

No ano de 2005, foi aprovado no Congresso americano a *Energy Policy Act*, que versava sobre a política energética dos Estados Unidos. Essa lei estabeleceu na seção 1501 as regras e padrões gerais para os combustíveis renováveis. A seção mencionada foi chamada de *Renewable Fuel Standard* (RFS). A lei situou a Agência de Proteção Ambiental como

⁷ Informação disponível em: <http://revistagloborural.globo.com/Revista/Common/0,,EMI278525-18077,00-BRASIL+SERA+MAIOR+PRODUTOR+DE+BIODIESEL+EM+DIZ+ROSSETO.html>

responsável pela elaboração e implementação do RFS, que instituiu regras de produção, distribuição, importação e comercialização para as refinarias, distribuidores e importadores de etanol e biodiesel, determinando incentivos para que os produtores conseguissem alcançar a meta de, em 2006, produzir 4 bilhões de galões, e, até 2012, 7,5 bilhões de galões de combustíveis renováveis⁸. No mês de dezembro de 2007, o Congresso dos Estados Unidos reformulou o *Renewable Fuel Standard* de 2005 com a lei *Energy Independence and Security Act* (EISA). O novo programa constante na lei, denominado *Renewable Fuel Standard Program (RFS2) for 2010 and beyond*, decretou que a EPA introduzisse novos padrões regulatórios para os biocombustíveis. Algumas mudanças em relação à lei anterior foram inseridas: a EISA exigiu o aumento dos volumes obrigatórios de combustíveis renováveis na gasolina e no diesel, a ampliação da expectativa de produção para 36 bilhões de galões até 2022 e a incorporação dos biocombustíveis não só nos automóveis de passeio, mas também em locomotivas, embarcações e aeronaves⁹. Como já descrito no início deste capítulo introdutório, a formulação do RFS2 pela Agência de Proteção Ambiental constituirá o estudo de caso da política de biocombustíveis nos Estados Unidos, como um dos objetos da presente tese de doutorado.

1.3 ORGANIZAÇÃO DA TESE

A presente tese está dividida em três partes. A primeira corresponde à introdução e aos capítulos de discussão teórica acerca de engajamento parlamentar, redes de políticas públicas e relações entre Executivo e Legislativo. O capítulo metodológico irá apresentar a triangulação das metodologias de pesquisa e as técnicas que servirão de instrumento para realizar as observações advindas dos estudos de casos. A segunda parte será composta pelos capítulos concernentes aos estudos de caso da Política Nacional sobre Mudança do Clima no Brasil e do *Light-Duty Motor Vehicle Greenhouse Gas Rule* nos Estados Unidos bem como da formulação das políticas de biocombustíveis. Por último, na terceira parte desta tese, serão disponibilizadas as considerações finais a partir da perspectiva comparada.

⁸ Informações disponíveis em: <http://www.epa.gov/otaq/fuels/renewablefuels/regulations.htm>

⁹ Informações disponíveis em: <http://www.epa.gov/lawsregs/laws/eisa.html>

CAPÍTULO 2

DEBATE TEÓRICO SOBRE A RELAÇÃO EXECUTIVO- LEGISLATIVO EM PERSPECTIVA COMPARADA: ENGAJAMENTO PARLAMENTAR E COGESTÃO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS GOVERNAMENTAIS

Brasil e Estados Unidos são países presidencialistas. Nesse tipo de organização do sistema de governo, há separação clara entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como relativa autonomia no desempenho das respectivas funções e mecanismos de controle recíproco dos poderes (SADEK, 1993). No sistema presidencialista, o Executivo e o Legislativo partilham a faculdade de formulação de políticas públicas, sendo o Poder Executivo o responsável pela implementação das políticas e pelo exercício do governo (OCTÁVIO CINTRA, 2004).

Com o apoio do debate teórico que será empreendido neste capítulo e, posteriormente, com os estudos de casos, a presente tese defenderá que os parlamentares, tanto no Brasil, quanto nos Estados Unidos, procuram se engajar nos processos de formulação de políticas públicas quando o Executivo está elaborando suas políticas governamentais e, além disso, os mesmos buscam influenciar os detalhes das políticas desenvolvidas pelos órgãos federais. Os congressistas serão aqui considerados não apenas como revisores, auditores ou fiscalizadores das ações do Executivo, como o fizeram, por exemplo, Martin e Vanberg (2005), mas como copartícipes das comunidades políticas, que buscam formas de se engajar nos processos decisórios do Executivo. Entende-se que há cogestão entre o Executivo e o Legislativo no processo de formulação de políticas públicas, tanto no Brasil, quanto nos Estados Unidos. A afirmação não pretende generalizar que em todas as políticas elaboradas pelo Executivo tenha havido, necessariamente, participação ou de deputados ou de senadores, mas, tão somente, que existem espaços de colaboração entre os dois poderes no Brasil e nos Estados Unidos para a construção de políticas públicas e que esses ambientes são frequentemente aproveitados pelos parlamentares.

Quando se afirma que congressistas buscam se engajar nos processos de desenvolvimento de políticas públicas do Executivo, compreende-se como engajamento parlamentar as ações e as escolhas dos congressistas no que se refere aos recursos, tempo e atenção que dedicarão às atividades (INÁCIO, 2011) do Executivo acerca da formulação das políticas públicas governamentais. O conceito de engajamento parlamentar pressupõe seis tipos diferentes de estratégias de ação que podem ser utilizadas concomitantemente pelos parlamentares ou não, sendo elas:

- a. participação direta dos congressistas nos ambientes de formulação das políticas públicas no interior do Executivo;
- b. criação de fóruns de debate entre parlamentares e os responsáveis do Executivo pela elaboração da política pública;
- c. utilização de instrumentos de comunicação entre congressistas e o Executivo para externar as opiniões dos primeiros acerca das propostas de políticas públicas do governo;
- d. coassinatura, subscrição ou apoio ao envio de contribuições de terceiros para o Executivo, entendidas as originárias de organizações não governamentais, entidades de classe, partidos políticos, centros de pesquisas, de outros parlamentares, ou de uma coalizão formada por esses atores;
- e. apresentação de legislação que restrinja ou permita ao Executivo finalizar algum processo decisório quanto à formulação de políticas públicas;
- f. iniciação de processo judicial visando bloquear a elaboração de políticas públicas.

Do conjunto das estratégias utilizadas pelos parlamentares nos seus engajamentos em atividades de formulação de políticas públicas do Executivo, os congressistas podem desempenhar, segundo Gilmour e Halley (1994a), cinco estilos diferenciados de atuação congressional: liderança estratégica, parceiro consultivo, superintendente, oponente combativo e observador passivo. Quando congressistas adotam o primeiro estilo, as lideranças – partidárias e/ou das comissões – procuram conduzir, nesses casos, metódicas e extensas audiências para produzir estudos de boa qualidade informacional. Os parlamentares e seus auxiliares também buscam participar de discussões com institutos de pesquisas, especialistas, organizações da sociedade civil com o objetivo de desenvolver informações suficientes para fundamentar possíveis ações que buscam influenciar o conteúdo da política em processo de elaboração e ajudar na mobilização de amplos apoios para a política governamental. O Congresso, atuando como líder estratégico, relaciona-se com o interesse, posição institucional

e compromisso de um ou mais líderes partidários com a área de política que sofrerá atuação do governo. Quando congressistas adotam o estilo de parceiros consultivos, eles utilizam dispositivos tradicionais do Congresso, tais como requerimentos de informação e audiências públicas para encorajar maior comunicação e construção de consensos com o Executivo. Quando os congressistas adotam o estilo de superintendentes, procuram empregar tantos mecanismos de controle quanto consideram necessários. Relatórios com detalhados objetivos e metas das políticas, cronogramas da implementação dos programas e políticas do governo, declarações explícitas dos resultados esperados são alguns dos mecanismos usados nesse estilo de envolvimento legislativo. Nos momentos em que os parlamentares são adversários de determinadas políticas, atuam para ou adiar, ou voltar ao *status quo* anterior ou, ainda, limitar o poder de discricionariedade concedido às agências do Executivo. O último estilo de engajamento congressual a ser descrito é o observador passivo. Ao adotarem essa postura, os congressistas mantêm uma atitude distanciada sobre a formulação de certas políticas, debatendo, paralelamente, com atores não estatais assuntos a respeito da política que está sendo elaborada pelo Executivo e deixando que as agências que dão suporte técnico ao Congresso realizem os trabalhos de acompanhamentos dos processos decisórios. (op cit, 1994a)

O caminho investigativo a propósito do engajamento parlamentar nos processos de formulação de políticas públicas governamentais perpassará pelas análises de redes de políticas públicas as quais pressupõem a observação das interações que ocorrem entre os atores públicos e privados nas tomadas de decisão e os impactos dessas relações no desenvolvimento das políticas de governo formuladas. Com o auxílio teórico-metodológico de redes, poder-se-á nos capítulos empíricos analisar as particularidades da participação e até mesmo a influência dos parlamentares na elaboração de políticas públicas.

A próxima seção discutirá, em termos teóricos, as contribuições das análises de redes de políticas públicas na investigação do engajamento parlamentar em processos de formulação de políticas públicas. As duas seções subsequentes debaterão as relações Executivo e Legislativo para contextualizar teoricamente quais são as principais características dessa relação no Brasil e Estados Unidos e como os parlamentares estão inseridos nesse debate. Por último, serão elencadas as hipóteses.

2.1 REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS, PODER LEGISLATIVO E ENGAJAMENTO PARLAMENTAR.

As análises de redes de políticas públicas procuram capturar a diversidade de interações entre as organizações públicas e privadas e explicar o seu impacto no resultado político (BÖRZEL, 1998; KETTL, 2002; KICKERT e KOPPENJAN, 1997; BONAFONT, 2004). Na busca de entendimento dessa diversidade de relações, tem-se que os congressistas compõem parte da esfera pública que participa dos processos de produção das políticas governamentais, se envolvendo nas ações, igualmente, de diferentes formas. Os parlamentares podem atuar, por exemplo, no sentido de afetar a agenda do governo, transformando determinadas pautas em proeminentes questões a serem tratadas como prioridades pelo Executivo, ou com a finalidade de impor ao governo uma visão de como se deve entender os problemas que serão objetos de políticas públicas (KINGDON, 1995), ou, ainda, a ser observado no debate acerca da relação Executivo e Legislativo, agindo efetivamente como cogestores dos programas e políticas do governo.

As redes de políticas públicas consistem em relações nas quais a variedade de atores participantes é ligada por estruturas interdependentes e não necessariamente hierárquicas (BONAFONT, 2004; BRÖZEL, 1998). Cada rede se torna uma comunidade política que se converte em um foro especializado no qual os recursos e informações são trocados; propostas são elaboradas e discutidas; transações são negociadas, emergindo, do conjunto desses procedimentos, políticas públicas. Portanto, cada arena de política pública tende a desenvolver uma estrutura política própria, seguindo dinâmicas distintas e sendo formada por um conjunto de atores específicos (LOWI, 1972; THURBER, 1996), que pode ser constituído pelos membros do Poder Executivo, do Legislativo, de grupos de interesses (LOWI, 1972), da mídia e por agentes internacionais.

Os órgãos do Poder Executivo são concebidos, na perspectiva de redes de políticas públicas, como atores centrais no processo de elaboração das políticas governamentais, contendo, em seu interior, conflitos e contradições entre múltiplos atores organizados, os quais procuram influenciar a alocação de recursos e valores. Para maximizar a legitimidade de suas decisões e ações, as unidades do Estado criam arenas de interlocução com os grupos de interesses tanto estatais quanto privados (LAUMANN e KNOKE, 1987). Dessa forma, algumas arenas políticas podem ser competitivas e abertas ao maior número possível de participantes, enquanto outras contam com relações institucionalizadas e restritas, de difícil acesso aos grupos excluídos (RICHARDSON e JORDAN, 1979). Os campos políticos mais

fechados proporcionam relações mais estáveis, pois os atores se esforçam para reduzir as incertezas, os custos de informação e os comportamentos oportunistas por meio da criação de canais confiáveis de comunicação e o estabelecimento de regras para a atuação política. Os atores, nessa configuração, tentam limitar os possíveis conflitos às fronteiras internas do sistema. Decorre dessa conduta que os acessos aos processos decisórios se tornam frequentemente fechados (THURBER, 1996). Numa conformação mais aberta, os diferentes participantes do processo de produção de políticas públicas estão usualmente em competição. A redução dos conflitos ocorre ou quando os partícipes se organizam em agrupamentos de organizações, ou quando acordos são selados entre os atores principais, ou, ainda, quando os agentes governamentais criam regras para organizar a participação dos grupos de interesses (THURBER, 1996).

Tendo em vista que a presente tese procura analisar o engajamento parlamentar nos processos de formulação de políticas públicas em circunstâncias nas quais são os órgãos do Executivo quem promovem as decisões, as características do engajamento dos congressistas, nesses casos, dependerão, em grande medida, da permeabilidade dos centros decisórios formados pelo Executivo. As arenas políticas, mais restritivas ou mais abertas, constituídas em torno das instâncias governamentais que terão a prerrogativa de formulação das políticas públicas afetam, segundo Frey (2000), as estratégias dos atores envolvidos, entre eles, a atuação dos deputados e senadores. A participação direta dos congressistas nos ambientes de formulação das políticas públicas no interior do Executivo corresponderia à tática de engajamento parlamentar com oportunidades de influência mais claras nos processos decisórios. Caso as arenas políticas sejam mais restritivas e os congressistas forem incluídos nos foros de discussão, eles gozarão das vantagens inerentes aos contatos mais estáveis, ao fluxo de comunicação contínuo e à normatização dos regulamentos de participação no processo decisório. Caso os parlamentares sejam excluídos das arenas restritas, esses terão dificuldades de acesso aos processos de tomada de decisão, devendo, se quiserem se engajar nos debates acerca da política pública em elaboração, procurar outras estratégias de participação. Um último cenário vislumbrado seria com arenas políticas abertas ao envolvimento de diferentes interessados na política governamental. Nessa circunstância, os deputados e senadores também teriam acesso ao espaço decisório, compartilhando esses ambientes com um número maior de atores em comparação com as arenas restritas.

Outra estratégia utilizada pelos parlamentares para se engajarem nos processos de formulação de políticas públicas governamentais e com isso fazer com que suas preferências sejam ouvidas pelo Executivo, é a criação de fóruns de debate com a participação de membros

do Congresso Nacional e dos responsáveis do Executivo pela elaboração da política pública. Para formular uma política governamental, a comunidade política realiza uma série de atividades propulsoras de debates com os diferentes atores envolvidos com a temática, bem como ações coletivas que têm o objetivo de influenciar o resultado final da tomada de decisão. Audiências públicas tanto no Congresso, quanto no Executivo, conferências, reuniões fechadas, palestras e sessões em comissões parlamentares compõem uma gama de atividades do processo de formulação que interferem no conteúdo adquirido pela política pública. Essas atividades são normalmente envolvidas por ações coletivas, tais como: passeatas, manifestações, abaixo assinados, expressões de preferências por meio da divulgação de pesquisas, de folhetos, de cartas, de testemunhos na imprensa e das ações de *lobby* (KNOKE et al, 1996).

É indiscutível a assertiva de que a coleta e a difusão de informações são fundamentais para quem tem a expectativa de se converter num agente influente no processo de formulação de políticas públicas (SABATIER, 1988). A constituição de fóruns de debate fortalece a troca de informações entre os atores participantes de processos decisórios, sendo que essas informações podem aumentar os conhecimentos técnicos dos tomadores de decisão sobre a problemática em pauta, bem como as preferências dos atores engajados. A participação ampliada e a diversificação de eventos realizados podem gerar vantagens na medida em que as informações provenientes de diferentes setores da rede (BURT, 2004) alcancem os responsáveis pelas decisões.

Permanecendo nesse contexto teórico, parlamentares utilizam, em muitas ocasiões, as comissões como locais favoráveis para ganhos informacionais numa certa área de política pública (LIMONGI, 1994). Alguns congressistas buscam atuação em comissões nas quais já possuem experiência sobre o tema, enquanto outros adquirem o *expertise* por meio da atuação na comissão ao longo do tempo. O sistema de comissões oferece a oportunidade para deputados e senadores, identificados com determinada área de política pública, apresentarem suas posições sobre o assunto em pauta e, além disso, que as suas preferências quanto ao desenho de alguma política pública tenha ressonância no campo político em que atua (RHODE, 2005; FENNO, 1989).

As comissões também desempenham o papel de reforçadoras dos laços dos parlamentares com atores envolvidos nos processos decisórios (LOWI, 1964). A propósito, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos as comissões têm prerrogativas que fortalecem os relacionamentos entre atores do interior das redes de políticas públicas, bem como robustecem o fluxo de informação. Os exemplos de instrumentos reforçadores das comissões

são: convite de autoridades governamentais e especialistas da sociedade civil para participarem de audiências públicas; envio de pedidos de esclarecimentos referentes às políticas públicas de interesse dos congressistas; e o acompanhamento de planos e programas governamentais (FENNO, 1989). Nessa perspectiva, ao analisar o caso americano, Lowi (1964) argumentou que a atuação numa comissão por um longo período de tempo permite aos parlamentares criarem redes mais duradouras com grupos de interesse e burocratas que atuam na jurisdição de responsabilidade da comissão temática. Favorecidos pela regra da senioridade para o preenchimento das vagas nas comissões permanentes, os deputados e senadores dos Estados Unidos, com período temporal maior de exercício do mandato, têm a possibilidade de se manterem influentes no processo decisório, uma vez que o Congresso Nacional dos Estados Unidos possui poderes suficientes para estabelecer o conteúdo das políticas públicas que o Executivo irá desenvolver (KERWIN, 2003). As comissões americanas estabelecem a agenda institucional na qual as políticas legislativas são desenvolvidas, uma vez que o descentralizado e semiautônomo sistema de comissões permite que os poderes regulatórios sobre um assunto seja mantido entre poucos congressistas (MCCUBBINS e PAGE, 1989). No Brasil, não há o princípio da anterioridade, o que prejudica os congressistas interessados na especialização em uma área temática. Apesar dos limites à permanência dos parlamentares nas comissões por longos períodos de tempo, essas instâncias têm capacidade de gerar informações (PEREIRA e MUELLER, 2000) e são importantes locais de interlocução dos parlamentares com o Executivo (ALMEIDA e SANTOS, 2005).

Como exposto nos parágrafos anteriores, o sistema de comissões corresponde a um importante espaço de comunicação entre os congressistas, os órgãos do Executivo e os especialistas das áreas de atuação de cada comissão. Além das atividades desempenhadas nas comissões, há distintos instrumentos de comunicação utilizados entre congressistas e o Executivo com o fito de exteriorizar as opiniões dos primeiros acerca das propostas de políticas públicas do governo, podendo-se aludir aos pedidos de informes escritos, requerimentos de indicação e ofícios. Esses instrumentos têm importância nos processos de formulação de políticas públicas, pois fazem com que os ocupantes das posições tomadoras de decisão do Estado conheçam como os parlamentares e suas redes de relacionamentos estão discutindo as políticas públicas governamentais objeto de elaboração (MARQUES, 1999).

As tentativas para que os tomadores de decisões estejam cientes das visões dos diferentes atores que compõem a rede envolvida com a formulação da política pública ocorrem também pela formação de coalizões que advogam pelos mesmos resultados em determinadas áreas políticas (SABATIER, 1988). Os parlamentares podem fazer parte ou até

mesmo formar essas coalizões, buscando o apoio de outros parlamentares e de diferentes atores para aprovar políticas de suas preferências. A formação das coalizões depende, segundo Sabatier e Weible (2007) de, no mínimo, dois fatores: do compartilhamento de crenças ou do engajamento num mesmo conjunto de atividades coordenadas para a formulação de determinada política pública, o que implica, necessariamente, na existência de algum grau de coordenação entre os aliados. Regularmente, o conjunto de atores que compõe as diferentes coalizões formadas em torno do processo de elaboração de políticas públicas procura influenciar as decisões. Assim, para atingir seus objetivos, cada coalizão utiliza estratégias específicas de acordo com os recursos disponíveis. Por meio das coalizões, com o compartilhamento de recursos e o desenvolvimento de estratégias complementares (SABATIER e WEIBLE, 2007), os parlamentares fortalecem suas táticas de participação e tentativas de influência na formulação de políticas governamentais.

A respeito da importância atribuída à sistemática da formação de coalizões, acrescenta-se que as estratégias tendem ao êxito e são assim descritas: a participação direta dos congressistas nos ambientes de formulação das políticas públicas no interior do Executivo pode se tornar mais efetiva; a criação de fóruns de debate entre parlamentares e os responsáveis do Executivo pela elaboração de política pública governamental terá maior respaldo político; e aumentará o peso representativo da assinatura, subscrição ou apoio ao envio de contribuições de organizações não governamentais, entidades de classe, partidos políticos, centros de pesquisas, de outros parlamentares, ou uma coalizão formada por esses atores para os órgãos do Executivo que estejam elaborando políticas públicas; e será mais representativa a impetração de processo judicial visando bloquear a elaboração de políticas públicas.

Cho e Fowler (2010) bem como Alemán (2009) demonstraram que o Poder Legislativo não é composto por membros trabalhando isoladamente, que sofrem pressões externas do sistema eleitoral, dos grupos de interesses ou dos outros poderes do Estado. Há trabalho conjunto realizado no Legislativo por redes políticas formadas não apenas pela filiação partidária ou de coalizão governamental, mas também por efeitos endógenos ao Congresso, como assinaturas de apoio aos projetos de lei dos colegas. Essas causas endógenas de trabalho conjunto no interior dos Congressos Nacionais também permitem aos parlamentares se engajarem nos processos de formulação de políticas públicas do Executivo, como a promoção de audiências públicas, utilização de instrumentos de comunicação com o Executivo bem como a apresentação de legislação que obstrua ou permita os órgãos governamentais finalizar a elaboração de determinada política de governo (GILMOUR e

HALLEY, 1994a). Os laços criados por essas redes aumentam o fluxo de informação entre os participantes, melhoram as relações de reciprocidade e confiança e, ainda, favorecem envolvimento mais eficazes nos debates sobre políticas substantivas que estão na ordem do dia (CHO e FOWLER, 2010; ALEMÁN, 2009).

No que se refere ao engajamento congressional e suas redes relacionais na elaboração de políticas públicas, as posições que esses atores ocupam no interior da rede contribuem para a compreensão do papel dos parlamentares no processo decisório (KNOKE et al, 1996; BURT, 2004). Esses posicionamentos interferem na influência do fluxo de informações e recursos que passam pelo interior da rede (GRANOVETTER, 1974). Desse modo, formulam-se algumas indagações sobre possíveis posições na rede:

- a. fazer parte dos partidos que dão sustentação ao governo ou pertencer à oposição interfere no engajamento parlamentar?;
- b. o grau de especialização proporciona posicionamentos mais vantajosos?;
- c. a participação nas comissões temáticas das áreas das políticas públicas em debate favorece o envolvimento parlamentar?

Do exposto sobre redes de políticas públicas e engajamento parlamentar nota-se que essas redes são formadas por seus atores, suas relações e suas fronteiras (KEIS e SCHNEIDER, 1991). Os atores podem ser públicos ou privados. Esses possuem características as mais variadas possíveis, com estruturas, capacidades e recursos disponíveis para a atuação na produção de políticas públicas que perpassam as grandes organizações financeiras e estatais até os congressistas e atores individuais que dispõem apenas de conhecimento técnico na área (BONAFONT, 2004). Os relacionamentos entre os participantes da rede servem como canais de comunicação para a troca de recursos indispensáveis para a formulação de uma política governamental, tais como, informações, perícia e confiança. A delimitação das fronteiras dos atores e das relações que compõem uma rede preocupada com um tema político não podem ser determinadas a partir da análise das instituições formais, pois resultam do processo de reconhecimento mútuo dos participantes quanto a funcionalidade dos atores no processo decisório (HECLO, 1978). Assim, mesmo que um participante não tenha contato direto com os responsáveis nos órgãos estatais pela elaboração da política de governo, esse agente tem a possibilidade de ser considerado um integrante da rede pelas ações e interlocuções que realiza em torno da política pública.

A fim de que se situe o debate do engajamento de parlamentares nos processos de elaboração de políticas governamentais empreendidos pelos órgãos que compõem o Executivo, serão efetuadas, nas duas seções seguintes, discussões sobre as principais

características da relação Executivo-Legislativo no Brasil e nos Estados Unidos e o papel dos congressistas nesses cenários.

2.2 A RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO NO BRASIL

No Brasil, assim como em outros países da América Latina, o presidente da República é considerado um ator predominante no processo de elaboração de políticas públicas. Isso ocorre em virtude de uma série de poderes constitucionais atribuídos ao chefe do Executivo que permitem ao presidente conquistar resultados condizentes com suas preferências (FERRARO, 2008; PEREIRA, POWER e RENNÓ, 2008; PEREIRA e MULLER, 2000; LIMONGI e FIGUEIREDO, 2009). Dessa forma, parte da literatura que estuda a América Latina considera que os Congressos Nacionais desses países são instituições que interferem de maneira incipiente nos desenhos das políticas públicas implementadas nas respectivas nações (FERRARO, 2008). Apesar dessa preponderância do Executivo sobre o Legislativo no processo decisório (PEREIRA e MULLER, 2000), o segundo ator não é tão subserviente quanto parece. Os congressistas possuem mecanismos formais e informais que possibilitam o seu envolvimento nos debates acerca da formulação das políticas públicas (FERRARO, 2008).

Antes de adentrar na discussão sobre a relação entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil, observam-se quatro categorias de prerrogativas constitucionais que fortaleceram o presidente da República após a promulgação da Constituição de 1988 e que garantiram certa vantagem nas suas interações com o Legislativo (MAINWARING e SHUGART, 1997; PEREIRA e MUELLER, 2000). A primeira categoria compreende os poderes proativos, aqueles segundo os quais o presidente pode legislar e estabelecer um novo *status quo*; é o caso das Medidas Provisórias. A segunda categoria refere-se aos poderes reativos, os que permitem ao presidente bloquear a legislação e, conseqüentemente, defender o *status quo* contra mudanças provenientes do Congresso Nacional. Trata-se, por exemplo, dos vetos totais ou parciais. A terceira categoria diz respeito aos poderes de definir a agenda legislativa, como a faculdade exclusiva do Executivo de iniciar certos tipos de legislação, a exemplo das leis orçamentárias. Há, ainda, a quarta categoria, na qual o Executivo pode intervir no trâmite das proposições dentro do Congresso Nacional, com o emprego do chamado pedido de urgência.

Tendo em vista os poderes da Presidência da República descritos acima, Limongi e Figueiredo (2009) argumentam que, atualmente, a maioria dos cientistas políticos concorda que ao poder Executivo foram concedidas faculdades que garantem a sua preponderância nas relações com o Legislativo. O que estaria em discussão, segundo os autores, seriam as consequências práticas desse cenário institucional. Um desses efeitos da relação Executivo-Legislativo, explorados pelo presente trabalho, seria os incentivos para que deputados e senadores buscassem espaços formais ou informais de engajamento nos processos de formulação de políticas públicas promovidos pelo Executivo. Há diferentes motivos que estimulam os parlamentares a criarem estratégias de engajamento nas tomadas de decisão do Executivo. Um deles é a crença de que as arenas do Executivo são mais efetivas do que as do Legislativo no que se refere ao ciclo de produção de políticas públicas (FERRARO, 2008). O fragmento transcrito abaixo, da entrevista realizada para subsidiar esta tese, com o deputado federal Rubens Otoni do Partido dos Trabalhadores sobre suas iniciativas acerca de uma política de biodiesel para o Brasil exemplificam a opinião de um deputado federal sobre esse tema:

[...] eu fiquei sem saber como é que a gente poderia tomar a frente [de uma política de biodiesel] e percebi que se ficasse aqui no Congresso, como projeto de lei, isso aí seria uma coisa para cinco (5), dez (10) anos para funcionar. Então eu procurei o Palácio do Planalto [...]. (OTONI, 2011)

A conexão com os eleitores e políticos regionais corresponde a outro exemplo de motivação para os parlamentares procurarem se envolver nas atividades de produção de políticas públicas do Executivo. Além do engajamento parlamentar nas tarefas internas do Congresso Nacional, como produção legislativa, definição de agenda e políticas tipo *pork*, os congressistas, de acordo com estudo de Inácio (2011), possuem interesse em investirem seus recursos e tempo em atividades externas ao Legislativo tais como a intermediação de demandas de eleitores e políticos regionais junto à burocracia federal. Outra atividade externa ao Parlamento, utilizada muitas vezes por deputados e senadores, é a discussão junto à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento (SOF) acerca do projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses debates ocorrem com o objetivo de convencer o Executivo a incorporar, ainda na etapa de formulação do projeto da LOA, as rubricas de preferências dos parlamentares (PEREIRA e MUELLER, 2002).

A agenda do governo, assim como toda relação política entre Executivo e Legislativo, não deve ser interpretada a partir de uma visão unilateral na qual um ator, no caso o presidente, por causa dos seus poderes constitucionais, impõe suas preferências e interesses sobre os membros do Congresso Nacional. A análise deve ser feita por meio de “uma via de mão dupla”, observando os interesses declarados do Executivo e do Legislativo. A elaboração da agenda de políticas públicas do governo, no atual estágio do presidencialismo brasileiro, não é feita apenas pela Presidência da República, mas também pelos integrantes do Legislativo, mais especificamente, entre os membros da coalizão governista. (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2009) As negociações a respeito da agenda substantiva do governo com o Congresso Nacional ocorrem em bases partidárias, o que implica na expectativa de que aqueles parlamentares que procuram se diferenciar dos demais, se imbuam de certo grau de ativismo no processo de determinação da agenda governista. A habilidade de gestão da coalizão depende, em parte, da capacidade dos partidos de incentivar o engajamento dos seus congressistas nesse tipo de atividade. (INÁCIO, 2011)

2.2.1 VISÕES DA LITERATURA SOBRE AS RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO NO BRASIL

Há, segundo Rennó (2006), visões positivas quanto ao funcionamento das relações do Executivo e Legislativo no Brasil e visões críticas, que apontam para problemas institucionais no relacionamento entre esses dois poderes estatais¹⁰. As visões positivas partem do pressuposto de que o sistema político brasileiro é capaz de produzir decisões e que os presidentes conseguem governar com o apoio sistemático e disciplinado de uma coalizão de partidos (LIMONGI, 2006). Os críticos do funcionamento do presidencialismo brasileiro partem, conforme Rennó (2006, p.263), da seguinte pergunta: o que gera a cooperação de deputados e senadores com as lideranças partidárias e com o Executivo? Os questionadores adotam três percepções diferentes: a primeira e mais crítica afirma que o sistema político no Brasil incentiva a descentralização de poder no interior da Câmara dos Deputados e fragiliza a competência de coordenação e reunião das distintas preferências partidárias, ocasionando

¹⁰ Para uma discussão mais detalhada sobre o tema ver: RENNÓ, Lúcio R. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos? In: AVRITZER, Leonardo; ANATASIA, Fátima (Org.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

como consequência a redução na capacidade de formação de maiorias e provocando paralisia decisória¹¹ (RENNÓ, 2006).

A segunda visão crítica propõe que o arcabouço institucional brasileiro possui dimensões contraditórias, pois existem elementos de descentralização do poder, como o sistema eleitoral de lista aberta e o pluripartidarismo, e elementos que centralizam o processo decisório, a exemplo das regras internas do Congresso Nacional. As relações entre Executivo e Legislativo, sob esse ponto de vista, permitem a governabilidade e os partidos, na esfera legislativa, encontram espaço para negociar com o Executivo o conteúdo das propostas apresentadas. No entanto, ainda segundo essa perspectiva, parte importante das interlocuções entre os dois poderes, bem como entre as lideranças partidárias e os parlamentares do chamado “baixo clero”, envolve cargos na burocracia e execução de emendas orçamentárias¹² (RENNÓ, 2006).

A terceira visão crítica defende que a estrutura institucional do presidencialismo brasileiro proporciona extensa margem de manobra para os Presidentes da República escolherem as estratégias que adotarão na suas relações com o Legislativo, principalmente no que se refere à formulação de leis. Os chefes de governo podem escolher se agirão de forma unilateral ou coordenada. Na primeira opção, o Executivo utiliza decretos presidenciais (Medidas Provisórias) para se impor ao Congresso, uma vez que encontra um ambiente de conflito e falta de apoio da maioria dos congressistas aos seus projetos. Na segunda opção, pressupõe-se um ambiente de colaboração no qual o Legislativo delega ao Executivo a tarefa de propor políticas e negociar seu sucesso. Com essa última escolha, o presidente não usurpa o poder de legislar do Congresso Nacional, ao contrário, toma as iniciativas contando com o apoio parlamentar, empregando tanto os instrumentos ordinários – projetos de leis – quanto os extraordinários – medidas provisórias. Pereira, Power e Rennó (2005) argumentam que, no período de 1988 a 1998, nas gestões de José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco, respectivamente, é possível encontrar a estratégia de atuação unilateral em cada um dos mandatos dos Presidentes da República. Na administração de Fernando Henrique Cardoso, por sua vez, o padrão de comportamento do Executivo foi mais cooperativo do que os anteriores. Assim, Rennó (2006, p.269) conclui que o processo político de edição de medidas provisórias no Brasil é mais caracterizado pelas habilidades individuais de gerenciamento da coalizão do que pelo institucionalmente constrito.

¹¹ Estudos que possuem visão pessimista do funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro são por exemplo Ames (1995; 2001), Mainwaring (1999) e Samuels (2003).

¹² Ver o trabalho de Pereira e Mueller (2002).

Percebe-se, desse breve panorama das visões gerais da literatura sobre as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil, que tanto a percepção positiva quanto a maioria das percepções críticas defendem que, apesar das vantagens constitucionais concedidas ao Executivo, existem espaços para a cooperação nas suas relações com o Legislativo na formulação de políticas públicas.

Com o objetivo de contextualizar as potencialidades do engajamento parlamentar nos processos decisórios de desenvolvimento de políticas públicas do Executivo, serão discutidas, nas subseções seguintes, os procedimentos de formação do governo e os instrumentos de gerenciamento da base governista.

2.2.2 A FORMAÇÃO DO GOVERNO NO BRASIL E O PAPEL DO LEGISLATIVO NESSE PROCESSO

Como discutido por Limongi e Figueiredo (2009), é no interior da coalizão de apoio ao presidente que a agenda substantiva do governo é pensada e organizada por membros do Executivo e Legislativo. Com isso, apesar da preponderância constitucional conferida ao Executivo, o apoio e respaldo político conferido pelos parlamentares também é elevando em consideração pelo partido do Presidente da República no momento de montagem do governo. Segundo Abranches (1988), o sistema político brasileiro combina eleições proporcionais de lista aberta, multipartidarismo e “presidencialismo imperial” – baseado na independência entre os poderes e, de acordo com o autor, na hegemonia do Executivo. A mistura do sistema eleitoral de representação proporcional com pluripartidarismo resultou, desde 1990, não mais do que 20% das cadeiras na Câmara dos Deputados ao partido do presidente (PEREIRA, POWER e RAILE, 2009). Portanto, como as eleições para o Executivo e para o Legislativo são independentes, caso o chefe de governo não faça alianças com nenhum outro partido que possui representação no Congresso Nacional, ele irá governar com o apoio congressual de uma minoria. A formação do governo, sem coalizão ou com coalizão, indicará para os atores políticos quais objetivos o presidente da República procura alcançar, quais interesses o Executivo pretende satisfazer, de que forma espera exercer seu poder e como planeja se relacionar com os outros ramos do Estado, particularmente, com o Legislativo (AMORIM NETO, 2006a; 2006b).

O principal método utilizado no presidencialismo brasileiro para a montagem do gabinete que irá governar o país durante o mandato do presidente é a lógica partidária¹³ (AMORIM NETO, 2006a). Compartilhar o poder com os partidos da coalizão é, segundo Meneguello (1998), um requisito para que o governo tenha maior probabilidade de ser bem sucedido em suas estratégias. Dessa forma, com a organização da coalizão governamental, o presidente da República espera reunir apoio congressional dos partidos que se comprometeram com a formação do governo para suas políticas (FIGUEIREDO, 2007), e, por outro lado, os partidos da coalizão, além de influenciar no conteúdo dessas políticas, obtêm ainda acesso a cargos e recursos que permitem aos membros da coalizão se estruturarem e se fortalecerem no cenário político mais amplo (LOPEZ, 2008).

A partir da tabela 1, abaixo, extraída de Amorim Neto (2007) e adaptada para este estudo, pode-se visualizar, desde o governo do Fernando Collor de Mello até o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a composição partidária dos ministérios, a proporcionalidade da distribuição das pastas ministeriais por partido político representado no Congresso Nacional, o apoio recebido no parlamento pelo presidente e a porcentagem de ministros sem filiação partidária.

Tabela _1: Os gabinetes ministeriais dos presidentes eleitos no Brasil de 1990 a 2006

Presidentes	Período de Duração	Partidos Representados no Ministério	Apoio na Câmara (Nominal)	Proporcionalidade na Distribuição das Pastas	% de Ministros sem Filiação Partidária
COLLOR 1	03/90 - 10/90	PMDB-PFL-PRN	50,3	0,40	60,0
COLLOR 2	10/90- 01/92	PFL-PDS-PRN	29,6	0,40	60,0
COLLOR 3	01/92 - 04/92	PFL-PDS	26,2	0,30	60,0
COLLOR 4	04/92 - 10/92	PFL-PDS-PSDB-PTB-PL	43,7	0,46	45,0
ITAMAR 1	10/92 - 01/93	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PDT-PSB	61,6	0,62	20,0
ITAMAR 2	01/93 - 05/93	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PDT-PSB-PT	67,4	0,59	38,0
ITAMAR 3	05-93 - 09/93	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PSB	53,3	0,51	38,0
ITAMAR 4	09/93 - 01/94	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PP	58,6	0,48	52,0
ITAMAR 5	01/94 - 01/95	PMDB-PFL-PSDB-PP	55,3	0,22	76,0
FHC I-1	01/95 - 04/96	PSDB-PMDB-PFL-PTB	56,3	0,57	32,0
FHC I-2	04/96 - 12/98	PSDB-PMDB-PFL-PTB-PPB-PPS	76,6	0,60	32,0
FHC II-1	01/99 - 03/99	PSDB-PMDB-PFL-PTB-PPB-PPS	74,3	0,70	23,8
FHC II-2	03/99 - 10/01	PSDB-PMDB-PFL-PPB-PPS	68,2	0,59	37,5
FHC II-3	10/01 - 03/02	PSDB-PMDB-PFL-PPB	62,0	0,68	31,6
FHC II-4	03/02 - 12/02	PSDB-PMDB-PPB	45,1	0,37	63,2
LULA I-1	01/03 - 01/04	PT-PSB-PDT-PPS-PCdoB-PV-PL-PTB	49,3	0,64	17,2
LULA I-2	01/04 - 07/05	PT-PSB-PPS-PCdoB-PV-PL-PTB-PMDB	62,0	0,51	14,3
LULA I-3	07/05 - 08/05	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PL	59,8	0,56	15,1
LULA I-4	08/05 - 09/05	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PL	69,0	0,55	19,3
LULA I-5	09/05 - 04/06	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PP-PRB-PL	69,0	0,52	19,3
LULA I-6	04/06 - 12/06	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PP	58,4	0,52	22,5

Fonte: Amorim Neto (2007), adaptada por Pedro Araújo Pietrafesa.

¹³ Além da lógica partidária, também é utilizada, segundo Abranches (1988), a regional.

Para que a constituição de um ministério represente a formação de uma coalizão em torno do presidente da República não basta apenas que políticos de pelo menos dois partidos façam parte do portfólio ministerial, mas que exista um pacto que vincule os partidos, ou seja, as legendas precisam endossar os nomes indicados pelo chefe de governo (AMORIM NETO, 2000). O presidente Collor, por exemplo, governou com coalizões *ad hoc* e com o apoio de minorias no Congresso (PEREIRA, POWER e RAILE, 2009), principalmente, como podemos ver na tabela 1, durante os seus segundo e terceiro gabinetes. Considerando todos os ministérios expostos na tabela, o quinto gabinete do presente Lula foi o mais heterogêneo de todos, com nove partidos ocupando pastas ministeriais. Esse fenômeno foi possível uma vez que os partidos que compuseram a aliança com o Partido dos Trabalhadores (PT) – partido do presidente –, à exceção do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) possuíam, em sua maioria, pequena quantidade de cadeiras na Câmara dos Deputados (SANTOS, 2007).

Um aspecto importante da formação do governo é a proporção entre a porcentagem de ministérios ocupados por cada partido e a contribuição desse mesmo partido em votos de parlamentares. Essa proporção foi chamada por Amorim Neto (2000) de grau de coalescência dos gabinetes presidenciais. O primeiro e o terceiro gabinetes do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso foram os mais coalescentes apresentados na série histórica. Essa medida, segundo o autor, demonstra a solidez do apoio legislativo que o ministério pode oferecer para o Executivo. Nem todos os presidentes eleitos no Brasil governaram com a coalescência apresentada por Fernando Henrique Cardoso. O mandato de Collor pode ser citado como exemplo de um governo com baixa representação parlamentar e pequena vontade de ceder às demandas dos partidos majoritários no Congresso atuando, na maioria das vezes, de forma unilateral em relação ao Legislativo (AMORIM NETO e TAFNER, 2002).

A escolha dos ministros pelos chefes do Executivo no segundo período democrático brasileiro caracterizou-se, em 79% dos casos, segundo Figueiredo (2007), por indivíduos que detinham postos políticos, tais como senadores ou deputados federais eleitos, burocratas em posições de gerência e dirigentes partidários. Tendo em vista a organização política do gabinete ministerial do presidencialismo do Brasil pós-1988, na qual as escolhas circunscreveram, na maioria das vezes, pessoas com vida partidária ativa, a presente tese analisará nos capítulos empíricos se essa característica do nosso sistema de governo favorece ou não, nos casos selecionados, a participação de parlamentares da base de coalizão do governo, principalmente, de congressistas do mesmo partido do ministro participarem por meio de suas redes relacionais do processo de formulação de políticas públicas do Executivo.

As negociações entre o presidente eleito e os partidos com representação no Congresso Nacional para a formação da coalizão governista ajudam na compreensão de certos aspectos da articulação entre burocracia e política. De acordo com Loureiro, Oliveiri e Martes (2011, p.106), como o aparelho burocrático é um importante *policymaker* do Executivo, o uso dos cargos de livre nomeação e demissão (cargos em comissão) como moeda de troca pode gerar um dilema ao presidente: caso ceda cargos aos partidos da coalizão, o chefe de governo possivelmente diminuirá seu controle sobre parte do aparato administrativo necessário para implementar sua agenda de governo; caso o presidente adote a estratégia de não negociação ou insulamento dos cargos burocrático, pode ocorrer a situação de paralisia decisória por obstrução do Congresso. Os governos nos períodos democráticos no Brasil buscaram resolver esse dilema com diferentes táticas. Durante o primeiro período da democracia no Brasil, os presidentes Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek segmentaram a burocracia dividindo os ministérios e cargos aptos para negociações e as áreas consideradas protegidas e isoladas, chamadas, à época, de ilhas de excelência. No segundo período democrático, o presidente Fernando Henrique Cardoso empregou a segmentação do aparato burocrático e também a estratégia de nomear secretários-executivos de sua confiança nos ministérios, fruto de negociações partidárias. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por seu lado, utilizou as atividades de controle interno para contornar os riscos de inviabilização dos seus projetos de governo (op cit, 2011).

O engajamento parlamentar nas atividades do Executivo tem início, como se permite verificar na discussão anterior, na composição do governo. Dado que a formação governamental é realizada por intermédio da lógica partidária (AMORIM NETO, 2006a) e que muitos dos líderes dos partidos políticos são congressistas (FIGUEIREDO, 2007), membros do Congresso Nacional participam e influenciam na constituição, de pelo menos uma parte, do governo.

Diante do exposto, questões são levantadas: formados os governos, como administrar e manter integrada a coalizão de apoio ao Executivo? No atual período democrático, as coalizões governistas conseguiram aprovar as legislações de seus interesses? A coalizão formada pelo Presidente da República consegue definir a agenda do governo?

2.2.3 GERENCIAMENTO DA BASE PARLAMENTAR DE APOIO AO PRESIDENTE

O ponto inicial para responder a essas questões acerca da gestão política do governo corresponderá à análise da “caixa de ferramentas do presidente”, desenvolvida por Raile, Pereira e Power (2010). Observando a governabilidade sob o prisma do presidencialismo multipartidário existente no Brasil, os autores procuraram mostrar que tanto o presidente Fernando Henrique Cardoso quanto Luiz Inácio Lula da Silva gerenciou seus eventuais problemas com a coalizão de partidos que lhes davam apoio no Congresso Nacional por meio das seguintes ferramentas:

- a. ajustes contínuos no tamanho, heterogeneidade e proporcionalidade da coalizão de partidos que ofereceram suporte ao presidente no Congresso Nacional com a distribuição de cargos no gabinete;
- b. benefícios monetários, chamados de *pork* (POWER, 2010; PEREIRA, POWER e RAILE, 2009; 2010). A utilização dessas ferramentas é analisada normalmente na literatura de forma separada, porém, os autores supracitados as integraram em uma única perspectiva analítica (POWER, 2010).

De acordo com Raile, Pereira e Power (2010), há uma distância temporal entre a distribuição de cargos no gabinete presidencial e os benefícios monetários do *pork*. Essa temporalidade cria papéis distintos para as duas ferramentas disponíveis ao presidente, pois, após o estabelecimento da base de apoio partidário no Congresso Nacional, por intermédio da distribuição de cargos na administração pública direta e indireta, os presidentes da República podem usar o *pork* para lidar com as necessidades cotidianas dos parlamentares. Ou seja, apesar da distância temporal no emprego das duas ferramentas, elas constituem uma estratégia integrada conduzida pelo Executivo. A primeira, que oferece o arcabouço inicial da coalizão, serve para reunir compromissos de outros partidos e compartilhar os poderes provenientes do exercício do mandato presidencial. A segunda ferramenta funciona como ajuste às negociações operacionais diárias.

O *pork*, a ferramenta monetária à disposição do presidente, se refere aos benefícios direcionados a uma localidade bem definida, de modo que um parlamentar sozinho seja reconhecido pelos eleitores como o responsável pela benfeitoria. Os custos provenientes desses benefícios são largamente difusos, de maneira que não sejam percebidos pelos eleitores como provenientes de suas próprias contribuições através de tributos ou taxas (ELLWOOD e PATASHNICK, 1993, apud PIRES JÚNIOR, 2006).

No Brasil, os benefícios considerados *pork* dizem respeito às rubricas na lei orçamentária do governo federal, que direcionam recursos públicos para obras e serviços nos estados e municípios. Os parlamentares conseguem os recursos para essas despesas públicas por meio da apresentação de emendas à Lei Orçamentária Anual (LOA)¹⁴, que tramita obrigatoriamente todos os anos no Congresso Nacional. As emendas têm o objetivo de vincular a autorização de uma determinada despesa de interesse de deputado e/ou senador na LOA (BITTENCOURT, 2012; PEREIRA e MUELLER, 2002). Aprovada a lei, cabe ao Executivo a missão de liberar e executar os recursos especificados no texto do orçamento federal. (ALSTON e MUELLER, 2006) Além desse encargo conferido ao presidente da República, o ordenamento jurídico brasileiro concedeu, ainda, ao Poder Executivo, uma grande discricionariedade na decisão de quando e quanto será executado das emendas apresentadas pelos parlamentares. Portanto, o chefe de governo tem a prerrogativa de escolher estrategicamente quais emendas e de quais políticos serão aproveitadas (PEREIRA e MUELLER, 2002).

Segundo Ames, Pereira e Rennó (2011), grande parte dos parlamentares tem a percepção de que as visitas ao distrito eleitoral e as emendas orçamentárias correspondem às suas estratégias eleitorais centrais. Para os autores, o instrumento do *pork* é importante para o desempenho das atividades dos congressistas porque essas políticas podem significar mecanismos que fortalecem os laços entre os representados e representantes de alguns partidos e de algumas municipalidades, uma vez que permite o atendimento de demandas locais e “facilita a atribuição de crédito em um ambiente institucional que potencialmente torna turva a responsabilização do representante por sua atuação”. (op cit, p.251) Além disso, as políticas do tipo *pork* oferecem bens públicos e recursos para lugares nos quais esses expedientes possivelmente são necessários e não seriam alcançados por outros meios. Cabe lembrar que os parlamentares possuem relacionamentos com estruturas políticas nos âmbitos local e regional, que também são beneficiadas pelo processo de intermediação de recursos federais realizado pelo congressista (AMES, PEREIRA, RENNÓ, 2011). Tendo consciência dos motivos que tornam o *pork* relevante para os parlamentares, o Executivo usa essa ferramenta, como já dito anteriormente, para negociar apoio político às suas propostas (ALSTON e MUELLER, 2006), bem como para ajudar na coordenação e disciplina da coalizão de apoio ao presidente no Congresso Nacional (PEREIRA e MUELLER, 2002).

¹⁴ O orçamento federal é composto pela Lei Orçamentária Anual, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pelo Plano Plurianual. Todas as três normas legais são de iniciativa privativa do Executivo.

Estudos na área de Ciência Política indicam que os chefes de governo no Brasil pós-1988 utilizaram, uns mais, outros menos¹⁵, as ferramentas de gestão política da coalizão de sustentação do governo (POWER, 2010; PEREIRA, POWER e RAILE, 2009; 2010). Com isso, os presidentes da República, principalmente Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, experimentaram sucesso na aprovação de projetos e na produção legislativa comparável a países que adotam o sistema parlamentarista¹⁶ de governo. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001; 2007; 2009)

No que se refere aos projetos de leis ordinárias, a média de aprovação desse tipo de legislação apresentado pelos presidentes eleitos após a promulgação da Constituição de 1988 até o ano de 2006 foi de 75,33%, como demonstra a tabela 2, abaixo. O presidente que ficou abaixo da média no período, como era de se esperar, em razão das estratégias empregadas nas suas relações com o Congresso Nacional, foi Fernando Collor de Mello, com 65,93% das legislações de sua autoria aprovadas no Congresso. Luiz Inácio Lula da Silva, apesar de não contar, no início de seu governo, com uma coalizão de partidos que traduziria uma maioria absoluta tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal (AMORIM NETO, 2007), atingiu, no seu primeiro mandato, a maior porcentagem de sucesso na aprovação de legislações ordinárias da série histórica analisada, com 81,47% dos seus projetos de leis sancionados depois de tramitação no Legislativo.

Tabela_2: Porcentagem de sucesso da legislação ordinária apresentada por presidente – de Collor a Lula 1.

Governo	Partido do Presidente na Câmara dos Deputados (% de Cadeiras)	Coalizão de governo na Câmara dos Deputados (% de Cadeiras)	Sucesso do Executivo (%) **	Dominância do Executivo (%) ***
Collor	5,05	33,79	65,93	75,43
Itamar Franco	0	57,28	76,14	91,57
FHC I	9,36	71,62	78,72	84,4
FHC II	18,32	67,87	74,38	81,57
Lula I	11,11	59,52	81,47	89,88
Média do Período	8,768	58,016	75,33	84,57

** Porcentagem de projetos do Executivo apresentados e sancionados durante o próprio governo

*** Porcentagem de leis de iniciativa do Executivo

Fonte: Figueiredo e Limongi (2007), adaptada por Pedro Araújo Pietrafesa.

¹⁵ O presidente Fernando Collor de Mello governou com o apoio de minorias no Congresso Nacional (PEREIRA, POWER e RAILE, 2009).

¹⁶ Neste tipo de sistema, o governo é formado a partir da composição no Parlamento de uma maioria (AMORIM NETO, 2006).

Os dados apresentados na tabela 2 mostram, ainda, que a maior parte das leis aprovadas no Congresso Nacional desde o governo Collor até o primeiro mandato do presidente Lula foram de iniciativa do Executivo, com uma média de 84,57% das leis.

Figueiredo e Limongi (1999; 2007; 2009) explicam esses indicadores de alta predominância legislativa do Executivo com o argumento de que a centralização decisória outorgada ao Presidente da República pela Constituição de 1988, bem como a concentração de poder dada pelo regimento interno da Câmara dos Deputados aos líderes dos partidos políticos, permite o apoio mais disciplinado dos partidos da coalizão governista à agenda legislativa do Executivo e, conseqüentemente, maior sucesso na aprovação de leis ordinárias.

Os partidos políticos com representação no Congresso Nacional exibiram, no período pós-promulgação da Constituição de 1988, comportamentos coesos votando de acordo com o que foi decidido pelas respectivas lideranças partidárias (MENEGUELLO, 1998; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; 2007; AMORIM NETO, 2000)¹⁷. Neiva (2011), em um estudo comparativo acerca da disciplina partidária na Câmara dos Deputados e no Senado Federal durante o período de 1989 a 2008, demonstrou que os seis maiores partidos da série temporal – PMDB, PFL/DEM, PSDB, PTB, PT e PDT – são disciplinados, atuam de forma coordenada e apresentam objetivos relativamente claros e determinados. Houve, segundo a pesquisa dada aqui em referência, uma pequena variação negativa da disciplina dos partidos no Senado em comparação com a Câmara dos Deputados, mas, mesmo assim, os partidos políticos conseguiram empreender coordenativamente suas estratégias de apoio ou oposição aos governos.

No teste realizado por Figueiredo e Limongi (2007) para verificar a coesão dos membros dos partidos que dão sustentação ao governo nas votações de legislação ordinária, o resultado foi que, quando todos os líderes dos partidos da coalizão governista indicaram concordância com a posição do governo em relação a algum projeto que fosse apreciado pelo plenário, em 91,07% dos casos, houve disciplina dos parlamentares filiados a esses partidos. Quando a coalizão fica dividida, ou seja, quando pelo menos um líder de partido que forma o governo se opõe à indicação do voto do Executivo, a disciplina do bloco governista baixa para 65,85%. Esses resultados sugerem que os partidos são atores cruciais no processo de tomada de decisão dentro do Congresso Nacional e que o apoio dos parlamentares filiados aos partidos que formam a coalizão do governo não é absoluto; caso líderes partidários se

¹⁷ Há uma visão na literatura que trata do sistema partidário brasileiro que o interpreta como caótico, composto por partidos políticos frágeis e indisciplinados, e as relações entre o governo e os parlamentares caracterizam-se pela barganha, clientelismo e personalismo (AMES, 2001; MAINWARING 1999).

posicionem contra o governo, os parlamentares tendem a seguir seus partidos. Com isso, pode-se concluir que a aprovação da agenda legislativa do Executivo depende da cooperação dos membros do Congresso Nacional. Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, em 205 votações de leis ordinárias, não conseguiu aprovar projetos indicados por ele em apenas 11 ocasiões. O ex-presidente Lula, no seu primeiro mandato, teve sucesso similar do seu antecessor: de 182 votações, saiu derrotado em 10 oportunidades¹⁸ (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2007; NEIVA, 2011).

Enfatiza-se que a utilização das ferramentas de gestão da coalizão demonstra que, mesmo no interior do Congresso Nacional, os parlamentares interferem nas atividades do Executivo. Para manter a coesão dos apoiadores do governo e conquistar níveis de sucesso na aprovação de legislação de sua preferência, o Executivo realiza a execução de obras provenientes de emendas parlamentares ao orçamento federal que direcionaram recursos para determinadas regiões (PEREIRA, POWER e RAILE, 2009; 2010). Há uma interlocução cotidiana, principalmente, entre os líderes partidários e representantes do Executivo que realizam coordenação política da coalizão de governo.

Do exposto acerca da relação Executivo e Legislativo no Brasil depreende-se que o centro das negociações referentes às políticas públicas gira ao redor da agenda do governo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2009), sendo o Executivo o ator central nessas interações, pois possui recursos conferidos constitucionalmente que lhe garante preponderância na interlocução com o Congresso Nacional. Como há um compartilhamento do exercício do poder de governar o país entre o partido do presidente eleito com os demais partidos que concordam em participar da coalizão governista (MENEGUELLO, 1988), muitos parlamentares – líderes partidários – adquirem capital político suficiente para a participação e o exercício de influência nos processos de formulação de políticas públicas do Executivo (FIGUEIREDO, 2007). A presente tese espera que os congressistas pertencentes à coalizão de governo sejam os mais frequentes nos ambientes destinados a formulação das políticas públicas.

Deputados e senadores que não exercem cargos de líderes de partido político, mas que possuem uma rede de conexão com os formuladores de políticas públicas do Executivo, também têm, como foi evidenciado nas discussões sobre redes de políticas públicas e engajamento parlamentar, mecanismos de participação nos processos decisórios do Executivo, tais como a participação direta nos foros de tomada de decisão dos órgãos

¹⁸ Uma dessas derrotas do presidente Lula foi a votação da Reforma Tributária.

governamentais, criação de fóruns de debate com a presença de membros do governo responsáveis pela área da política pública em formulação – audiências públicas nas comissões, por exemplo –, envio de requerimentos de informação ou o encaminhamento de estudos realizados conjuntamente com organizações da sociedade civil e outros parlamentares. No presidencialismo brasileiro a interlocução entre o Executivo e o Congresso Nacional é diária, uma vez que os dois poderes são legitimados para a elaboração de políticas públicas, permitindo a criação de espaços para a cogestão nos processos decisórios.

A próxima seção discutirá as características das relações entre Executivo e Legislativo nos Estados Unidos. A partir do debate que será empreendido, será percebido que os incentivos para as interlocuções entre os poderes são diferentes naquele país em comparação com o Brasil, uma vez que aqui o Congresso Nacional possui menos poderes constitucionais para contrabalancear as prerrogativas do Executivo.

2.3 A RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO NOS ESTADOS UNIDOS

Os formuladores da Constituição americana conferiram àquele país uma estrutura de separação de poderes na qual a Presidência da República e o Congresso possuem poderes diferentes, mas interdependentes. Ao Congresso Nacional americano, a Carta Magna investiu “todos os poderes legislativos” (Artigo 1, seção 1, da Constituição Federal) e ainda importantes prerrogativas, tais como: autorizar e alocar os recursos orçamentários para os órgãos do governo federal¹⁹; determinar a cobrança e coleta de taxas; permitir o empréstimo e a produção de moeda; regulamentar as relações comerciais internacionais e interestaduais; ratificar tratados e acordos internacionais; e declarar guerra (Artigo 1, seção 8 da Constituição Federal). O Congresso Nacional foi desenhado para ser independente e poderoso, com a capacidade de contrabalancear o poder do Executivo (THURBER, 2009).

Ao Executivo, no processo de produção legislativa, a Constituição americana confiou a necessidade da assinatura do presidente para que um projeto de lei aprovado pelo Congresso tenha efetividade e o direito do presidente vetar legislação. Caso haja o veto, o Congresso pode rejeitá-lo com o voto de dois terços dos membros do Senado e da Câmara dos Deputados (Artigo 1, seção 7 da Constituição Federal). O federalista Hamilton (Federalistas nº 75) resume o papel do presidente dos Estados Unidos dentro do sistema de separação de poderes, desenhado pela constituição em 1787, da seguinte forma: a essência da autoridade legislativa

¹⁹ O presidente pode propor recursos orçamentários para os órgãos do governo federal, mas o Congresso possui a última palavra acerca de onde e quanto serão alocados os recursos (THURBER, 2009).

é prescrever leis que regulamentem a sociedade, enquanto a execução dessas leis fica sob a responsabilidade do Poder Executivo.

Em comparação com o presidente brasileiro, o americano tem bem menos poderes constitucionais de interferir no processo legislativo, aparentando certa fraqueza. Contudo, o presidente dos Estados Unidos não tem papel tão somente decorativo como pode parecer para quem esteja acostumado com o presidencialismo do Brasil. (OCTAVIO CINTRA, 2005) Da mesma forma que foi defendido para o caso brasileiro argumenta-se que, nos Estados Unidos, as análises teóricas indicam que há engajamento de congressistas nos processos de formulação de políticas e programas governamentais.

Moe e Howell (1999) afirmam que as leis aprovadas pelo Congresso podem estabelecer expectativas claras acerca dos tipos de regulamentação que as agências do governo estão aptas a desenvolver, dos conteúdos dessas políticas e do tempo necessário para que os órgãos governamentais cumpram a tarefa de formulação. Em algumas leis, os congressistas procuraram restringir a discricionariedade do Executivo no processo de formulação e implementação de políticas públicas, instituindo, no corpo dos textos das legislações, os procedimentos necessários para a participação do público em geral, bem como os tipos de fundamentos teórico e empírico obrigatórios para a tomada de decisão (KERWIN, 2003).

O Congresso americano é o arquiteto da burocracia nos Estados Unidos. As estruturas e os limites da burocracia são criados e sustentados pelo Congresso e suas comissões. O número de funcionários e o total de gastos das agências e departamentos do Executivo devem passar pelo crivo dos congressistas (WILSON, 1989). Os parlamentares americanos intervêm, muitas vezes, em detalhes administrativos; isso ocorre, segundo Gilmour e Halley (1994), porque o Congresso possui as prerrogativas de autorizar programas, destinar recursos, confirmar indicações presidenciais, conduzir investigações e determinar as regras a serem seguidas pelos formuladores e implementadores dos programas e políticas governamentais. Como se pode depreender, as relações entre burocracia, Executivo e Legislativo nos Estados Unidos são bastante diferentes se comparadas com o Brasil. No caso americano, a despeito da burocracia estar sob a responsabilidade funcional e constituir a estrutura do Poder Executivo, seu respaldo é proveniente, principalmente, mas não exclusivamente, do Legislativo (LOUREIRO, OLIVEIRI e MARTES, 2011).

As escolhas acerca das políticas públicas nos Estados Unidos envolvem frequentemente a delegação de uma autorização legislativa para uma agência do Executivo. De acordo com McCubbins e Page (1989) essa delegação permite ao Congresso aproveitar os

ganhos de eficiência provenientes da divisão de trabalho com os órgãos governamentais. Por outro lado, argumentam os autores, os congressistas podem criar um problema de agência, no qual o Executivo formule políticas públicas dentro dos limites autorizados pelo Congresso, mas que os parlamentares não concordem com o conteúdo dessa política.

Por conta dos poderes autorizativos do Congresso Nacional de determinar os tipos de políticas públicas que o Executivo pode desenvolver, da capacidade dos congressistas de especificarem os conteúdos possíveis que serão tratados pelo governo nas políticas por eles autorizadas bem como da prerrogativa de detalhar os procedimentos técnicos para a tomada de decisão (KERWIN, 2003), a participação parlamentar nos processos de formulação de políticas públicas ocorre, segundo Gilmour e Halley (1994), principalmente, devido às diferenças nas preferências entre membros do Congresso e do Executivo acerca da política que está sendo desenvolvida por uma agência governamental, à desconfiança congressual com as intenções do governo, às crises eventuais na economia, política e relações internacionais, ao desejo por políticas mais coerentes às diretivas legislativas e, por último, às preocupações com os eleitores.

Serão consideradas, nas linhas seguintes, a partir dos debates empreendidos pela literatura acadêmica americana, as relações entre o Executivo e Legislativo nos Estados Unidos. Para entender melhor como se dão as interações entre esses dois poderes, será demonstrado debate com pesquisadores que estudaram essa relação por meio da liderança e das habilidades de persuasão dos presidentes e com aqueles que utilizaram variáveis contextuais, institucionais e políticas para analisar o relacionamento Executivo-Legislativo. Atenta-se ao fato de que os dois pontos de vistas se complementam o que permite visualizar, de maneira mais completa, a relação entre os poderes no caso americano e levantar algumas perguntas que serão respondidas pela presente tese de doutorado.

2.3.1 ATRIBUTOS PESSOAIS DO PRESIDENTE – LIDERANÇA E PERSUASÃO

Os constituintes americanos formularam um sistema de governo no qual os Poderes Legislativo e Executivo seriam tanto independentes, quanto dependentes um do outro. Como salientou Neustadt (1990), o governo dos Estados Unidos é composto por instituições separadas, que dividem o poder político, sendo o poder legiferante muito mais uma ponte do que uma divisão entre o Presidente da República e o Congresso Nacional. O progressivo envolvimento do Estado na regulamentação da economia, na provisão de benefícios sociais e

nas relações internacionais proporcionou ao presidente um papel cada vez mais proeminente no sistema político dos Estados Unidos. Essa percepção da importância do presidente no cenário político americano desencadeou uma série de estudos centrados na maneira pela qual o chefe do Executivo influencia as ações governamentais. Segundo essa perspectiva, a partir de Franklin D. Roosevelt (GREENSTEIN, 1978), os presidentes se constituíram nos únicos repositórios institucionais que possuem uma coerente liderança política; também foram considerados agentes centrais no processo de tomada de decisão e essenciais nas possíveis mudanças de *status quo* (FOLEY e OWENS, 1996; NEUSTADT, 1990).

Essas qualidades dos presidentes emergiram no momento em que os chefes de governo intensificaram seus poderes de agenda, respondendo às demandas eleitorais heterogêneas e nacionais, que lhes garantiram maior autonomia em comparação com os legisladores do Congresso Nacional. Outro contraste comparativo com os congressistas se refere à visão que o público tem do presidente como responsável pelo desempenho do governo, o que coloca em cheque sua popularidade, reputação e legado histórico, forçando esses atores a buscarem a construção e organização de um aparato institucional que permita uma atuação mais efetiva (MOE, 1990).

Como a Constituição dos Estados Unidos, em seu artigo 2, foi ambígua quanto aos poderes do Executivo, esse fenômeno, no decorrer do século XX, criou incentivos para os presidentes serem dinâmicos e ativos na sua interação com outras instituições políticas (GALVIN e SHOGAN, 2004). Houve, nesse período histórico, um alargamento institucional da Presidência da República, que permitiu maior inserção do presidente na tomada de decisão²⁰, com a ampliação da capacidade de coordenação do chefe de governo nas disputas políticas (MOE, 1993; MOE e WILSON 1994; KRAUSE, 2009).

Além do alargamento da capacidade coordenativa dos presidentes dos Estados Unidos, para que esses tenham sucesso na implementação das políticas públicas constantes nas suas agendas de governo, eles devem, segundo Neustadt (1990), possuir três características distintivas: o poder de persuasão, reputação profissional e prestígio perante o público. As três características estão interligadas, sendo que as duas últimas são fundamentais para aumentar a eficiência e efetividade da primeira.

Em relação à estrutura administrativa do governo federal americano, esta não se concentra apenas na capital, Washington, D.C., mas está dispersa por todo território dos

²⁰ Entre os novos departamentos criados para assessorar a Casa Branca está o Escritório de Administração e Orçamento (*Office of Management and Budget*), que auxilia diretamente o presidente na implementação de seus compromissos e prioridades junto aos órgãos do governo.

Estados Unidos. Dessa forma, o presidente não pode simplesmente emitir uma ordem e esperar uma resposta imediata e satisfatória ao seu comando; é mais complexo que isso. Outro ponto relevante do arcabouço político americano diz respeito ao fato de que o presidente não possui poder de iniciativa legislativa, o que torna necessária a cooperação de membros do Congresso para tramitar legislação de seu interesse. O presidente é uma pessoa e precisa de outras para ter as atividades governamentais realizadas. Portanto, ele deve negociar e persuadir os demais atores políticos e burocráticos de que o que deseja corresponde também ao melhor dos interesses desses interlocutores (NEUSTADT, 1990). Exemplo da utilização do poder de persuasão deu-se quando o presidente Bill Clinton, eleito pelo Partido Democrata, em 1992, se deparou com um Congresso composto, nos dois últimos anos de seu primeiro mandato, por maioria do partido de oposição, o Partido Republicano. A estratégia adotada pelo chefe de governo foi estabelecer quais assuntos poderiam ser trabalhados de forma cooperativa entre um presidente democrata e uma maioria republicana para que ambos conseguissem as respectivas reeleições em 1996.²¹ Bill Clinton conseguiu convencer os líderes da maioria na Câmara dos Deputados, o congressista Newt Gingrich, e no Senado, o senador Trent Lott, ambos do Partido Republicano, a aprovar as leis de interesse do presidente, quais fossem: o corte de impostos para as pequenas empresas, o aumento do salário mínimo, a reforma do sistema de seguridade social e o estabelecimento de um pacote orçamentário mais equilibrado das contas públicas (ANDRES e GRIFFIN, 2009).

A segunda característica pessoal que o presidente da República deve possuir é a reputação profissional. Esse atributo refere-se ao modo como governadores, militares, líderes políticos, embaixadores e membros do Congresso veem o presidente no exercício da função de chefe de governo e de Estado (NEUSTADT, 1990). Os atores políticos têm grande expectativa a respeito da habilidade e firmeza do presidente como líder. As percepções quanto à desenvoltura da liderança de quem está à frente da Presidência da República e sua vontade de conseguir o que deseja molda a maneira como os demais políticos reagem às suas ações. George W. Bush esforçou-se, no início do seu primeiro mandato, depois que as eleições de 2000 foram decididas na Suprema Corte, para melhorar a sua reputação junto aos demais atores presentes em Washington, D.C., pois era considerado pouco inteligente e competente para o desempenho do cargo de presidente dos Estados Unidos. Sua sorte mudou com os

²¹ Essa estratégia não foi bem recebida pela maioria dos congressistas do Partido Democrata que queriam uma relação mais conflituosa entre o presidente e os membros do Partido Republicano com o objetivo de demonstrar que o último partido não tinha condições de administrar os Estados Unidos de forma satisfatória. Outro grupo que não recebeu bem a estratégia do presidente Clinton foram alguns congressistas mais conservadores do Partido Republicano (ANDRES e GRIFFIN, 2009).

atentados terroristas de 11 de setembro, quando sua reputação melhorou drasticamente e ele passou a ser lembrado como o presidente que manteve o país seguro das ameaças externas, obtendo apoio no Congresso Nacional de ambos os partidos, o Democrata e o Republicano, durante seus quatro primeiros anos no cargo. (GIZZI, GLADSTONE-SOVELL e WILKERSON, 2008)

A terceira e última característica levantada por Neustadt (1990) é o prestígio. Prestígio é basicamente como o público avalia o presidente. O sentimento do público tende a influenciar a forma como membros do Congresso enxergam a viabilidade de aprovar ou não alguma matéria de interesse do governo. A constatação de boa avaliação do presidente entre os eleitores dos diversos distritos eleitorais existentes nos Estados Unidos contribui para acelerar a tramitação de projetos importantes para o Executivo, bem como para aumentar as chances de aprovação da legislação congruente com a preferência do Presidente da República. O prestígio e a reputação profissional têm, de acordo com Neustadt (1990), muito em comum: a visão do público afeta a reputação do presidente e sua reputação interfere na maneira como a opinião pública enxerga seu trabalho.

2.3.2 ASPECTOS INSTITUCIONAIS, CONTEXTUAIS E POLÍTICOS DA RELAÇÃO EXECUTIVO E LEGISLATIVO NOS ESTADOS UNIDOS

Para que um governo tenha sucesso durante seu mandato, o presidente deve levar em consideração um vasto número de fatores, tais como a liderança e poder de persuasão do chefe de governo (NEUSTADT, 1990), os eleitorados nacionais e dos distritos que elegeram os congressistas, a natureza das políticas públicas que serão defendidas pela presidência, a situação econômica, o capital político disponível e as preferências dos principais membros do Congresso. Na relação com o Congresso, o presidente necessita, ainda, de criar estratégias para consolidar os votos do seu próprio partido nas matérias de interesse e, posteriormente, conquistar os votos necessários do outro partido. (THURBER, 2009; BOND e FLEISHER, 1990) Faz-se oportuno lembrar que, para aprovar um projeto de lei nos Estados Unidos, são necessários 218 votos na *Câmara dos Deputados* e 60 no Senado.

No sistema americano de governo, a interação entre o Congresso e o presidente é bastante dinâmica, sendo que, a cada dois anos, a configuração do Poder Legislativo pode mudar drasticamente. A estrutura constitucional do presidencialismo dos Estados Unidos definiu diferentes temporalidades para os mandatos dos deputados (dois anos), senadores (seis anos) e presidentes (quatro anos com direito a uma reeleição para o mesmo período), além de

ter assegurado que cada um seria escolhido por diferentes bases eleitorais. Com isso, o ritmo do processo de tomada de decisão do Congresso e do presidente não é necessariamente o mesmo, entre outros motivos, devido aos distintos períodos dos mandatos, bases eleitorais e percepções dos tipos de políticas que são importantes defenderem (WAYNE, 1978). Os presidentes não estão preocupados com a reeleição após os primeiros quatro anos de governo; eles priorizam o possível legado que deixaram ao estabelecerem políticas públicas duradouras e um lugar honroso na história. Os membros do Congresso, por outro lado, são frequentemente conduzidos por motivações de curto prazo, pois possuem mandatos mais breves e procuram a reeleição como primeira prioridade (MAYHEW, 2004). Esse padrão institucional favorece, com mais frequência, o conflito entre os dois ramos do Estado do que a cooperação entre eles.

Outro fator que interfere nas relações entre o presidente e o Congresso é a questão dos partidos políticos (PETERSON e GREENE, 1994). No sistema partidário americano, os dois partidos efetivos no Congresso Nacional, quais sejam o Partido Republicano e o Partido Democrata, exercem, geralmente, pouco controle sobre o recrutamento dos candidatos que concorrem às eleições legislativas, permitindo certo grau de independência dos membros do Congresso em relação à plataforma defendida pelo presidente (THURBER, 2009). A disciplina partidária nos Estados Unidos vem variando ao longo do tempo. Como será detalhada na tabela 3, era relativamente baixa até meados da década de 1970, aumentando, paulatinamente, na década de 1980 e chegando a números expressivos nos anos 1990 e 2000 (SINCLAIR, 2005).

A coesão dos partidos políticos americanos ocorre por meio dos trabalhos das lideranças no interior do Congresso Nacional. No início da década de 1960, o poder político no Legislativo girava em torno dos líderes das principais comissões da *Câmara dos Deputados* e do *Senado*, o que favorecia uma estrutura de relacionamentos, tanto entre os membros do Congresso quanto entre presidente e parlamentares, baseada em interconexões pessoais, resultando nos baixos índices de fidelidade partidária assinalados na tabela 3. Os anos 1970 foram marcados por reformas nas regras internas do Congresso que aumentaram os espaços de participação para um número maior de membros. O poder de influenciar o processo legislativo foi espalhado entre as comissões e no interior delas. Mais parlamentares alcançaram o *status* de lideranças e o Congresso contratou mais funcionários técnicos para auxiliar os crescentes trabalhos legislativos. A disciplina partidária não consistia numa preocupação dos líderes dos partidos políticos; os congressistas eram vistos como

empresários, competindo num vasto e aberto mercado que recompensava os interesses pessoais (DAVIDSON, 2009; SHICKLER, 2005; SINCLAIR, 2005).

Tabela_ 3: Disciplina partidária no Congresso Americano, de 1960 a 2011

Disciplina Partidária: Média em Porcentagem de Disciplina por Partido, 1960-2011*					
Ano/Presidente	Partido Republicano	Partido Democrata	Ano/Presidente	Partido Republicano	Partido Democrata
1960 Eisenhower	68	64	1986	71	78
1961 Kennedy	72	71	1987	74	81
1962	68	69	1988	73	79
1963	72	71	1989 G.Bush	73	81
1964 Johnson	69	67	1990	74	81
1965	70	69	1991	78	81
1966	67	61	1992	79	79
1967	71	66	1993 Clinton	84	85
1968	63	57	1994	83	83
1969 Nixon	62	62	1995	91	80
1970	59	57	1996	87	80
1971	66	62	1997	88	82
1972	64	57	1998	86	83
1973	68	68	1999	86	84
1974 Nixon/Ford	62	63	2000	87	83
1975	70	69	2001 G.W.Bush	90	85
1976	66	65	2002	89	86
1977 Carter	70	67	2003	92	87
1978	67	64	2004	89	86
1979	72	69	2005	90	88
1980	70	68	2006	88	86
1981 Ronald Reagan	76	69	2007	85	91
1982	71	72	2008	87	92
1983	74	76	2009 Obama	86	91
1984	72	74	2010	89	90
1985	75	79	2011	88	89

* A porcentagem foi calculada dividindo a média de disciplina partidária da House of Representatives com a disciplina apresentada no Senado

Fonte: Thurber (2009) e Congressional Quarterly Vote Studies 2009, 2010 e 2011.

Na década de 1980, o Congresso americano aproveitou as reformas empreendidas nos anos 1970 para reestruturar as dinâmicas internas. Os líderes procuraram responder à expectativa generalizada de que eles eram os únicos que poderiam e deveriam desembaraçar prováveis obstruções para organizar a agenda legislativa. Nesse período, a agenda do Congresso encolheu, as decisões importantes foram cada vez mais sendo examinadas por um número maior de comissões e os líderes partidários passaram a supervisionar de maneira mais próxima a tramitação dos projetos (SINCLAIR, 1995). A porcentagem de disciplina partidária nos anos 1980, principalmente do Partido Democrata, ultrapassou os 80%, pela primeira vez na série histórica, fruto do acompanhamento das atividades e trabalhos legislativos pelos líderes partidários.

No decorrer das décadas de 1990 e 2000, especialmente, depois da vitória do Partido Republicano nas eleições para o Congresso em 1994, novas mudanças estruturais e de

procedimentos foram realizadas no Capitólio, ampliando o poder do presidente da *Câmara dos Deputados* e das lideranças partidárias nas indicações para as comissões, na agenda das comissões e do plenário, bem como na gestão administrativa do Congresso (DAVIDSON, 2009; SINCLAIR, 2005). A coesão partidária manteve-se alta, os membros do Partido Republicano votaram de forma integrada em 87,86% das votações entre os governos Bill Clinton e George W. Bush; o Partido Democrata obteve índice de coesão para o mesmo período de 85,06%, sendo que, no último ano de mandato do presidente George W. Bush, os democratas votaram unidos em 92% dos casos, o maior índice de coesão registrado nos 51 anos analisados na tabela 3.

De acordo com Sinclair (2005), os partidos políticos no interior da *Câmara dos Deputados* se constituem, atualmente, em sofisticadas organizações que possibilitam a atuação conjunta dos seus membros e oferecem oportunidades de participação efetiva no processo legislativo. Dentro da Câmara dos Deputados existem duas estruturas para cada um dos partidos que funcionam como base institucional organizativa, sendo elas: a Conferência Republicana²² e a Bancada do Partido Democrata²³. Nessas instâncias, os líderes partidários são eleitos e as regras de conduta intrapartidária, determinadas. Além disso, também servem de fóruns para trocas de informações, por meio de relatórios emitidos pelas lideranças dos partidos e das comissões acerca do *status* das legislações em tramitação, explicações das estratégias que serão adotadas pelos partidos, discussões dos pontos de vistas e possíveis reclamações dos representantes filiados aos partidos para as suas lideranças e, em algumas circunstâncias, pressões para que todos os membros apoiem a posição do partido.

Nos três primeiros anos da administração Obama, as características do Congresso americano, no que se refere à disciplina e à organização partidária, mantiveram as propriedades encontradas no período de Clinton a George W. Bush. Houve forte atuação dos líderes durante as votações das legislações que embasaram a campanha eleitoral do agora presidente dos Estados Unidos, tais como a regulamentação de serviços financeiros, reforma do sistema de saúde e mitigação das mudanças climáticas (SINCLAIR, 2011). Os partidos, conforme demonstrou a tabela 3, acima, continuaram votando de forma coesa, com altos índices de disciplina partidária.

A análise da disciplina partidária é relevante para entender aspectos da relação entre Executivo e Legislativo, pois, como nos Estados Unidos o sistema político possui apenas dois partidos efetivos no Congresso Nacional, houve e haverá momentos em que um partido

²² *Republican Conference*

²³ *Democratic Caucus*

consegue eleger o Presidente da República e a maioria dos representantes tanto da *Câmara dos Deputados*, quanto do Senado (controle do governo por um único partido). Do mesmo modo, também podem acontecer eleições nas quais o partido do presidente eleito conquista a maioria de apenas uma das duas Casas Legislativas do Congresso e o partido do presidente não elege a maioria dos membros de ambas as câmaras. As duas últimas opções são variantes do chamado *governo dividido* (MAYHEW, 2005). Cada cenário apresenta diferentes constrangimentos para o sucesso do presidente na implementação da sua agenda de governo. Segundo Thurber (2009), os presidentes obtêm maior sucesso na relação com o Congresso quando o seu partido é majoritário nas duas Casas Legislativas. Esse fato é mais evidente após o aumento da coesão interna dos partidos dentro do Congresso Nacional, que ocorreu a partir da década de 1980.

Do início do século XX até 2012, em 59,82% do tempo, o sistema político americano vivenciou governos em que o partido do presidente controlava a Casa Branca e as duas casas do Congresso simultaneamente. Nos outros 40,18%, os Estados Unidos presenciaram o governo dividido. Percebe-se que presidentes, cumprindo o mandato tendo minoria em pelo menos uma das duas casas do Congresso Nacional, não é uma situação incomum naquele país.

Tabela_4: Controle partidário do Governo, Unido ou Dividido – 1901-2012

Governo Unido ou Dividido, de 1901 a 2012			
Ano	Controle Partidário	Número de anos	Porcentagem
1901-1920	Unido	16	80
	Dividido	4	20
1921-1940	Unido	18	90
	Dividido	2	10
1941-1960	Unido	12	60
	Dividido	8	40
1961-1980	Unido	12	60
	Dividido	8	40
1981-2000	Unido	2	10
	Dividido	18	90
2001-2012	Unido	7	58
	Dividido	5	42
Total	Unido	67	59,82
	Dividido	45	40,18

Fonte: Mayhew (2005); Thurber (2009); Pietrafesa (2012).

A tabela 4 demonstra que o governo dividido no começo do século XX era raro se comparado com a segunda metade do mesmo século. Do fim da década de 1960 até a entrada dos anos 2000, o governo dividido se tornou corriqueiro. Nesse período, o Partido Republicano exerceu o mandato de presidente por 28 anos e os democratas por 20 anos. Contudo, o Partido Democrata controlou por maior espaço de tempo a maioria das cadeiras no Congresso dos Estados Unidos (MAYHEW, 2005; THURBER, 2009). O controle do governo “nas mãos” de um só partido não significa, necessariamente, que o Executivo e Legislativo trabalharão em estrita cooperação, nem o governo dividido denota que as duas instituições estarão em constante conflito (CONLEY, 2009). A esse respeito, Mayhew (2005) encontrou dados empíricos evidenciando que, quando se trata de legislação importante, não parece haver muita diferença se o controle partidário do governo é unificado ou dividido. Esse tipo de legislação é aprovado, segundo o autor, com o apoio de ampla maioria dos membros do Congresso, ou seja, com a adesão majoritária dos congressistas dos dois partidos. Os achados de Mayhew (2005) não responderam, contudo, às seguintes indagações: a legislação aprovada no período analisado é produto da agenda do presidente ou da maioria do Congresso e quais são as variações das estratégias e engajamentos presidenciais na aprovação das leis, tendo em vista o controle partilhado ou não do governo?

A propósito, Conley (2009) examinou os discursos anuais dos presidentes americanos para o Congresso²⁴ de 1953 a 2006, os seus testemunhos e os históricos de 287 legislações domésticas para verificar a correspondência dessas leis com as autodeclaradas agendas presidenciais e se o presidente apoiou, ou se opôs, ou não emitiu nenhuma posição acerca dos projetos de leis tramitados no Congresso. Os resultados deparados pelo cientista político complementam os de Mayhew (2005). No que se refere a governos divididos, ocorreram variações nos padrões de relacionamento entre os presidentes que vivenciaram essa experiência com os membros do Congresso. Os congressistas passaram boa parte das prioridades do presidente Dwight Eisenhower, que conseguiu criar uma extraordinária conexão entre sua agenda e a aprovação das legislações substantivas do Legislativo. Nixon e Ford tiveram que adaptar, em muitos casos, suas agendas às do Congresso de maioria democrata. Aderiram às propostas apresentadas pelo partido majoritário que tinham boa receptividade da opinião pública e, em outros casos, ameaçaram utilizar o poder de veto para conseguir que determinadas legislações fossem aprovadas com conteúdos mais próximos aos de suas preferências. Com o fortalecimento dos partidos políticos, a partir da década de 1980,

²⁴ Chamado nos Estados Unidos de *State of the Union*.

três tendências se acentuaram em governos divididos. Primeiramente, poucas leis substantivas da agenda congressual tinham conexão com os autodeclarados objetivos presidenciais. Segundo, em aproximadamente um terço das votações, o presidente não declarou sua posição. Terceiro, o poder de veto passou a ser uma ferramenta bastante utilizada pelos presidentes para negociarem com oposições majoritárias. Nos governos com apenas um partido controlando tanto a Casa Branca, quanto o Congresso, de 73% a 100% das leis aprovadas continham conexão com a agenda presidencial e, ainda, os chefes de governo quase universalmente apoiaram qualquer proposição iniciada pelos parlamentares do seu partido. (op cit, 2009)

Compreende-se, das discussões realizadas sobre a relação Executivo-Legislativo, nos Estados Unidos que, assim como no Brasil, devido à interdependência entre os poderes, o presidencialismo americano proporciona interlocução constante entre os membros do Executivo e do Legislativo para a formulação de políticas públicas. As bases dessas relações, contudo, são diferentes: no caso brasileiro há o pressuposto da coalizão para a formação do governo, enquanto nos Estados Unidos o sistema é bipartidário com a possibilidade da constituição de um governo unido ou dividido o que significa, em outras palavras, que o presidente eleito pode governar sob um Congresso composto por uma maioria de parlamentares filiados ao seu partido ou do partido de oposição, não gerando, necessariamente, paralisação caso os opositoristas ganhem as eleições legislativas (MAYHEW, 2004). A composição do Congresso Nacional é que determinará se o presidente dialogará mais ou menos com o partido da oposição para a elaboração de políticas públicas e aprovação de legislação de sua preferência.

Do exposto, nota-se que os congressistas possuem poderes no interior do Congresso Nacional para interferir e influenciar na elaboração das políticas públicas do Executivo, inclusive, se for preciso, bloqueando as atividades decisórias. Da mesma forma que ocorre no Brasil, os parlamentares também têm motivações para serem cogestores na formulação das políticas públicas do governo, participando diretamente nas esferas oferecidas pela administração pública para apresentarem suas propostas aos responsáveis pelas discussões e escolhas dos desenhos das políticas governamentais.

2.4 HIPÓTESES

Do debate teórico podemos extrair as seguintes hipóteses:

- a. Nos presidencialismos do Brasil e dos Estados Unidos, quando o Poder Executivo está elaborando políticas públicas, congressistas procuram se engajar e interferir nos processos de tomada de decisão;
- b. Parlamentares filiados ao partido do Presidente da República, nos Estados Unidos, e dos partidos pertencentes à coalizão de apoio ao governo, no Brasil, são mais influentes na elaboração de políticas públicas do que os opositores; no Brasil, contudo, esse fenômeno está mais circunscrito ao congressista filiado ao mesmo partido do Ministro de Estado por conta dos laços institucionais criados no interior da agremiação política que aceitou a nomeação para a composição da coalizão de governo;
- c. Devido ao compartilhamento da responsabilidade de governar com membros do partido, nos Estados Unidos, ou dos partidos que formam o governo, no Brasil, o Poder Executivo convida parlamentares para participar das discussões acerca das políticas públicas que está formulando;
- d. Parlamentares pertencentes às comissões temáticas dos Congressos Nacionais do Brasil e dos Estados Unidos, que tratam dos temas referentes às políticas públicas formuladas pelo Executivo, exercem posições de centralidade entre os congressistas nos processos de formulação das políticas públicas governamentais;
- e. Congressistas experientes nas áreas das políticas públicas que estão em processo de formulação possuem posicionamentos mais vantajosos, tais como interlocução direta com os tomadores de decisão e maior número de contatos com os demais interessados no processo decisório.

CAPÍTULO 3

TRIANGULAÇÃO METODOLÓGICA DAS PERSPECTIVAS DE REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS, *PROCESS-TRACING* E COMPARAÇÃO

Para captar com mais precisão os movimentos e atitudes dos parlamentares do Brasil e Estados Unidos na etapa de formulação de políticas públicas, esta tese utiliza a triangulação dos pressupostos metodológicos das perspectivas de redes de políticas públicas, do *process-tracing* e da comparação.

Entende-se políticas públicas como o conjunto de ações e decisões resultantes da atividade política para a “alocação imperativa de valores” (RUA, 1998, p. 1), e a sua construção como consequência da interação de uma complexa rede de atores. A partir do conceito enunciado, conclui-se que é pouco plausível, senão impossível, que uma política pública, qualquer que seja seu nível de importância e complexidade, possa resultar de um processo de decisão de um único ator racional, onde a formação e implementação de uma política são, inevitavelmente, causas das interações entre atores separados com interesses, metas e estratégias divorciadas (KLIJN, 1999).

O arcabouço metodológico de redes de políticas públicas permitirá investigar as diferentes formas de interação que ocorreram entre os parlamentares e a burocracia, presidentes das Repúblicas, grupos de interesses e outros parlamentares nos intercâmbios que circunscreveram os processos de formulação das políticas selecionadas. O *process-tracing*, por sua vez, possibilitará ilustrar as sistemáticas das tomadas de decisões, pois direciona o foco nos procedimentos sequenciais de um caso histórico específico (GEORGE e BENNETT, 2005). A comparação entre Brasil e Estados Unidos será realizada com o objetivo de melhor entender como funcionam, no presidencialismo brasileiro, as relações entre o Executivo e Legislativo quando o segundo pretende se envolver nas ações do primeiro. A triangulação é empregada nesta tese para que os pontos fortes de cada metodologia possam contrabalancear os pontos fracos das outras (CRESWELL, 1994) e, desta feita, produzirem resultados tais que se ofereçam como subsídios sólidos à elaboração das respostas às diferentes perguntas

levantadas quando da discussão teórica. As seções seguintes explicitarão os métodos e as técnicas que serão aplicados nas análises dos casos.

3.1 REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A literatura que utiliza o conceito de redes de políticas públicas trabalha com duas concepções distintas sobre a forma de abordar essa ferramenta de análise. Parte dos estudiosos concebe as redes de políticas públicas como um modelo analítico que estuda as interações entre o Estado e a sociedade em áreas de políticas públicas específicas. A outra parte entende as redes como uma forma alternativa de se pensar governança (BÖRZEL, 1998; KETTL, 2002; KICKERT e KOPPENJAN, 1997). Com base no exposto, a presente tese de doutorado opta pela utilização do conceito na sua acepção analítica, concebendo essa ferramenta metodológica como um meio para conectar a observação do nível micro, ou seja, a que lida com os aspectos relacionais do processo de elaboração de políticas públicas, com o nível macro, que aborda questões institucionais e conjunturais das sociedades onde estão inseridos os atores políticos.

Analisar os processos que envolvem a produção de políticas públicas utilizando os pressupostos de redes de políticas públicas é uma prática que ganhou espaço na literatura que trata do tema a partir do final da década de 1980. Contudo, o conceito não é novo, pois, desde os anos 1940, cientistas sociais que pesquisavam a área empregaram concepções similares à de redes de políticas públicas para identificar as relações interpessoais, as interconexões e dependências entre os atores dentro e fora do governo (BONAFONT, 2004). Entre esses pesquisadores, pode-se citar Truman (1951), que fez referência à existência de subsistemas de governo a nível setorial, entendidos como um conjunto de atores que participam de um processo complexo de acordos formais e informais dentro de uma arena política. Lowi (1964) também fez referência à ocorrência de subsistemas de governo para se referir às interações entre atores, geralmente formados por membros do Poder Executivo, Legislativo e grupos de interesses na tomada de decisão em determinadas áreas. Hecló (1978) é outro exemplo; o autor usou o conceito de redes em torno de problemas (*issues network*) para indicar grandes e intrincadas redes dentro e fora do Estado envolvidas com alguma questão específica. A análise de redes de políticas públicas se desenvolveu seguindo muitas das ideias sugeridas por esses autores, bem como dos estudos referentes ao pluralismo, ao corporativismo, ao institucionalismo e às análises de redes sociais.

A respeito, será realizada breve discussão das contribuições desses estudos para as análises de redes de políticas públicas, nas subseções subsequentes, com o objetivo de fundamentar a aplicação do método de redes de políticas públicas nas observações sobre o engajamento parlamentar em processos de formulação de políticas públicas no interior do Executivo.

3.1.1 AS CONTRIBUIÇÕES DO PLURALISMO, CORPORATIVISMO E INSTITUCIONALISMO ÀS ANÁLISES DE REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As análises de redes de políticas públicas atentam-se a três dimensões das políticas públicas: a primeira diz respeito aos conteúdos dos programas e dos planos governamentais; a segunda, aos processos políticos e a terceira, às instituições (FREY, 2000). A perspectiva pluralista, assim definida, contribuiu para o desenvolvimento das análises de redes de políticas públicas (BONAFONT, 2004) ao assumir que as relações entre o Estado e os grupos de interesses são institucionalizadas, ou seja, há regras estabelecidas para o funcionamento das relações entre o governo e os grupos de pressão e, de acordo com Truman (1951), os grupos que não aceitarem as regras passam a não garantirem sua participação nos debates das políticas públicas.

O Estado, nessa conjuntura, é uma formação social que contém conflitos e contradições entre múltiplos atores (LAUMANN e KNOKE, 1987), com distribuição de poder desigual e fragmentada, sendo que o processo de elaboração das políticas públicas acontece por intermédio de comunidades políticas, estas definidas como o conjunto de relações entre atores públicos e privados, em áreas políticas concretas, constituídas por grupos de interesses, burocracia, parlamentares, juízes, mídia ou agentes internacionais. (LOWI, 1972; THURBER, 1996) Importa salientar que nem todas as demandas da sociedade civil são levadas em consideração pelos agentes do Estado detentores da prerrogativa de tomar as decisões políticas, uma vez que existem dificuldades de acesso às comunidades políticas pelo público em geral. (RICHARDSON e JORDAN, 1979)

O corporativismo, por sua vez, colaborou com as análises de redes de políticas públicas argumentando que os objetivos das observações acerca das relações institucionalizadas entre os atores públicos e privados nas negociações das políticas públicas consistem em captar a distribuição de poder em cada subsistema político, identificando os fatores que contribuem para a mobilização das organizações de interesses; a capacidade do Estado de impor as suas preferências durante os debates sobre as melhores alternativas para

um desenho de política pública; a identificação das pautas de negociação entre os agentes públicos e privados que participam da discussão e a gestão de setores políticos concretos. (KNOKE *et al*, 1996; BONAFONT, 2004)

Considerando que as análises de redes de políticas públicas pressupõem que as relações formadas entre os atores das redes, em torno de problemas políticos concretos, são institucionalizadas (KNOKE *et al*, 1996), as regras e as instituições de cada subsistema interferem nas dinâmicas relacionais existentes no interior das comunidades políticas. O entendimento do contexto institucional é importante segundo Klijn (1999) porque, para a perspectiva de redes de políticas públicas, arranjos organizacionais são necessários para coordenar interações complexas entre os vários atores envolvidos no processo de formulação de políticas públicas. Se os arranjos organizacionais não estão disponíveis, torna-se difícil conectar vários pontos de vistas e interações dos atores pertencentes a uma rede.

Com efeito, para os institucionalistas, as regras e as instituições podem afetar as políticas públicas de diferentes maneiras, pois determinam os objetivos e as estratégias dos atores interessados em certa política pública, limitam as opções possíveis de atuação dos envolvidos no processo decisório (FREY, 2000), reduzem as incertezas e, ainda, guiam as interações humanas (NORTH, 1990). A apreciação das regras e das instituições contribui no sentido de explicar uma parte dos fatores que geram estabilidade ou mudanças no processo de elaboração das políticas públicas. A parcialidade explicativa deve-se à existência de variáveis exógenas que interferem no processo de elaboração de políticas públicas, tais como alterações de governos, crises econômicas, desastres naturais e ações coletivas. Mesmo atribuído esse caráter parcial, é de extrema importância para as análises de redes de políticas públicas, pois permite a observação da distribuição de poder, os limites das ações dos atores e a forma de organização dos subsistemas políticos.

Destacam-se, ainda na apreciação das regras (OSTROM, 2005), sete tipos que podem operar nas situações de atuação dos atores no processo de elaboração de políticas públicas, regras essas que devem ser levadas em consideração em estudos acadêmicos preocupados com questões institucionais. São elas: regras de entrada e saída; de posição; de meta; de autoridade; de agregação; de informação; e de recompensa. As regras de entrada e saída afetam o número de participantes, seus atributos e recursos, determinando se a entrada na comunidade política pode ocorrer livremente ou estabelecendo as condições para sair. As regras de posição estabelecem os posicionamentos dos atores nas situações de discussão e de deliberação das políticas públicas. As regras de meta delimitam os resultados potenciais a serem alcançados, trabalham também para ligar as ações com determinados resultados. As

regras de autoridade especificam os conjuntos de atos que os participantes em particulares posições devem, podem ou não podem fazer. As regras de agregação afetam o nível de controle que um participante em posição de autoridade exerce na seleção de uma ação no interior da comunidade política. As regras de informação demarcam o conhecimento e o contingenciamento de informações passadas para os atores. As regras de recompensa delimitam os benefícios e os custos que serão conferidos à particular combinação de ações e resultados, estabelecendo os incentivos e os impedimentos para as ações.

As sete categorias apresentadas por Ostrom (2005) evidenciam que os atores políticos não agem somente de acordo com seus interesses pessoais (FREY, 2000). Ao contrário, há constrangimentos e permissões devidamente institucionalizados possibilitando a normatização de estratégias, atuações e mobilizações dos grupos de pressão, burocratas, políticos e intelectuais na elaboração das políticas públicas. Cabe ressaltar que cada arena política desenvolve suas próprias características estruturais, processuais e de relacionamentos entre os atores (LOWI, 1964).

Tendo em vista que as análises de redes de políticas públicas procuraram superar os limites apresentados pelas abordagens tradicionais do pluralismo, corporativismo e institucionalismo nos exames sobre políticas públicas, essa subseção buscou apresentar os subsídios teóricos que contribuiriam para fundamentar os pressupostos desenvolvidos pelas análises de redes de políticas públicas. A próxima subseção demonstrará as origens e aplicação das técnicas de pesquisa da perspectiva de redes sociais que foram aplicadas às observações de políticas públicas.

3.1.2 REDES SOCIAIS

Os pressupostos das análises de redes sociais constituem ferramentas metodológicas e técnicas importantes para a observação dos relacionamentos entre os atores que participam do processo de produção de políticas públicas. Uma das pressuposições básicas das análises de redes sociais, também empregada nos estudos de redes de políticas públicas, é o exame dos padrões de interações entre os indivíduos (FREEMAN, 2004). Simmel foi o primeiro pensador que, de forma explícita e sistemática, observou a sociedade como o resultado desses intercâmbios e relações recíprocas (FREEMAN, 2004). Segundo o autor, um conjunto de seres humanos não se transforma numa sociedade, única e exclusivamente, porque cada uma dessas pessoas possui uma vida objetivamente determinada ou subjetivamente estimulada.

Esse conjunto de pessoas torna-se sociedade somente quando o conteúdo de suas vidas atinge a forma de influência recíproca, ou seja, quando um indivíduo tem um efeito imediato ou mediato sobre outro. Assim, se uma ciência pretende ter como objeto de estudo a sociedade, ela deve investigar tipos e formas de socializações provenientes das interações sociais (SIMMEL, 1939). Esse argumento metodológico apresentado por Simmel corresponde ao fator chave que sustenta as análises contemporâneas de redes sociais (FREEMAN, 2004).

Uma diversidade de vertentes contribuiu para o desenvolvimento das atuais análises de redes sociais. Uma genealogia possível das principais correntes que moldaram as contemporâneas pesquisas em redes sociais pode ser construída da seguinte forma: a) a primeira corrente corresponde aos analistas sociométricos, que estudaram a estrutura de pequenos grupos e suas percepções sociais, produzindo técnicas avançadas de sociometria com o método da teoria dos gráficos; b) a segunda corrente, proveniente dos pesquisadores de Harvard dos anos 1930 e 1940, que exploraram os padrões de relações interpessoais e a formação de cliques; c) a terceira corrente, defendida pelos antropólogos da Universidade de Manchester, que investigaram as estruturas das relações comunitárias em sociedades tribais e em vilarejos; d) a quarta corrente, nos anos 1960 e 1970, sustentada pelos pesquisadores da Universidade de Harvard que retomaram os estudos envolvendo redes sociais (SCOTT, 2004; FREEMAN, 2004).

No que se refere à primeira corrente, a concepção das análises sociométricas ocorreu sob a tradição da psicologia social alemã, tendo como principais expoentes os teóricos germânicos Kurt Lewin, Fritz Heider e Jacob Moreno, que fugiram da perseguição nazista e se estabeleceram nos Estados Unidos durante a década de 1930 (SCOTT, 2004). Os três autores estudaram os comportamentos que fundamentam as relações interpessoais (LEWIN, 1936; HEIDER, 1977; MORENO, 1937), sendo Moreno (1934) o responsável por cunhar a ferramenta metodológica denominada Sociograma (SCOTT, 2004; FREEMAN, 2004; WASSERMAN e FAUST, 1994). Sociograma é uma imagem na qual as pessoas – ou, mais genericamente, qualquer unidade social – são representadas como pontos num ambiente bi-dimensional e os relacionamentos entre os pares de pessoas são representados pelas linhas que ligam os pontos correspondentes (WASSERMAN e FAUST, 1994). Os sociogramas permitem, de acordo com Moreno (1937), visualizar os canais por meio dos quais as informações circulam de um indivíduo para outro, bem como identificar quais indivíduos são os mais influentes e os mais isolados de um grupo, as relações recíprocas, o que possibilita, igualmente, o mapeamento das conexões interpessoais.

A segunda corrente que contribuiu para o desenvolvimento das análises de redes sociais era composta por pesquisadores da Universidade de Harvard dos anos 1930 e 1940, que investigaram as relações informais existentes em sociedades complexas. As pesquisas constataram a existência de subgrupos coesos dentro dessas sociedades, denominados de *cliques*, *clusters* ou *blocos* (SCOTT, 2004). Os cliques correspondem a uma associação informal de pessoas entre as quais há sentimento de grupo e grau de intimidade suficiente para o estabelecimento de normas comportamentais (WARNER e LUNT, 1941).

A terceira corrente dedicada ao mesmo tema foi formada pelos cientistas associados ao Departamento de Antropologia Social da Universidade de Manchester. Os pesquisadores desse departamento trouxeram uma nova perspectiva para as análises de redes sociais, pois, ao invés de enfatizarem a integração e a coesão, ressaltaram em suas interpretações os conflitos e as mudanças. De acordo com Gluckman (1955), conflito e poder constituem elementos integrantes de qualquer estrutura social, sendo que as atividades de negociação, barganha e coerção são responsáveis pela integração entre os indivíduos. Outro pesquisador da Universidade de Manchester, o antropólogo Mitchell (1969), desenvolveu um importante conceito para as análises de redes sociais, comumente utilizado nas atuais pesquisas sociológicas e políticas de redes e que será empregado na presente tese²⁵ no exame das relações dos parlamentares brasileiros e americanos no processo de formulação das políticas públicas de mudanças climáticas e biocombustíveis. O conceito em pauta é o de redes ego-centradas. Segundo o autor, para prestar a atenção em aspectos específicos da totalidade de uma rede se faz necessário selecionar suas partes, focando a análise em determinados indivíduos com o objetivo de identificar e traçar suas conexões diretas e indiretas. Essas partes da rede foram chamadas de “ego-centradas”, possibilitando definir os conteúdos e os significados das relações envolvidas por certos atores sociais.

A quarta corrente contributiva foi formada por cientistas do Departamento de Relações Sociais e de Estudos Interdisciplinares em Ciências Sociais da Universidade de Harvard²⁶. O professor Harrison White e seus orientandos²⁷ lideraram esse processo de inovação das pesquisas de redes sociais. Os elementos-chave para o avanço das análises foi o aprimoramento de duas ferramentas matemáticas. O primeiro elemento correspondeu ao refinamento de modelos algébricos no exame das relações de parentesco, de mercado, de

²⁵ A seção acerca das técnicas de pesquisa apresentará a sua operacionalização.

²⁶ Em inglês o nome do departamento é: *Department of Social Relations for Interdisciplinary Social Science Studies*.

²⁷ Entre os orientandos de Harrison White que aplicaram a perspectiva de redes sociais em seus estudos destacam-se Mark Granovetter, Ronald Burt, Scott Boorman e Ronald Breiger.

papéis sociais, entre outros, levando a reconsideração da teoria dos gráficos utilizada nos primeiros trabalhos sociométricos. O segundo elemento foi o aprimoramento das escalas multidimensionais que possibilitaram o mapeamento das relações sociais nos espaços sociais (SCOTT, 2004; FREEMAN, 2004; WASSERMAN e FAUST, 1994).

A importância concedida às concepções de redes sociais como as únicas formas possíveis para o entendimento das estruturas sociais foi enaltecida por White, Boorman e Breiger (1976), uma vez que, para os autores, a realidade empírica era fundamentada nas relações em rede. Partindo dessa perspectiva, Granovetter (1974) desenvolve o conceito de força dos laços fracos, concluindo que o fluxo de novas informações passa com maior frequência para os indivíduos por intermédio dos laços fracos do que mediante os laços fortes. Isso implica que tais laços determinam a extensão da difusão de informação nas estruturas sociais. Burt (1992), outro orientando de Harrison White, reformulou o argumento de Granovetter (1973; 1974) acerca da força dos laços fracos, enfatizando que o ponto central para entender o fluxo de informações não é a qualidade do laço, mas sim, a forma como os diferentes participantes das redes estão interligados. A ênfase dada é nas vantagens que podem ser obtidas quando as pessoas possuem laços em vários pontos da rede que são amplamente separados uns dos outros, na medida em que constituem a única via através da qual as informações ou outros recursos podem fluir de um setor para outro.

Por meio da discussão do desenvolvimento das análises de redes sociais, percebe-se que essa metodologia foi utilizada pela literatura para estudar os padrões de relacionamentos presentes na sociedade. As pesquisas enfocaram diferentes aspectos relacionais, tais como as ações coletivas, mercado de trabalho, comportamento sexual, parentesco, imigração, pobreza, reformas econômicas, políticas públicas, entre outros (MARQUES, 1998). A presente tese empregará os pressupostos metodológicos e técnicos da sociologia relacional discutidos anteriormente nas análises de políticas públicas.

3.1.3 AS ANÁLISES DE REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Kickert, Klijn e Koppenjan (1997) definem rede de políticas públicas (*policy networks*) como padrões estáveis de relações sociais entre atores interdependentes, sendo que esses relacionamentos ocorrem em torno de problemas e programas de políticas públicas. A definição do conceito conecta os resultados dos processos de formulação de políticas públicas com os contextos institucionalizados de tomada de decisão e as estratégias de engajamento

desenvolvidas entre os atores do setor público, do privado e das organizações da sociedade civil que participam das comunidades políticas. As políticas públicas na abordagem de redes de políticas públicas não devem ser explicadas nem como um resultado de um processo aberto e plural no qual os grupos de interesses competem para impor suas preferências, nem como o resultado de um acordo tripartido em que o Estado, organizações empresariais e de trabalhadores definem e implementam as políticas públicas. O objetivo da investigação é capturar a diversidade de interações entre as organizações públicas e privadas e explicar o seu impacto no resultado político. Os padrões de conexões e inter-relacionamentos dos diferentes atores constituem a unidade de análise (BÖRZEL, 1998; KETTL, 2002; KICKERT e KOPPENJAN, 1997; BONAFONT, 2004).

Outra característica da análise de redes de políticas públicas é a desagregação das análises para o nível dos subsistemas políticos. Por meio da desagregação, torna-se mais precisa a identificação das organizações públicas e privadas envolvidas na formulação das políticas públicas, quais são as pautas de negociação, as frequências das reuniões, os fatores que contribuem para a mobilização das organizações de interesses, a capacidade do Estado de impor as suas preferências acerca do mais apropriado desenho de política pública e como ocorre a distribuição de poder entre os atores comprometidos no processo decisório (KNOKE *et al*, 1996; BONAFONT, 2004).

Sob este ponto de vista, o Estado é entendido como o ator central no processo de elaboração das políticas públicas, deixando de ser analisado, como ocorre nas pesquisas pluralistas, como uma arena na qual interagem os grupos sociais. O Estado se converte numa variável explicativa fundamental para compreender a evolução das políticas públicas. Assim, as lutas de poder dentro da organização estatal, a competição entre ministérios no intuito de se apropriarem de recursos orçamentários, o grau de concentração de poder no interior de cada ministério ou as características das elites políticas são variáveis essenciais que devem ser tomadas em conta para explicar, da forma mais completa possível, o processo de elaboração de políticas públicas.

Além do Estado, as análises de redes de políticas públicas também incorporam, no seu enfoque metodológico, fatores institucionais. Entende-se que somente a observação das lutas entre os grupos de pressão para impor suas preferências e interesses, bem como a atuação autônoma do Estado, não conseguem abarcar a totalidade da produção de políticas públicas. Assim, parte-se da premissa de que as regras de cada subsistema condicionam a participação dos atores interessados em determinada política pública, definem seus objetivos e estratégias e estruturam os relacionamentos entre os membros do subsistema político (PETERS, 1998).

Do exposto acima, pode-se concluir que as análises de redes de políticas públicas partem do princípio de que as políticas são resultado da interação constante entre as organizações públicas e privadas em subsistema políticos específicos. O número de atores que interagem no processo decisório é limitado, não havendo uma especificação rígida da quantidade de membros, pois cada subsistema apresenta características institucionais, ambientais e relacionais particulares. As decisões tomadas são consequência do intercâmbio permanente de informações e recursos como também das negociações realizadas no âmbito do Estado com os atores públicos e privados.

As análises de redes de políticas públicas, segundo Grisa (2010), têm dificuldade de explicar os motivos que levam os atores interessados em se envolver com a produção de políticas públicas a interagirem em redes. Alguns autores argumentam que o elemento principal para a constituição da rede é o interesse comum. Outros alegam que o compartilhamento de interesses seria insuficiente para a explicação da interação em redes, visto que esses interesses modificam-se com muita rapidez, daí a opção pelo fator explicativo preponderante se pautar nos valores comuns – crenças –. Um terceiro grupo de autores defende que os intercâmbios políticos correspondem ao elemento de ligação entre os participantes das redes de políticas públicas (HASSENTEUFEL, 1995 Apud GRISA, 2010). Há, ainda, outro rol de críticas que se referem ao problema de identificar a influência e a pertinência das redes nas políticas públicas. De acordo com Tinôco (2008), os pesquisadores que utilizam os pressupostos de redes de políticas públicas têm problemas para explicarem qual o poder que a rede, enquanto grupo de atores, possui para influenciar nos resultados acerca do conteúdo das políticas governamentais em processo de formulação ou implementação.

Para diminuir o impacto desses problemas apresentados pelas análises de redes de políticas públicas nos exames dos estudos de casos, a presente tese utiliza os pressupostos metodológicos do *process-tracing*, de complexidade causal e equifinalidade para abordar as questões referentes às fragilidades e limitações expostas pelos autores mencionados na perspectiva de redes.

3.2 PROCESS-TRACING

Em trabalhos baseados em estudos de casos, como este, o *process-tracing* é uma ferramenta metodológica interessante para realizar a pesquisa, por criar condições para os

pesquisadores detalharem as narrativas dos fenômenos analisados (GEORGE e BENNETT, 2004). Esse método pode ser aplicado em estudos com diferentes objetivos, por exemplo, aqueles que buscam prover explicações para casos específicos, bem como os que pretendem testar hipóteses e teorias pré-existentes; estudos que procuram desenvolver novas teorias ou que aspiram produzir conhecimento genérico sobre determinados fenômenos sociais. O *process-tracing* pode, ainda, realizar uma função heurística, gerando novas variáveis ou hipóteses com base em sequências de eventos observados indutivamente nos estudos de casos.

O *process-tracing*, segundo George e Bennett (2005), traça conexões entre possíveis causas com resultados observáveis, focando as suas atenções nos processos sequenciais de um caso histórico específico. O método ainda requer a transformação da pura narração dos fatos sociais em explanações analíticas calcadas em variáveis teóricas identificadas por outros pesquisadores ou propostas pelo próprio estudioso (BÄCK e DUMONT, 2003). No *process-tracing*, os pesquisadores examinam fenômenos históricos, arquivos documentais, transcrições de entrevistas e outras fontes, com o objetivo de estabelecer qual entre as prováveis explicações é consistente com a ininterrupta cadeia de evidências para observar determinados resultados. A força do método aparece no fato de que ele requer continuidade histórica e integralidade na explicação dos casos estudados (BENNETT, 2004).

Para testar teorias ou até mesmo desenvolver alguma, o *process-tracing* é uma interessante ferramenta de trabalho, não apenas por gerar muitas observações, mas também porque essas observações precisam ser conectadas de forma particular com o objeto de análise para então construir uma explicação para o caso estudado. De acordo com os autores, essa falta de independência entre as observações é o que possibilita a redução do problema de indeterminação das inferências, ou seja, quando não se consegue especificar a causa e o efeito, os dois se confundem.

O método pode envolver tanto estudos indutivos, quanto dedutivos para a análise de um fenômeno social. Os exames indutivos enfocam em potenciais processos causais, nos quais os pesquisadores não tenham teorizado *a priori*. Por sua vez, nos exames dedutivos, teorias podem sugerir quais eventos deveriam ocorrer num determinado caso (BENNETT e ELMAN, 2007).

O *process-tracing* possui limitações. Primeiro, o método somente fornece forte base para inferências causais na medida em que estabelece ininterrupta trajetória causal, ligando supostas causas aos efeitos observados, no nível apropriado da análise indicado pela teoria em teste. Quando os dados não são disponibilizados por completo ou as teorias são indeterminadas, tal método pode apenas alcançar conclusões provisórias (GEORGE e

BENNETT, 2005). O segundo fator limitador diz respeito à possibilidade de haver mais de uma hipótese causal consistente com um dado resultante. O estudioso fica, assim, com o difícil desafio de avaliar se as explicações alternativas são complementares para o caso ou se uma é causal e a outra espúria (GEORGE e BENNETT, 2005).

Prosseguindo nas ponderações, conforme Tansey (2007), é importante para os pesquisadores que utilizam o *process-tracing* considerar toda forma de coleta de dados e análise dos mesmos, explorando suas qualidades e fraquezas, bem como os utilizando detalhadamente. Este trabalho deve ser feito, pois o método requer um bom número de informações para identificar os mecanismos causais em cada estágio do processo histórico analisado. Os mecanismos causais referem-se aos procedimentos analíticos que conectam o fenômeno social que o estudo de caso pretende explicar com uma ou várias variáveis explicativas, assegurando a ocorrência do efeito causal observado (BÄCK e DUMONT, 2003; BORGES, 2007). Os fenômenos sociais são determinados, na maioria das vezes, por múltiplas causas de caráter dinâmico e sensíveis aos contextos os quais estão inseridos. Os mecanismos causais referem-se aos procedimentos analíticos que conectam o fenômeno social que o estudo de caso pretende explicar com uma ou várias variáveis explicativas, assegurando a ocorrência do efeito causal observado (BÄCK e DUMONT, 2003; BORGES, 2007). Os fenômenos sociais são determinados, na maioria das vezes, por múltiplas causas de caráter dinâmico e sensíveis aos contextos os quais estão inseridos. A complexidade causal exige pensar os fenômenos políticos partindo do pressuposto de que esses dependem da ação simultânea de múltiplas causas, heterogeneidade causal e influência do contexto. Assim, a pesquisa que utiliza o *process-tracing* realiza observações dos casos a partir da noção da configuração dos atributos, agrupando os casos não por técnicas estatísticas, mas por meio do conjunto das características apresentadas nos contextos que circunscrevem o fenômeno político em estudo (REZENDE, 2011).

Os fenômenos políticos exibem variações de complexidade causal, entre elas, efeitos de interação de diferentes níveis de análise – micro, meso ou macro –, causalidade bidimensional, equifinalidade e multifinalidade (op cit, 2011). George e Bennett (2005), argumentaram que a equifinalidade é um importante elemento a ser considerado nas análises das causações múltiplas que envolvem os estudos políticos, uma vez que os diferentes processos sociais podem gerar resultados semelhantes no comportamento do fenômeno que se pretende compreender por distintos caminhos ou trajetórias. Com a presença da equifinalidade no desenho de pesquisa são refutados os pressupostos metodológicos das pesquisas quantitativas de que a conduta semelhante da variável dependente é provocada por

articulações causais parecidas. Por outro lado, a análise qualitativa do *process-tracing* considera a possibilidade de que a complexidade causal dos fenômenos políticos está ligada ao contexto, o qual não produz os mesmos efeitos em todos os casos.

Devido a presença da equifinalidade nos acontecimentos que envolvem a política, a produção de teoria bem como os testes de hipóteses tornam-se mais complexos. Os estudos comparados que usam poucos casos podem, segundo Rezende (2011), oferecer as possibilidades de compreender com mais precisão a complexidade causal dos fenômenos analisados, pois procura identificar em quais condições os diferentes resultados podem ocorrer e ainda entender como o contexto atua nos processos políticos.

3.3 ESTUDO COMPARADO

Os métodos comparativos estão presentes nas Ciências Sociais desde a fundação da sociologia como campo específico do conhecimento, autores como Marx, Weber e Durkheim confrontaram casos históricos singulares para a explicação dos fenômenos sociais que estavam analisando (IANNI, 1994). Nesta tese de doutorado empregamos o método comparado qualitativo com o objetivo de desenvolver uma nova forma teórica de pesquisar as estratégias dos congressistas brasileiros e americanos nas suas interações com o Executivo nos processos de formulação de políticas públicas governamentais. Assim, com a combinação da metodologia comparada com as análises de redes de políticas públicas e o *process-tracing* poderemos observar diferentes possibilidades de engajamento parlamentar nas tomadas de decisão e como os vínculos foram estabelecidos entre os membros dos Congressos Nacionais e representantes do Executivo do Brasil e Estados Unidos.

Para comparar as variações de comportamento dos parlamentares dentro de um sistema político e entre presidencialismos com características distintas a presente pesquisa baseou-se em estudos de casos. De acordo com Ragin (1989) os objetivos das investigações orientadas pela estratégia de pesquisa baseada em casos são tanto interpretativos quanto causais analíticos. Interpretativos, pois buscam resultados históricos significativos, ou resultados e processos comparáveis por meio da coleta de evidências de maneira sensível a cronologia histórica, oferecendo generalizações limitadas ao período de tempo das análises bem como sensíveis ao contexto na qual estão inseridas. Os objetivos das pesquisas comparadas baseadas em casos podem ser também causais analíticas já que possuem a faculdade de produzir generalizações referentes às causas definidas teoricamente para as categorias dos fenômenos empíricos (RAGIN, 1989). O desenho comparativo baseado em

casos funciona melhor quando opera com número pequeno de observações, à medida que aumentam as análises este método vai perdendo sua precisão.

Segundo Bohn (2005), a reconstrução da sequencia histórica dos casos que o pesquisador esteja comparando permite dimensionar e isolar os impactos das diferentes variáveis sobre os fenômenos políticos estudados, desta forma, pode-se identificar se termos aparentemente equivalentes possuem, na verdade, significados distintos. Outro ponto a ser salientado acerca das pesquisas comparadas qualitativas refere-se ao aperfeiçoamento dos modelos teóricos que são utilizados pelos cientistas sociais, uma vez que o emprego de poucos casos possibilita que as análises sejam iniciadas com um modelo teórico rudimentar, refinando-o por meio do confronto com as evidências concretas encontradas, a posteriori, empiricamente. Esse argumento não significa, para a autora, que o modelo teórico será modificado constantemente com o intuito de contemplar os princípios que o contradiga, e sim o oposto, de iniciar o estudo com hipóteses simples, complexificando-as em resposta às características empíricas dos casos comparados. A presente tese de doutorado realiza por intermédio da pesquisa comparativa o aperfeiçoamento do conceito de engajamento parlamentar nos processos de formulação de políticas públicas governamentais do Executivo confrontando-o com os casos específicos do desenvolvimento da Política Nacional sobre Mudança do Clima, do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, do Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule e do Renewable Fuel Standard Program (RFS2) for 2010 and beyond, dimensionando as diferentes estratégias de engajamento com os resultados das políticas públicas.

3.7 TÉCNICAS DE PESQUISA APLICADAS AOS ESTUDOS DE CASOS

Esta seção apresentará as técnicas de pesquisa utilizadas na análise dos processos de formulação das políticas públicas de mudanças climáticas e de biocombustíveis selecionadas no Brasil e nos Estados Unidos. A tese está baseada em estudos de casos, dois no Brasil e dois nos Estados Unidos, que permitirão compreender algumas possibilidades de intervenção parlamentar na elaboração de políticas públicas. Não é objetivo deste trabalho abarcar a totalidade de mecanismos que congressistas utilizam para participar de todas as políticas públicas, mas examinar os que apareceram nas políticas selecionadas. A esse respeito, evidencia-se que o estudo de caso permite ao pesquisador a observação de múltiplas características dos fenômenos sociais, bem como a exploração de situações contextuais e a ilustração dos elementos constituidores do objeto de pesquisa (YIN, 2005). Somam-se, ainda,

outras vantagens do estudo de caso que consistem na capacidade da observação de informações inesperadas provenientes dos fenômenos analisados, bem como a mescla de dados quantitativos e qualitativos (GEORGE e BENNET, 2004) apurados.

Tendo em vista as perspectivas metodológicas de redes de políticas públicas e do *process-tracing*, foram realizadas entrevistas com atores (no anexo A estão expostos os nomes dos entrevistados) que participaram direta ou indiretamente dos processos de formulação da Política Nacional sobre Mudança do Clima, do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, do *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule* e do *Renewable Fuel Standard Program (RFS2) for 2010 and beyond* (ver anexo com a relação dos entrevistados) e, ainda, foi executado levantamento de documentos tanto em órgãos governamentais, quanto das organizações da sociedade civil. A coleta de informações nos órgãos públicos ocorreu no Brasil nas seguintes localidades: Câmara dos Deputados, Senado Federal, Ministério de Meio Ambiente (MMA), Casa Civil da Presidência da República, Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) e Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT). Além dos órgãos do governo, organizações não-governamentais, confederação de trabalhadores, associação patronal e universidades também cederam documentos referentes à elaboração das políticas públicas; foram elas: World Wild Life Fund (WWF), Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), Conservação Internacional (CI), Fundação Getúlio Vargas (FGV), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Amigos da Terra-Amazônia brasileira, Instituto Volta ao Campo (IVC) e Confederação Nacional da Indústria (CNI). Nos Estados Unidos, a coleta de dados nos órgãos estatais incidiu nos seguintes lugares: *Environmental Protection Agency (EPA)*, *Department of Transportation (DOT)*, *Departamento of Energy*, *Library of Congress*, *U.S Government Accountability Office (U.S.GAO)* e *National Archives and Records Administration (NARA)*. As organizações da sociedade civil pesquisadas foram: *Sierra Club*, *Environmental Defence Fund (EDF)*, *Climate Change Network* e *ActionAid*. Os documentos coletados nos Estados Unidos com a identificação dos atores que conversaram com a Agência de Proteção Ambiental, órgão responsável pela formulação das políticas de clima e biocombustíveis foram registros de reuniões ou comentários escritos disponibilizados na *EPA Docket Center*, que é o arquivo da agência governamental.

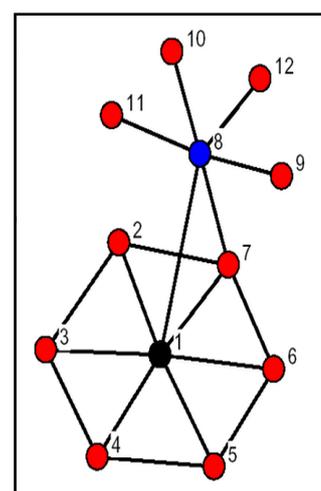
A coleta dos dados, seja por entrevista, seja por documentos, levantou informações acerca das redes de atores que se envolveram na elaboração das quatro políticas públicas citadas. O que será analisado em cada rede? A resposta consiste no número de atores

participantes dos processos decisórios, nas relações estabelecidas dentro das redes, na diversidade dos tipos de atores, nas alianças formadas no interior das redes, nos interlocutores dos parlamentares, nas regras estabelecidas para as discussões e tomadas de decisão, nas instâncias institucionalizadas e informais de participação nos debates e deliberações, bem como nas principais divergências quanto ao conteúdo das políticas públicas.

A indicação dos atores que participaram dos processos de elaboração das políticas públicas foi resultado das análises dos documentos recolhidos e da citação dos nomes pelos entrevistados. Com o auxílio do software Ucinet 6.0, os relacionamentos entre os atores foram traçados e serão expostos nos capítulos referentes aos estudos dos casos. Por meio do software, foram construídos gráficos que demonstram as relações e as alianças estabelecidas entre os atores. Para o melhor entendimento do leitor acerca dos gráficos de redes, alguns conceitos e notações básicas serão aqui apresentados (AGGARWAL, 2011; SCOTT, 2004; WASSERMAN E FAUST, 1994):

- a) em um gráfico de redes: os pontos representam os atores; as linhas significam as relações;
- b) *Broker* é o ponto que estabelece o contato entre pontos situados em duas sub-redes diferentes. Na figura abaixo, os *brokers* seriam os pontos 1, 8 e 7;
- c) Ponte é a propriedade de uma linha (relação) que liga duas sub-redes. Na figura 1, os exemplos de pontes são: a linha entre os pontos 8 e 1 (L_{81}) e a linha entre os pontos 8 e 7 (L_{87});
- d) Passeio é a sequência de pontos e linhas na qual não há interrupções, nem há restrições para a ocorrência de contatos. Na figura abaixo, pode-se observar um passeio nos pontos: 1-2-3-1-2-7;
- e) Trilha é a sequência de pontos e linhas que comunica dois pontos. Exemplo na figura abaixo: 1-2-3-1-7-8;
- f) Caminho corresponde à sequência de pontos e linhas que comunica dois pontos, não podendo repetir nem linha, nem ponto. Exemplo: 1-2-3-4-5-6-7-8;
- g) Passeio fechado diz respeito à sequência de pontos e linhas incidentes entre si, a qual começa e termina no mesmo ponto, sem restrições para repetições. Exemplo: 1-2-3-1-2-7-1;
- h) Ciclo refere-se a um passeio fechado com mínimo de três pontos, no qual todas as linhas e pontos são diferentes, exceto aquele ponto que coincide com o início e o fim. Exemplo: 1-2-3-4-5-6-7-1.

Figura1_ Rede Demonstrativa



Além das noções básicas dos componentes que constituem um gráfico de redes apresentadas acima há, também, os elementos descritivos da estrutura das redes (AGGARWAL, 2011; SCOTT, 2004; WASSERMAN E FAUST, 1994). O primeiro elemento de descrição consiste no diâmetro e na distância dos caminhos existentes no interior de uma rede. A geodésica (d_{ij}) é a distância mais curta entre dois pontos, podendo haver mais de uma geodésica entre eles. Quando não há caminho entre os pontos, a distância caracteriza-se como infinita ou indeterminada. O diâmetro ($\max d_{ij}$) é a geodésica mais longa de um gráfico, mas não corresponde à distância mais longa.

A partir da figura 2, abaixo, podemos exemplificar o exposto anteriormente sobre geodésica (d_{ij}) e diâmetro ($\max d_{ij}$).

Geodésicas do gráfico da figura 2:

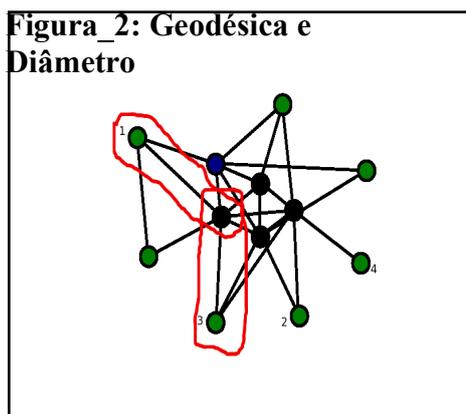
$$d(1,3) = 2$$

$$d(1,2) = 3$$

$$d(1,4) = 4$$

Diâmetro do gráfico da figura 2:

$$\max d(1,4) = 4$$



O segundo elemento descritivo corresponde ao da centralidade dos atores nas redes. Para apresentar uma conceituação mais adequada de centralidade de um ator, é importante

discutir primeiro a noção de proeminência (ou importância) e depois expor a forma quantitativa de encontrar a centralidade. Um ator pode ser considerado proeminente se seus laços o tornarem particularmente visível para os demais atores inseridos na rede, ou seja, esse ator deve estar extensivamente envolvido em diferentes relacionamentos que permitam o acesso e/ou controle sobre os recursos e as informações disponíveis na rede (WASSERMAN E FAUST, 1994).

O indicador mais simples para constatar a importância ou centralidade de um ponto consiste em somar o número de relações (linhas) com as quais o ponto possui adjacência. Outra maneira é aplicar a mensuração do grau de centralidade do ator através da fórmula:

$$C^{\circ}_D (n_i) = \frac{\sum_j X_{ij}}{g-1} = \frac{\text{número de contatos observados}}{\text{número de contatos possíveis}}$$

Sendo,

$C^{\circ}_D (n_i)$: grau de centralidade

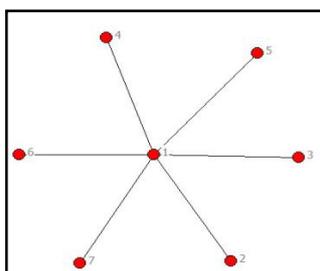
n_i : ponto selecionado

$\sum_j X_{ij}$: somatória do número de contatos observados para o ponto

$g-1$: número de contatos possíveis

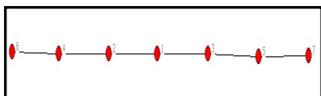
Pode-se também calcular o grau de centralidade de uma rede. As figuras abaixo apresentam as situações extrapoladas da máxima, intermediária e mínima centralização de um gráfico, segundo Wasserman e Faust (1994):

Figura_3: Grau de centralidade máxima da rede



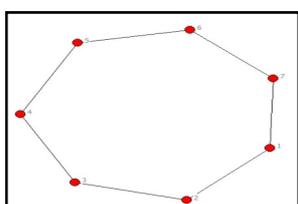
Máxima centralização da rede

Valor: 1 (centro único)

Figura_4: Grau de centralidade intermediária da rede

Intermediária centralização da rede

Valor: 0,067 (centralidade decrescente em direção aos extremos)

Figura_5: Grau de Centralidade mínima

Mínima centralização da rede

Valor: 0 (pontos intercambiáveis e igualmente centrais)

A equação utilizada para encontrar o grau de centralidade da rede é:

$$C_D = \sum_{i=1}^g \frac{[CD(n) - CD(n_i)]}{(g-1)^2}$$

Sendo,

C_D : o grau de centralidade da rede

$\sum_{i=1}^g [CD(n) - CD(n_i)]$: soma das diferenças entre o ponto com maior centralidade observada e os outros pontos da rede

$(g-1)^2$: número de contatos possíveis ao quadrado

A coesão é o terceiro elemento descritivo das redes de políticas públicas apresentado nesta seção. Esse item se refere à formação de subgrupos coesos no interior da rede. O foco da análise não será a coesão estrutural da rede, que mede o número mínimo de pontos os quais, se removidos, provocam a desconexão da rede, mas o grau de integração dos subgrupos que a compõem.

Os subgrupos correspondem aos conjuntos de atores entre os quais existem relações relativamente fortes e frequentes. Nas análises de redes sociais, a noção de subgrupos possui como propriedade geral a coesão entre os seus membros e as relações são baseadas em características específicas, a saber: relações recíprocas; proximidade e acessibilidade dos membros do subgrupo; constância dos contatos estabelecidos entre componentes do agrupamento; maior frequência dos vínculos estabelecidas entre os membros do grupo em comparação com os não membros (WASSERMAN E FAUST, 1994).

A coesão dos possíveis agrupamentos formados no interior das redes montadas na presente tese será analisada a partir da observação dos gráficos, levando em consideração as características particulares dos subgrupos – abordadas no parágrafo anterior –, das informações coletadas nos arquivos documentais e nas entrevistas, bem como da análise do quinto elemento descritivo de uma rede, a densidade.

Densidade expõe o nível geral de conectividade entre os pontos de um gráfico. Para que um gráfico seja considerado completo, todos os pontos precisam estar ligados uns com os outros. Como essa situação na realidade é rara, mesmo em redes pequenas, a concepção de densidade é uma tentativa de reunir a distribuição total das linhas (relações), a fim de mensurar o quão longe da situação de plenitude o gráfico está. Quanto mais pontos estiverem conectados, mais densa será a rede (SCOTT, 2004).

De acordo com Scott (2004), a densidade depende de outros dois parâmetros da estrutura de uma rede: a abrangência²⁸ e a soma do grau de conectividade dos pontos da rede. Abrangência se refere ao número de relações estabelecidas entre os atores, menos o número de pontos isolados. Um ator insulado não possui contato com outros atores e, conseqüentemente, em nada contribui para a densidade de uma rede. Por outro lado, aqueles pontos que estão conectados irão variar no grau dessa conectividade, uma vez que alguns se ligarão com muitos pontos enquanto outros terão menos vínculos. Como já dito anteriormente, quanto maior o grau de conectividade dos pontos na rede, mais densa ela será.

Para o cálculo da densidade, faz-se necessário utilizar uma fórmula que incorpore os parâmetros da abrangência e da soma do grau de conectividade. A equação abaixo obedece a esse requisito:

$$\frac{l}{n(n-1)/2}$$

²⁸ Tradução do inglês: *inclusiveness*.

sendo,

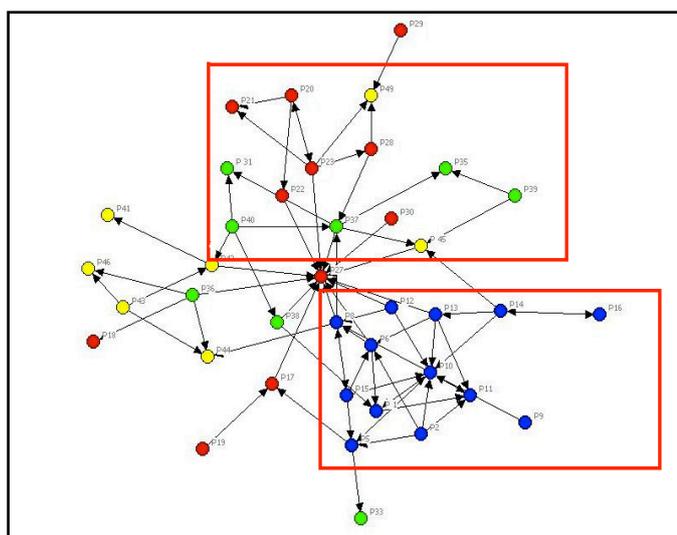
l : o número de linhas presentes

$n(n-1)/2$: máximo de possíveis linhas (relações) diferentes dividido por 2

O valor do resultado do cálculo da densidade pode variar de 0 a 1, sendo que 1 representa uma situação onde todos os pontos estão conectados e 0 uma circunstância de nenhuma ligação entre os atores. O cálculo da densidade de uma rede pode ser realizado a partir da matriz de adjacência, se o tamanho da rede for muito grande (mais de 30 conexões), ou, caso a rede seja pequena, pode-se realizar os cálculos pela observação do gráfico decorrente da matriz.

Na figura 3, abaixo, olhando os subgrupos grifados em vermelho, propõe-se a questão: qual dos dois é mais coeso? apreciando apenas o gráfico, percebe-se que, no grupo composto pelos pontos em azul, há maior número de membros com relações recíprocas, maiores vínculos estabelecidos com os demais componentes do grupo em comparação com as ligações com não membros. Realizando o cálculo da densidade, constatou-se que o grupo de azul possui $d = 0,26$, enquanto o dos pontos verde, vermelho e amarelo $d = 0,17$.

Figura_6: Coesão dos subgrupos



Os cinco elementos descritivos²⁹ das redes sociais serão empregados nas análises do processo de participação parlamentar na formulação da Política Nacional sobre Mudança do Clima, do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, do *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule* e do *Renewable Fuel Standard Program (RFS2) for 2010 and beyond*. Este trabalho de doutorado apresentará as redes completas dos atores que se envolveram com a elaboração das políticas públicas, bem como as redes ego-centradas dos congressistas participantes do processo de formulação. Redes ego-centradas significam que o gráfico fornecerá informações apenas de um agente. Com isso, demonstrar-se-ão quais foram os interlocutores dos parlamentares nos debates e deliberações sobre as políticas públicas.

Por último, no que se refere às técnicas de pesquisa empregadas nesta tese, os contextos institucionais para a participação dos atores políticos no processo de formulação das políticas públicas selecionadas neste trabalho também serão levados em consideração. Nos Estados Unidos, a lei denominada *Administrative Procedures Act* regulamenta a estrutura básica para as agências e departamentos do governo federal americano formularem suas políticas de regulamentação (THURBER, 2011). Para os estudos dos casos do *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule* e do *Renewable Fuel Standard Program (RFS2) for 2010 and beyond*, as regras estabelecidas por essa lei e, ainda, decisões judiciais e *executive orders*, servirão de arcabouço institucional para compreender as ações, dentro da esfera legal, dos atores políticos nos Estados Unidos. No Brasil, o decreto número 6.263, de novembro de 2007, que instituiu o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, determinou as regras para a participação institucionalizada dos diferentes atores no processo de formulação da proposta do governo brasileiro de uma Política Nacional sobre Mudança do Clima. O decreto presidencial de 23 de dezembro de 2003, que formou a Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel, é o aparato legal de organização dos trabalhos de elaboração da proposta de Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel.

²⁹ Existem outros elementos para descrever uma rede, tais como equivalência, *clusters*, *block models*, transitividade e prestígio. Mas, para cumprir com os objetivos da presente tese, os elementos descritos no texto são os essenciais. Para maiores informações sobre as análises de redes sociais ver SCOTT, 2004; WASSERMAN E FAUST, 1994; FREEMAN, 2004; AGGARWAL, 2011.

Parte 2

Estudos de Casos: Engajamento Parlamentar nas Políticas de Mudanças Climáticas e Biocombustíveis

CAPÍTULO 4

A POLÍTICA DA MUDANÇA DO CLIMA NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS

O presente capítulo iniciará a etapa da análise dos estudos de caso referentes ao engajamento parlamentar e os desdobramentos dessa participação nos processos de formulações das propostas de políticas públicas dos Executivos, empreendidas no Brasil e nos Estados Unidos, sobre mudanças climáticas e biocombustíveis. Utilizando os pressupostos das análises de redes de políticas públicas e do *process-tracing* para compreender as relações Executivo e Legislativo no estágio de desenvolvimento das políticas governamentais, os capítulos irão abordar esses relacionamentos entre poderes por meio da perspectiva dos parlamentares. Desta forma, os membros dos Congressos Nacionais não serão aqui tratados meramente como revisores das escolhas realizadas pelo Executivo acerca das políticas públicas, mas como atores, legitimados pelo voto popular, coparticipantes dos processos decisórios.

O corrente capítulo versará a respeito de uma política de mudança do clima no Brasil e outra nos Estados Unidos. O caso brasileiro tratará sobre a proposta do governo federal firmada na Política Nacional sobre Mudança do Clima. Essa diretiva foi um projeto de lei enviado pelo Executivo, em junho de 2008, à Câmara dos Deputados, com a finalidade de criar um marco legal que regulamentasse as ações de mitigação e adaptação frente às mudanças climáticas no país. Contanto que a Constituição Federal compartilha a iniciativa de propor leis ao Legislativo e ao Executivo pretende-se, nesse estudo, examinar as formas de engajamento dos congressistas no momento em que os órgãos governamentais estão preparando os projetos de leis, ou seja, verificar se há tentativas ou não de influenciar os conteúdos das propostas antes delas iniciarem o processo legislativo no Congresso Nacional. Como será pormenorizado em momento oportuno, especificamente, no período de elaboração da Política Nacional sobre Mudança do Clima, houve poucos espaços para a participação de parlamentares e de representantes da sociedade civil em instâncias decisórias. Ocorreu uma centralização das discussões no Comitê Interministerial constituído para a construção da proposta do governo, sendo os parlamentares pontualmente convidados a dialogar com a secretaria do Ministério de Meio Ambiente responsável pela condução dos trabalhos do

comitê. Isto posto, não se evidenciou influência direta de deputados ou senadores no teor do projeto de lei do Executivo. O aspecto relevante desse caso, considerados os objetivos desta tese, é o de compreender que o engajamento de congressistas nos processos de elaboração de políticas públicas dentro do Executivo deve-se aos instrumentos de comunicação entre os poderes, às oportunidades criadas para a realização de debate dos congressistas com o Executivo e às articulações realizadas pelos parlamentares com organizações da sociedade civil, com membros do Congresso e com o próprio Executivo para dar voz aos seus pontos de vista acerca da política que institui os princípios, diretrizes e instrumentos para o combate às consequências previstas em relação às mudanças climáticas no Brasil.

O caso americano discorrerá sobre a primeira política federal de regulamentação dos gases do efeito estufa (GEE) desenvolvida e implementada nos Estados Unidos, o *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*. A política regulou a emissão de GEEs provenientes dos automóveis de passeio, que constitui a segunda maior contribuição americana para o aquecimento global. Nos Estados Unidos, o Executivo não possui poderes legislativos tão extensos quanto no Brasil e o Congresso Nacional norte-americano é um poderoso ator político, demarcando até mesmo os teores das políticas públicas que o governo pode elaborar e implementar. Logo, tal como discutido no capítulo teórico, são encontradas diferenças entre os incentivos e as estratégias para o engajamento parlamentar nos Estados Unidos e no Brasil. No caso americano, houve uma participação mais efetiva dos deputados e senadores contrários ao estabelecimento da política de regulamentação da poluição do ar com gases do efeito estufa.

O capítulo está dividido em três partes, duas seções com os estudos de caso, uma da Política Nacional sobre Mudança do Clima e a outra do *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*, além da última seção com considerações finais.

4.1 A POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA (PNMC)

Esta seção apresenta o engajamento de deputados e senadores no processo de formulação do projeto de lei do Executivo da Política Nacional sobre Mudança do Clima. Para criar a PNMC, o Poder Executivo brasileiro foi determinante tanto na introdução do projeto de lei, quanto na tramitação da proposição dentro do Congresso Nacional. Sabe-se que, no Brasil, o Executivo possui a prerrogativa constitucional de iniciar leis (BRASIL [Constituição Federal, art.61, caput], 1988, s/p); dessa forma, serão objeto de análise, nas

próximas páginas, os procedimentos e as interlocuções realizadas pelos parlamentares com representantes de organizações da sociedade civil, entre os próprios congressistas e com agentes dos ministérios responsáveis pela atividade de formulação da proposta de lei. Num primeiro momento, será exposta a experiência dos congressistas com a temática das mudanças climáticas antes do Comitê Interministerial enviar a proposta do governo para o Congresso Nacional; depois, proceder-se-á à descrição da organização dos trabalhos de formulação do projeto de lei no interior do Executivo e, por último, a análise das hipóteses e das categorias analíticas levantadas no capítulo teórico, por intermédio das observações do engajamento parlamentar na formulação da proposta do Executivo de PNMC. O exame do processo de participação congressional utilizará o pressuposto da observação múltipla dos acontecimentos históricos que conectaram os diferentes mecanismos e estratégias de engajamento parlamentar com os espaços de tomada de decisão no interior do Executivo.

4.1.1 O BACKGROUND DO CONGRESSO ACERCA DE UMA POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA

Como salientou Sabatier (1988), os conhecimentos técnicos dos atores que se propõem em participar das decisões referentes à formulação de políticas públicas são essenciais para o sucesso das tentativas de influenciar os processos decisórios. O aperfeiçoamento informacional do Congresso Nacional com o tema das mudanças climáticas ganhou espaço, principalmente, a partir dos anos 2000, quando os membros do parlamento brasileiro se mobilizaram para organizar debates e para propor projetos de lei sobre o assunto. A primeira proposição legislativa sobre mudança do clima foi apresentada em agosto de 1993 pelo deputado Luciano Pizzatto (Partido Democrata - DEM, na época, Partido da Frente Liberal - PFL). O texto do parlamentar recomendava a compensação, por parte de determinadas empresas, pelo consumo de carbono. Esse projeto estava inserido nas discussões que ocorreram um ano antes, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro, chamada de Eco 92, mas acabou sendo arquivado³⁰. Após doze anos da apresentação da proposta de Luciano Pizzatto, o deputado Ronaldo Vasconcellos (Partido Trabalhista Brasileiro - PTB) introduziu, na Câmara dos Deputados, o primeiro projeto de lei que versava sobre uma Política Nacional sobre Mudança do Clima. A sugestão do deputado Vasconcellos era de que a Comissão Interministerial de Mudanças Globais de Clima, órgão do MCTI, apreciasse e aprovasse as atividades de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo

³⁰ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=20678>.

(MDLs), além de elaborar e divulgar o Inventário Brasileiro de Emissões Antrópicas de Gases do Efeito Estufa no âmbito do Protocolo de Quioto³¹. Ao projeto de lei de Roberto Vasconcellos foi apensada a proposição de Antônio Carlos Mendes Thame (Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB), PL 5067/2005, que também recomendava a criação de uma política nacional para mudanças do clima. A proposta de Mendes Thame levantou a necessidade de se criar instrumentos para a efetivação das ações de mitigação e adaptação, bem como da institucionalização de um fundo nacional para as mudanças climáticas. Esses dois projetos tiveram o mesmo fim que o de Pizzatto, ou seja, foram arquivados³².

O deputado Mendes Thame, no dia 28 de fevereiro de 2007, apresentou outro projeto com o mesmo conteúdo do PL 5067/2005; essa proposição, apesar de não ter chegado à deliberação do plenário da Câmara dos Deputados, foi importante, uma vez que o deputado foi relator do projeto enviado pelo governo Lula para instituir a Política Nacional sobre Mudança do Clima e propôs emendas à proposta de legislação do governo a partir do conteúdo trabalhado no seu projeto de lei. Mendes Thame tem formação em Agronomia pela Universidade de São Paulo, Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas e Mestrado em Economia Rural. Somam-se, em sua carreira política, os cargos de prefeito de Piracicaba, Secretário Estadual de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras do Estado de São Paulo³³ e deputado federal. Na sua atuação parlamentar atenta-se, principalmente, para os temas ambientais e de biocombustíveis (DIAP, 2012). No momento da elaboração da proposta do Executivo da Política Nacional sobre Mudança do Clima, o deputado era membro titular da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável³⁴ e, após debates com organizações da sociedade civil que compõem a rede Observatório do Clima, subscreveu um estudo preliminar chamado “Elementos para formulação de um marco regulatório em mudanças climáticas no Brasil: contribuições da sociedade civil” que a rede das ongs entregou ao governo como forma de contribuição à construção da proposta do Executivo.

Os deputados Sarney Filho (Partido Verde - PV), Professor Ruy Pauletti (PSDB), Fernando Gabeira (PV), Rebecca Garcia (Partido Progressista - PP) e Edson Duarte (PV), assim como os três congressistas citados anteriormente, iniciaram proposições acerca do tema “clima”. O primeiro, em janeiro de 2007, apresentou o projeto de lei que obrigava a adoção de medidas pelo poder público com a finalidade de reduzir as emissões dos gases do efeito

³¹ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=259788>.

³² Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=281997>.

³³ Disponível em: http://www.mendesthame.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=89&Itemid=53.

³⁴ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/documentos-1/relatorio-anual-de-atividades>.

estufa³⁵. A esse projeto foram apensadas as seguintes propostas: a de Fernando Gabeira, acerca da instituição de sistema de vigilância das emissões antrópicas provenientes de fontes e remoções de sumidouros de gases de efeito estufa³⁶; a do Professor Ruy Pauletti, que tratava de um Programa de Neutralização do Carbono para amenizar as emissões do gás provocadas por órgãos do Poder Público³⁷; a de Rebecca Garcia, que dispunha sobre a determinação da redução da emissão de gases do efeito estufa até o número estimado no ano de 1990³⁸; e a de Edson Duarte, sobre a compensação obrigatória pela emissão de carbono por determinadas empresas. Todos esses projetos apensados ao de Sarney Filho foram considerados prejudicados por conta da apresentação de um substitutivo do relator – Índio da Costa (DEM) – e, conseqüentemente, arquivados. A proposição de Sarney Filho seguiu tramitação no Congresso Nacional e, quando o Executivo enviou o seu projeto de lei, numerado 3535/2008, foi apensada a proposição do ex-ministro de meio ambiente do governo Fernando Henrique Cardoso³⁹. Assim como Antônio Carlos Mendes Thame, a biografia de Sarney Filho deve ser destacada devido ao seu engajamento junto às organizações não governamentais em debates que objetivaram apresentar um estudo com propostas ao Executivo para a criação de um marco legal que regulamentasse as ações do governo nas questões climáticas. O deputado Sarney Filho, no período histórico estudado, era membro titular da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável bem como presidente da Frente Parlamentar Ambientalista⁴⁰. O deputado foi considerado pelo relatório “Cabeças do Congresso” do DIAP (2012) e pelos ambientalistas entrevistados na etapa da pesquisa de campo da presente tese de doutoramento, com perfil articulador.

Além de proporem projetos de lei para regular as questões das mudanças climáticas, os deputados organizaram audiências públicas com a participação de representantes tanto do Executivo quanto das organizações da sociedade civil para debater o tema. Entre os anos que antecederam o processo de elaboração da Política Nacional sobre Mudança do Clima pelo Executivo, de 2003 a 2007, os deputados realizaram 12 audiências públicas. As presenças mais constantes nessas reuniões foram dos Secretários-Executivo do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas – Fábio Feldmann e Luiz Pinguelli Rosa, do Secretário-Executivo da Comissão Interministerial de Mudanças Globais de Clima (MCTI) – José Miguez, da Ministra de Meio Ambiente – Marina Silva, e de representantes do Instituto Nacional de Pesquisas

³⁵ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=339977>

³⁶ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=345107>

³⁷ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=348493>

³⁸ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=356563>

³⁹ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=339977>

⁴⁰ Disponível em: http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=74210.

Espaciais (INPE). No período em que o governo estava formulando seu projeto de lei, as comissões da Câmara dos Deputados não realizaram audiências públicas a respeito das mudanças climáticas.

Tabela_5: Quantidade de Audiências Públicas da Câmara dos Deputados sobre Mudança do Clima de 2003 a 2007.

Ano	Número de Audiências
2003	2
2004	2
2005	2
2006	0
2007	6
Total	12

Fonte: www.camara.gov.br.

No Senado Federal, da mesma forma que na Câmara dos Deputados, houve congressistas que apresentaram projetos de lei para regulamentar ações referentes às mudanças climáticas. Os senadores Expedito Junior (na época estava no Partido Popular Socialista - PPS), Marcelo Crivella (Partido Republicano Brasileiro - PRB) e Cristovam Buarque (Partido Democrático Trabalhista - PDT), no período analisado (2003 a 2008), introduziram suas propostas legislativas. Expedito Junior, em fevereiro de 2008, propôs um projeto que recomendava o estabelecimento da obrigatoriedade da neutralização das emissões de gases de efeito estufa decorrentes da realização Copa do Mundo de Futebol no Brasil. Esse projeto está sendo apreciado pela Câmara dos Deputados⁴¹. O senador Marcelo Crivella, também no início de 2008, sugeriu a criação de legislação que tornava imperativa a elaboração e publicação por parte de órgãos da administração pública, entidades privadas e organizações da sociedade civil de protocolos de intenções para a adoção de medidas voltadas à preservação e recuperação do meio ambiente, mitigação das emissões de gases do efeito estufa e adaptações às mudanças climáticas. A matéria sugerida por Crivella aguarda designação de relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania⁴². O projeto de lei de

⁴¹ Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=84064

⁴² Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=84355

Cristovam Buarque, de março de 2008, tratava da instituição do dia nacional das mudanças climáticas. A proposição foi arquivada em 2011⁴³.

As informações disponíveis para as audiências públicas do Senado concernentes a clima se restringem aos anos de 2007 e 2008. Nesse período, apenas uma audiência relativa ao tema foi realizada antes de iniciar a tramitação do projeto de lei que determinou a Política Nacional sobre Mudança do Clima. Essa audiência pública, ocorrida no dia 28 de agosto de 2007, abordou o assunto dos fatores que contribuem para a desertificação de regiões brasileiras e as medidas necessárias para o seu combate. Sendo o desmatamento a principal causa brasileira de emissão dos gases do efeito estufa, os senadores convidaram o Assessor Principal para o Brasil do Banco Mundial, a fim de que ele expusesse as relações entre as mudanças climáticas e a desertificação, bem como as implicações para a região nordeste do país.

Apesar do aparentemente tímido número de audiências públicas sobre mudanças climáticas, principalmente no Senado, mas também na Câmara dos Deputados, o Congresso Nacional criou, no início dos trabalhos legislativos de 2007, a Comissão Mista Especial sobre Mudanças Climáticas (CMEsp – Mudanças Climáticas), com o objetivo de concentrar nesse colegiado os esforços das duas casas no acompanhamento, monitoramento e fiscalização das ações brasileiras referentes às mudanças do clima. O presidente da comissão foi o deputado federal Ricardo Tripoli (PSDB) e o relator o senador Renato Casagrande (Partido Socialista Brasileiro (PSB), formado em Engenharia Florestal pela Universidade Federal de Viçosa, com experiência na área de meio ambiente, passagens pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente da cidade capixaba de Serra e pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável quando do exercício do mandato de deputado federal (2003-2007). Com essa configuração, a oposição ocupou o cargo da presidência da comissão e a base aliada do governo, a relatoria. A ser visto detalhadamente adiante, antecipa-se por ora que o relator da CMEsp – Mudanças Climáticas foi o principal interlocutor do Congresso Nacional com o Executivo nas conversas pontuais que a Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do Ministério de Meio Ambiente – órgão coordenador do Grupo Executivo do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima – teve com os parlamentares sobre a preparação do projeto de lei de PNMC. Vale assinalar que a relatoria constitui um ator com influência no interior do processo decisório da comissão, uma vez que desempenha a

⁴³ Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=84942

função informacional de coleta e compartilhamento das informações referentes a uma política pública específica (ALMEIDA e SANTOS, 2005).

A CMEsp – Mudanças Climáticas funcionou até 18 de junho de 2008 e organizou quatorze audiências públicas de âmbito nacional e oito regionais. Os representantes dos Ministérios de Meio Ambiente, Relações Exteriores e Ciência, Tecnologia e Inovação corresponderam aos comparecimentos de atores estatais mais assíduos nas reuniões públicas da comissão, debatendo constantemente com os parlamentares as ações que o governo estava elaborando e implementando com o fito de adaptar ou mitigar os efeitos do aquecimento global. Entre as organizações da sociedade civil que participaram de forma mais atuante das audiências públicas da CMEsp – Mudanças Climáticas, pode-se destacar o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), Amigos da Terra, Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente (FBOMS), Instituto Socioambiental (ISA), Secretário-Executivo do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas e o *Greenpeace*. Alguns institutos de pesquisas contribuíram para os debates nas audiências realizadas no Congresso, o Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ) e a Fundação Getúlio Vargas (FGV) são exemplos dessas instituições⁴⁴.

Acerca das audiências públicas, cabe ressaltar, ainda, uma reunião realizada entre os parlamentares que compunham a Comissão Mista Especial sobre Mudança do Clima com representantes de órgãos governamentais, empresários e dirigentes de instituições não governamentais do Reino Unido. Essa reunião aconteceu em Londres, tendo como propósito conhecer a atuação britânica na prevenção das consequências das mudanças globais do clima⁴⁵. A Embaixada do Reino Unido no Brasil desempenhou diversas ações de financiamento de projetos de instituições não governamentais brasileiras para estudar não só os impactos do aquecimento global no nosso meio ambiente, mas também a proposição de políticas públicas que deveriam ser implementadas pelo governo do Brasil⁴⁶, o que justifica o interesse do governo britânico em receber e expor suas iniciativas aos congressistas brasileiros.

A CMEsp – Mudanças Climáticas apresentou alguns projetos de lei como resultado dos amplos debates que ocorreram sob seu funcionamento. Esses projetos não possuíam conexão direta com a proposição do Executivo de criar uma legislação mais geral de

⁴⁴ Informações disponíveis em: COMISSÃO MISTA ESPECIAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA. Relatório Final da Comissão Mista Especial sobre Mudança do Clima. Brasília, Senado Federal. 2008.

⁴⁵ Informação retirada do Relatório Final da Comissão Mista Especial sobre Mudança do Clima.

⁴⁶ Disponível em: www.oc.org.br.

instrumentos e diretrizes para as ações de mitigação e adaptação das mudanças climáticas no Brasil. O Comitê Interministerial responsável pela formulação da proposta do governo não utilizou os projetos discutidos na Comissão Mista Especial sobre Mudanças Climáticas para a elaboração da sua proposição, uma vez que essas proposições visavam modificar pontos específicos de leis já existentes no ordenamento jurídico brasileiro, enquanto a proposta do governo tinha o objetivo de inovar com uma lei mais ampla. Os parlamentares entenderam que, para a instituição de uma política nacional sobre mudança do clima, seria necessário, aforar uma lei que estabelecesse princípios, diretrizes e instrumentos; a realização de modificações pontuais na legislação brasileira, ou seja, as propostas de alterações ocorreram de forma paralela a PNMC. Os congressistas inseriram, por meio da comissão, as seguintes proposições: Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 32 de 2008, que altera o artigo 10 da lei nº 6.938 de 1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), para introduzir critérios relacionados às mudanças climáticas nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos com horizonte de operação superior a 25 (vinte e cinco) anos; Projeto de Lei da Câmara dos Deputados (PLC) nº 2.915, de 2008, que sugere a determinação da natureza jurídica das Reduções Certificadas de Emissões (RCE), prevendo isenção tributária pelo período de 10 (dez) anos; PLS nº 33 de 2008, que pede a alteração do artigo 36 da Lei nº 9.985 de 2000⁴⁷, para estabelecer que nos projetos de energia elétrica o empreendedor internalize os custos ambientais; PLC nº 2.916, de 2008, que propõe a regulamentação da concessão de subvenção à implementação de Servidão Florestal, de Reserva Particular do Patrimônio Natural e de Reserva Legal, e sobre a possibilidade de recebimento de subvenções na forma de abatimento de dívidas de crédito rural; PLS nº 34, de 2008, que recomenda a alteração do artigo 5 da lei nº 9.985, de 2000, para incluir os impactos das mudanças climáticas entre as diretrizes para implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC); e PLC nº 2.917, de 2008, que propõe a alteração de dispositivo da lei nº 9.427, de 1996⁴⁸, para viabilizar o acesso ao Sistema Elétrico Interligado Nacional (SIN) dos auto produtores de energia elétrica.

⁴⁷ Essa lei institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da natureza e dá outras providências.

⁴⁸ A referida lei institui a Agência Nacional de Energia Elétrica.

4.1.2 O EXECUTIVO PREPARANDO LEIS. A ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DO COMITÊ INTERMINISTERIAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA E OS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO PARLAMENTAR E DE REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL.

No final de 2007, mesmo com a tramitação no Congresso Nacional de um projeto de lei que instituíria uma Política Nacional sobre Mudança do Clima apresentado pelo deputado federal Antônio Carlos Mendes Thame, o Executivo tomou uma decisão de preparar uma proposição alternativa que representasse uma proposta de política climática do governo. Esse projeto fora construído no âmbito de um comitê interministerial que contou com a contribuição de dezessete órgãos governamentais e com espaços limitados de participação de representantes de organizações da sociedade civil e do parlamento. Como exposto anteriormente, as proposições referentes a clima, de iniciativa dos congressistas que tramitavam pelas instâncias internas do Congresso, pouco interferiram no teor da proposta do governo. Mesmo assim, houve interlocução entre parlamentares e Executivo bem como intercâmbios de organizações da sociedade civil com deputados federais para debater propostas que seriam enviadas para os coordenadores do comitê interministerial.

O governo federal passou a discutir de forma mais enfática o estabelecimento de uma política nacional sobre mudanças climáticas após a realização da 13^a Conferência das Partes, que ocorreu no ano de 2007, em Bali. Na cidade da Indonésia, foi aprovado o “Plano de Ação de Bali”, que tinha como objetivos: o compromisso por parte dos países desenvolvidos de reduzir em 40%, até 2020, e em 80%, até 2050, as emissões dos gases do efeito estufa; as contribuições voluntárias de países em desenvolvimento que pudessem ser monitoráveis, comunicáveis e verificáveis; e, ainda, a disponibilização de recursos financeiros por parte de países desenvolvidos para que as nações em processo de desenvolvimento tivessem assistência nas ações de adaptação e pudessem implementar suas contribuições voluntárias⁴⁹.

Em confluência com esse cenário internacional, de acordo com relato de Thelma Krug, ex-secretária nacional de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do Ministério de Meio Ambiente, o presidente Lula e a então ministra de Meio Ambiente, Marina Silva, discutiram a criação de uma secretaria dentro da estrutura do ministério que centralizaria a formulação e, posteriormente, a implementação de uma política para as mudanças climáticas, além de um plano de ação que serviria como instrumento para a política. Segue transcrição de trecho da entrevista concedida por Thelma Krug (maio de 2011) sobre o início dos debates no governo brasileiro acerca de uma política de mudanças climáticas:

⁴⁹ Plano de Ação de Bali, disponível em: www.mct.gov.br/upd_blob/0208/208978.pdf.

[...] Acho que tudo começou mesmo de uma conversa da ministra Marina Silva com o presidente Lula, numa concepção de que o Brasil precisava ter uma atitude mais proativa e mais transparente com relação à forma como o país pensava contribuir na questão climática. Isso deu origem, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, à Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental. A ministra, depois da conversa com Lula, constituiu essa secretaria, formada, justamente, com a missão de iniciar um trabalho mais concreto que formulasse a forma como o Brasil vê sua contribuição na mudança do clima. A ministra me convidou para assumir, na ocasião, a secretaria, e começamos como base a discussão de uma Política Nacional sobre Mudança do Clima e, paralelamente a esse esforço, o legislativo também já estava produzindo um projeto de lei [*sobre uma Política de Mudança do Clima*]. Esse foi o histórico inicial. (KRUG, 2011)

O parágrafo V do artigo 14 do decreto presidencial nº 6.101, de 26 de abril de 2007, instituiu que à Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental (SMCQ) compete coordenar as ações do Ministério de Meio Ambiente (MMA), relacionadas à mudança do clima. No mesmo decreto, o artigo 15 destinou ao Departamento de Mudanças Climáticas as atividades operativas das políticas de clima coordenadas pela SMCQ. Segundo Thiago Mendes, assessor técnico da Comissão Interministerial de Mudanças Globais de Clima, com a criação da Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental, o MMA passou a ter um papel mais atuante dentro do governo no que se refere às políticas climáticas. Essa função era desempenhada pelo MCTI até o início dos anos 2000⁵⁰. Segundo Thiago Mendes:

Quando da criação da Secretaria acontece um processo que acho interessante, que é: uma aceitação, pelo menos em parte, de um papel um pouco maior do Ministério do Meio Ambiente na discussão da mudança do clima em relação ao histórico das discussões feitas pelo MCTI. Como existia uma ótima relação entre a Thelma [Krug] e os gestores do MCTI, esse processo começou a evoluir e teve uma primeira discussão de, quem sabe, dentro de um processo a partir de Bali em 2007, quando cria-se o Plano de Ação de Bali, que o Brasil teria que botar algum número na mesa. E eu acho que ali, cria-se um embrião da política [*Política Nacional sobre Mudança do Clima*]. (MENDES, 2011)

O Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) foi o órgão estatal que exerceu as primeiras atividades no Brasil voltadas ao compromisso inicial do país relativo à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Com isso, quando a Presidência da República instituiu, por meio do decreto de 7 de julho de 1999, a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, o ministério ficou responsável pela Secretaria-

⁵⁰ O primeiro órgão da Administração Pública Federal que teve o objetivo de coordenar, articular e implementar as ações nacionais referentes às mudanças climáticas que estavam sendo desenvolvidas pelos Ministérios das Relações Exteriores, de Minas e Energia, do Meio Ambiente e Ciência, Tecnologia e Inovação foi criado em 1999 pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso dentro da estrutura institucional do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação. Esse órgão é a Comissão Interministerial de Mudanças Globais de Clima.

Executiva dessa comissão. A justificativa apresentada no sítio eletrônico do MCTI⁵¹ para o papel de coordenador das ações brasileiras no que se refere às mudanças climáticas deve-se ao fato de os aspectos científicos dominarem as negociações políticas tanto em âmbito nacional, quanto internacional. Assim, os subsídios às discussões poderiam ser viabilizados por meio dos instrumentos de fomento do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação.

O papel mais atuante do MMA se concretizou com o decreto nº 6.263, de 21 de novembro de 2007, que designou o ministério para a coordenação do Grupo Executivo do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM). Esse grupo foi responsável pela elaboração da proposta do governo da Política Nacional sobre Mudança do Clima. Os órgãos do Poder Executivo que compuseram o CIM foram: Casa Civil (Presidente); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); Ministério da Defesa (MD); Ministério da Educação (MEC); Ministério da Fazenda (MF); Ministério da Integração Nacional (MIN); Ministério da Saúde (MS); Ministério das Cidades (MC); Ministério das Relações Exteriores (MRE); Ministério de Minas e Energia (MME); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); Ministério de Meio Ambiente (MMA) (Coordenador do Grupo Executivo); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP); Ministério dos Transportes (MT); Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC).

Como visto no parágrafo anterior, o comitê interministerial correspondeu ao local de elaboração da proposta do Executivo de Política Nacional sobre Mudança do Clima, que ocorreu durante cinco meses, de janeiro de 2008, quando os membros foram indicados pelos respectivos ministérios, até 8 de junho daquele ano – dia da entrega do projeto de lei no Congresso Nacional⁵². Das reuniões do CIM, somente participaram as pessoas habilitadas por força do decreto presidencial, mas, como relata Thelma Krug, houve contribuições de diferentes atores sociais, entre eles, parlamentares engajados no tema:

A primeira versão do projeto de lei do Executivo não foi muito longa, mas ela foi muito trabalhosa. Trabalhosa porque você tinha que fazer todas as amarrações com os diversos segmentos, ou seja, não só governamentais, mas também com a sociedade civil. A gente recebeu muita contribuição da sociedade civil que tinham [sic] iniciativas independentes e mandavam [sic] pra gente. As ONGs [organizações não-governamentais] e o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas enviaram suas contribuições.[...] A gente recebia essas contribuições, lia e via como estava sendo refletido na

⁵¹ Endereço eletrônico: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/12551/Historico.html>.

⁵² Diário Oficial da União de 18 de janeiro de 2008, página 1.

sociedade civil [*a proposta de Política Nacional sobre Mudança do Clima*] e via como estava o texto da nossa proposta desenvolvida no Ministério de Meio Ambiente. Houve algumas conversas com o Legislativo quando o Executivo estava fazendo a sua formulação [da Política Nacional sobre Mudança do Clima], mas [foram] conversas pontuais com o pessoal que estava à frente do processo, com o relator da comissão mista [Especial sobre Mudanças Climáticas] e etc. (KRUG, 2011)

O relato da ex-secretária nacional de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do Ministério de Meio Ambiente sobre a abertura do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, a respeito das contribuições de representantes das entidades da sociedade civil ao conteúdo do projeto de lei do Executivo, exemplifica o que Pogrebinschi (2010) caracterizou como ponto estratégico na gestão de formulação de políticas públicas no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a participação social. Segundo a autora, a administração Lula fomentou, no decorrer dos oito anos de mandato, diversas práticas participativas. A ampliação participativa, iniciada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, diferencia as atuais relações entre a burocracia, entidades da sociedade civil e parlamentares das antigas interações, chamadas por Cardoso (1975) de anéis burocráticos e, por Diniz, (2000) de corporativas.

Com os anéis burocráticos, os intercâmbios basearam-se, durante o período militar, em práticas de influências informais, não moderadas por interesses organizados por classes sociais, mas por preocupações circunstanciais. As teias eram de cumplicidade pessoal, apenas parcela restrita da sociedade acessava a esfera de tomada de decisão do Estado, o que não proporcionava a intermediação de interesses por representação político partidária, nem a criação de espaços institucionais para a participação. Os interesses sociais representados nos anéis burocráticos eram heterogêneos e reuniam, momentaneamente, um círculo de interessados na solução de um problema (CARDOSO, 1975). Essas relações restringiam o alcance da participação no processo de tomada de decisão a um grupo limitado de estratos da sociedade civil e justificava as decisões tomadas como técnicas, desqualificando o debate político. De acordo com Cardoso (1975), esse modelo de administração pública era caracterizado pelo autoritarismo burocrático.

A visão corporativista de Diniz (2000) acerca das interações entre os atores estatais e da sociedade civil no período militar ratifica Cardoso (1975) no que diz respeito à exclusão de procedimentos participativos para a maioria das classes sociais e tomada de decisões governamentais justificadas como escolhas técnicas, mas aponta que, sob o comando do Estado, as associações empresariais brasileiras buscaram influenciar o processo decisório através de mecanismos institucionalizados, criados pelo governo para que esse grupo social

compartilhasse de forma bipartite a formulação de políticas públicas. Essas percepções de Diniz (2000) e Cardoso (1975) acerca da lógica das relações do Estado e sociedade civil no Brasil, em um período marcado pelo autoritarismo político, foram herdadas de um momento histórico anterior. Desde a era Vargas, com a introdução dos princípios da administração pública burocrática weberiana clássica no país, datada da década de 1930 até o fim do primeiro período democrático, o Estado brasileiro é caracterizado pelo Executivo forte e centralizador. Nesse cenário, a sociedade possuía baixa capacidade de participação (BRESSER-PEREIRA, 1996; SALLUM JR, 2003).

Com o fim do regime militar e início do processo de redemocratização do sistema político brasileiro, ocorreu grande mobilização da sociedade civil não só pela concretização de direitos civis e sociais, mas, principalmente, dos direitos políticos. A partir de pressões populares para a expansão dos espaços de participação nas tomadas de decisão do Estado (DAGNINO, 2002), a Constituição Federal garantiu variados ambientes para os cidadãos participarem não só do processo de formulação de políticas do Executivo, mas também de iniciarem legislação no Congresso Nacional e fiscalizarem as ações dos governantes (AVRITZER, 2006). Durante o governo Lula (2003-2010), foi proporcionada à sociedade civil a possibilidade de participação nas diferentes etapas do ciclo de políticas públicas (POGREBINSCHI, 2010). No processo de elaboração da proposta do Executivo da Política Nacional sobre Mudança do Clima, o engajamento da sociedade civil e de seus representantes eleitos para o Congresso Nacional ocorreu por meio do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC), do envio de sugestões por redes de organizações não governamentais e de conversas pontuais entre os membros do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima e congressistas que estavam à frente das discussões da PNMC no legislativo.

O Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas foi criado pelo decreto nº 3.515, de 20 de junho de 2000, com o objetivo de funcionar como ponte entre o governo federal e a sociedade civil. O fórum participou como membro pleno, incorporado por decreto presidencial, do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima. Na sua composição, há 12 ministérios, fóruns estaduais de mudanças climáticas, representantes de organizações não governamentais, do empresariado, da academia, presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, governadores de estados, prefeitos de capitais e presidente da República, que também preside o FBMC⁵³. Normalmente, os encontros do fórum são conduzidos pelo secretário-executivo; no governo Lula, o cargo foi ocupado pelo professor da COPPE/UFRJ, Luiz Pinguelli Rosa

⁵³ Informações disponíveis em: <http://www.forumclima.org.br/index.php/o-forum/o-que-e>.

(RUSSAR, 2008). De acordo com o documento “Balanço das Atividades 2004-2010”, do FBMC, o grupo realizou reuniões para elaborar uma proposta com sugestões para o projeto de lei do Executivo. Os membros do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas tiveram o período compreendido entre o dia 21 de fevereiro e 6 de março de 2008 para prepararem as suas contribuições. As reuniões preparatórias para as colaborações do FBMC contaram com a participação de representantes de fóruns estaduais, ministérios, centros de pesquisa, setor privado e Ong’s. As sugestões apresentadas ao projeto de lei diziam respeito à definição da abrangência, dos instrumentos, das diretrizes e das responsabilidades pertinentes à elaboração de planos nacionais, estaduais e municipais acerca do combate às mudanças climáticas, bem como à listagem de programas setoriais – energia, uso da terra, indústria, desmatamento – relacionados a medidas de adaptação e mitigação da mudança do clima, convergindo com a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável⁵⁴.

Os responsáveis pela elaboração da proposta do Executivo da política nacional de clima também receberam contribuições avulsas, ou seja, sem o intermédio de instâncias institucionalizadas de participação. Duas redes de organizações não governamentais, o Observatório do Clima e o Fórum Brasileiro de Ongs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS), remeteram ao Comitê Interministerial suas sugestões de itens que deveriam ser tratados no texto do projeto de lei. O Observatório do Clima enviou ao Ministério de Meio Ambiente versão preliminar do trabalho chamado “Elementos para formulação de um marco regulatório em mudanças climáticas no Brasil: contribuições da sociedade civil”. Participaram da proposta as seguintes organizações: Centro de Estudos em Sustentabilidade da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (GVces), Conservação Internacional (CI-Brasil), Instituto Bioatlântica, Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), Instituto Socioambiental (ISA), Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB), Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável (FBDS), Fundação S.O.S Mata Atlântica, Fundação O Boticário, Governos Locais pela Sustentabilidade (ICLEI), Greenpeace, Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem (SPVS) e a seção brasileira da The Nature Conservancy (TNC). O FBOMS mandou a pesquisa elaborada em 2007 denominada “Mudanças Climática e o Brasil: contribuições e diretrizes para incorporar questões de mudanças de clima em políticas públicas”. Os componentes da rede que prepararam o documento foram: Vitae Civilis, Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), Associação Potiguar Amigos da Natureza, Greenpeace,

⁵⁴ Informações disponibilizadas por Rubens Harry Born – Coordenador do GT Clima do FBOMS. Entrevista por telefone concedida a presente tese em maio de 2011.

Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), WWF- Brasil, Associação Pernambucana de Defesa da Natureza (ASPAN), Rede Ambientalista do Piauí, Argonautas da Amazônia, Assembleia Permanente das Entidades Ambientalistas do Rio de Janeiro e Central Única dos Trabalhadores – Comissão Nacional de Meio Ambiente.

De acordo com entrevista realizada com a ex-secretária nacional de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do Ministério de Meio Ambiente, Thelma Krug, o relator da Comissão Mista Especial de Mudanças Climáticas (CMEsp – Mudanças Climáticas), senador Renato Casagrande (PSB), foi consultado pelo Comitê Interministerial para tratar de questões referentes aos encaminhamentos efetuados pela CMEsp – Mudanças Climáticas. Será debatido com mais profundidade o engajamento parlamentar, nas próximas seções do presente capítulo.

Depreende-se dos parágrafos anteriores que houve espaços para a participação da sociedade civil e de parlamentares na elaboração do conteúdo do projeto de lei do Executivo da Política Nacional sobre Mudança do Clima. Essa participação, de acordo com Thelma Krug, não foi cotidiana, uma vez que apenas o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, de forma institucionalizada, foi incorporado ao Comitê Interministerial. Nas palavras da ex-secretária nacional de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental:

Na verdade, não era uma participação viva [da sociedade civil], mas era uma participação bastante significativa, porque mandavam muitas coisas escritas e a gente lia todos aqueles documentos. Trouxeram elementos que foram fundamentais para a reflexão. (KRUG, 2011)

Apesar dos espaços participativos, o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima trabalhou na maior parte do tempo de forma isolada. Este insulamento, como ressalta Nunes (2010), não significa um processo tão-somente técnico e apolítico, pois as agências governamentais podem competir entre si pelo conteúdo das políticas públicas. No caso da Política Nacional sobre Mudança Clima, a divergência principal ocorreu no item que tratava da incorporação ou não, no texto, do projeto de lei das metas voluntárias que seriam adotadas pelo Brasil. De acordo com o diretor do Departamento de Análise e Competitividade e Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Demétrio Toledo, as visões refletiam os posicionamentos diferenciados que alguns ministérios tinham a respeito das metas e, a esse respeito, relata o servidor:

O MCTI e Itamaraty tendem a ter uma posição, que é essa que ressalta a soberania nacional, responsabilidades comuns, porém, diferenciadas, a ideia

de que o Brasil não é país desenvolvido e, portanto, não tem responsabilidade histórica, etc. E o MMA tem uma posição mais pró metas, pró meio ambiente, etc. Isso vai se refletir na proposta da política, que foi bem geral, falava mais de instrumentos e princípios. (TOLEDO, 2011)

No texto do projeto de lei preparado pelo Executivo, que foi enviado para apreciação do Congresso Nacional, o posicionamento de não definir metas de redução de emissão de gases do efeito estufa na proposição do governo prevaleceu. As metas só foram incorporadas na Política Nacional sobre Mudança do Clima durante sua tramitação no Congresso, com a emenda nº 4 da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, que consistiu na adoção, pelo Brasil, de meta voluntária para a redução dos GEEs entre 36,1% a 38,9%, projetadas até 2020⁵⁵. Esses números foram estabelecidos pelo Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima e apresentados primeiramente em reunião preparatória do governo brasileiro para a Conferência das Nações sobre Mudanças Climáticas, que ocorreria em dezembro, na cidade de Copenhague⁵⁶. A mudança no posicionamento do Executivo foi comemorada no Congresso Nacional. Em discurso na Comissão Geral da Câmara dos Deputados, Marina Silva, que tinha deixado o Ministério de Meio Ambiente no final de maio de 2008 e voltado a exercer o mandato de senadora, destacou:

Saúdo aqui a posição do Brasil, que transitou da ideia de não ter metas, ficando como os demais países e escondendo-se atrás do princípio das responsabilidades comuns, porém, diferenciadas, sem querer assumir responsabilidades, para uma posição de comprometimento com metas (SILVA, 2009).

Marina Silva, que saudou, em 2009, a nova posição do governo federal no que se refere à incorporação de metas voluntárias de redução da emissão dos gases do efeito estufa na Política Nacional sobre Mudança do Clima do Executivo, ficou no comando do Ministério de Meio Ambiente durante todo o processo de elaboração da proposta de lei do governo. O seu sucessor, Carlos Minc, só foi nomeado ministro no dia 27 de maio de 2008⁵⁷, ou seja, um pouco antes do envio do projeto de lei para a Câmara dos Deputados⁵⁸. Sob a nova gestão, foi realizada uma audiência pública no Congresso Nacional junto à Comissão Mista Especial sobre Mudanças Climáticas, no dia 4 de junho de 2008, para debater o andamento, no Poder

⁵⁵ Informação disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=339977>

⁵⁶ Informações disponíveis em: <http://www.ecodebate.com.br/2009/11/14/cop-15-governo-anuncia-metas-voluntarias-de-mitigacao-de-emissao-de-gases-estufa/>

⁵⁷ A nomeação de Carlos Minc no Ministério de Meio Ambiente foi registrada no Diário Oficial da União no dia 27/05/2008.

⁵⁸ O projeto de lei do Executivo foi enviado ao Congresso no dia 08/06/2008.

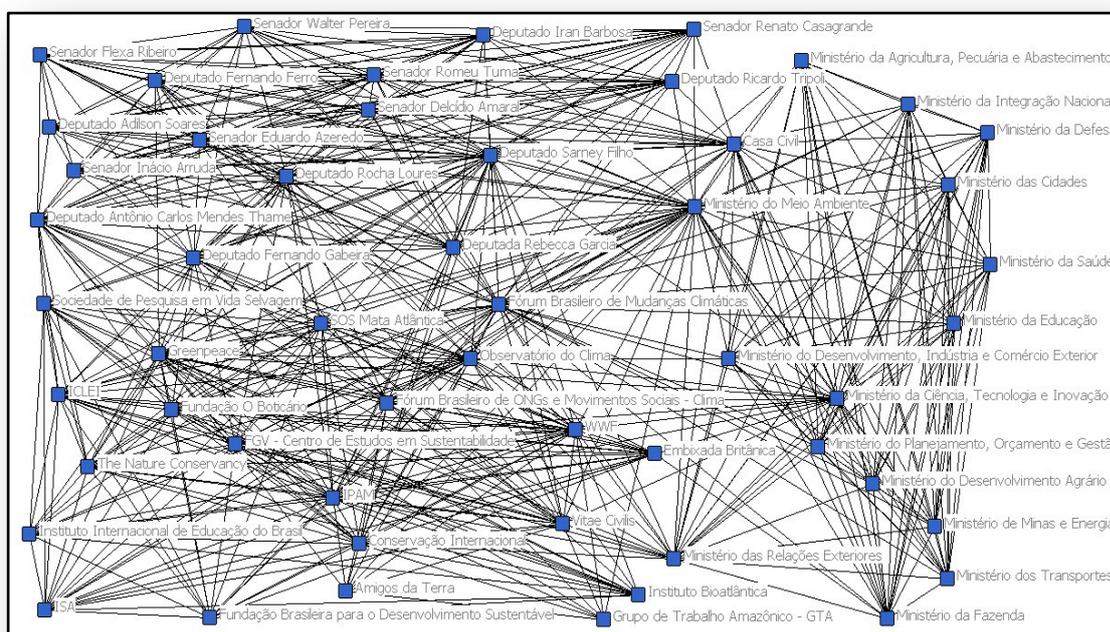
Executivo, da elaboração da Política Nacional sobre Mudança do Clima. A proposição do governo foi enviada ao Congresso no dia 8 de junho de 2008, sob o número de inscrição PL3535/2008, e aprovada no dia 29 de dezembro de 2009.

Com o apontamento do momento de despacho da proposta do governo, concluem-se as discussões sobre o ambiente institucional no qual a formulação da política pública se deu no Executivo. Cabe destacar, ainda, o sociograma, apresentado na figura 7 abaixo, com a rede de atores que participaram da preparação do projeto de lei. Com o auxílio do software Ucinet, foi calculado o nível geral de conectividade entre os participantes da formulação da proposta de política pública; esse coeficiente é chamado de densidade e alcançou a medida de 0,374. O indicador varia de 0 até 1, dessa forma, o nível obtido sugere que, na rede da Política Nacional sobre Mudança do Clima, a distribuição total das relações entre os atores foi baixa. Esse resultado pode ser observado com a ajuda do diagrama abaixo, que demonstra três grandes subgrupos, o dos membros do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, o dos congressistas e o das organizações não governamentais. Para satisfazer a intermediação entre os subgrupos, em um papel de ponte – atores que ligam duas subredes –, o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, o Ministério de Meio Ambiente, a Casa Civil, o deputado Sarney Filho (PV) e o Observatório do Clima fizeram respectivamente, 20%, 13%, 5%, 4% e 2% das intermediações da rede.

O grau de centralização das relações da rede, ou seja, a tendência para que um só ator centralizasse o fluxo de intercâmbios detectou média baixa, 44,68%. O Ministério de Meio Ambiente, segundo os cálculos realizados com a ajuda do Ucinet, correspondeu ao ator com maior número de atores ligados direta ou indiretamente. O ministério também se destacou por possuir caminhos mais curtos para alcançar os diferentes interlocutores da rede, possibilitando comunicações mais rápidas com os interessados em discutir os conteúdos da Política Nacional sobre Mudança do Clima. Entre os congressistas, o deputado Sarney Filho sobressaiu-se em comparação aos demais nos seus movimentos no interior da rede, obtendo os maiores índices de centralidade (59,61%), de intermediação (4,93%) e de proximidade (71,23%). O primeiro indicador significa que, dentre os parlamentares, Sarney Filho é o mais central, ou seja, possui o maior número de contatos diretos, favorecendo nas suas relações de comunicação. O segundo indicador aponta para a função de ligação entre os diferentes subgrupos da rede. E o terceiro indica que o deputado alcança com mais rapidez, se comparado com os demais congressistas, os diferentes participantes da rede. Contudo, as relações mais fortes de Sarney Filho foram com as ONGs e membros da CMEsp – Mudanças Climáticas.

Observando o sociograma subsequente, no topo entre o centro e a esquerda da figura, encontram-se os parlamentares que se engajaram no processo de formulação do projeto de Política Nacional sobre Mudança do Clima do Executivo. Atenta-se para os intercâmbios mais fortes entre os próprios congressistas, principalmente, aqueles envolvidos na Comissão Mista Especial sobre Mudanças Climáticas e desses, os deputados Sarney Filho, Mendes Thame, Rebecca Garcia, Fernando Ferro, Rocha Loures e Fernando Gabeira com as ONGS que formam a rede Observatório do Clima. Os contatos mais diretos entre deputados e senadores com o Executivo se deram com a Casa Civil, Ministério de Meio Ambiente e Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas devido à realização da audiência pública para discutir o andamento da elaboração da proposta do governo bem como dos contatos pontuais realizados pelo senador Renato Casagrande com os coordenadores do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima.

Figura_7: Rede de atores que participaram do processo de formulação da proposta do Executivo de Política Nacional sobre Mudança do Clima



Mapeado o processo de formulação do projeto de lei do Executivo e exposto o sociograma com a visão geral da rede dos participantes dessa etapa da construção da política pública compete, na próxima subseção, a análise pormenorizada do engajamento parlamentar no processo decisório com a exploração das hipóteses levantadas no capítulo teórico e das características das redes compostas pelos congressistas.

4.1.3 O Engajamento Parlamentar No Processo De Elaboração Da Proposta Do Executivo Da Política Nacional Sobre Mudança Do Clima

Reporta-se à descrição da estrutura institucional da comunidade política responsável pela construção do projeto do governo Lula de Política Nacional sobre Mudança do Clima, as dinâmicas de relacionamentos e os atores que constituíram a rede na qual elaboraram, discutiram e negociaram as alternativas para a constituição da proposta, que resultaram na finalização do processo materializado no PL 3535/2008. As principais características da comunidade na construção do projeto foram: a centralização no interior do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima dos recursos informacionais e decisórios acerca do teor da proposição de PNMC; poucos espaços de participação para os representantes das organizações da sociedade civil e de parlamentares; baixa capacidade de influência dos atores não pertencentes aos órgãos do Executivo nos debates sobre o conteúdo da proposta da política de clima; e discussões paralelas no Legislativo e no Executivo acerca de um marco legal para o combate das mudanças climáticas no Brasil.

A partir desse cenário, conduz-se à exploração das hipóteses da presente tese de doutoramento. A hipótese nº 1 afirma que nos presidencialismos do Brasil e dos Estados Unidos, quando o Poder Executivo está elaborando políticas públicas, congressistas procuram se engajar e interferir nos processos de tomada de decisão. A hipótese, como já discutido no capítulo teórico, pressupõe, no caso brasileiro, não só a formação do governo, mas também as engrenagens do seu funcionamento, as quais dependem das interações dos políticos, que constituem a coalizão de apoio ao governo, com a participação de membros do Executivo bem como do Legislativo (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2009). Outro aspecto derivado da hipótese é que alguns parlamentares procuram se engajar nos espaços formais ou informais de participação criados dentro do Executivo para a formulação de alguma política pública, citando como exemplo a lei orçamentária (PEREIRA e MUELLER, 2002), por acreditarem que essas arenas possuem maior efetividade na produção das políticas governamentais. Portanto, esperava-se que a construção da proposta do governo Lula contivesse engajamentos de parlamentares, além de influência congressional no conteúdo do texto do PL 3535/2008.

A contextualização histórica empreendida nas subseções anteriores indica que houve movimentações de deputados e senadores em torno do processo de formulação do projeto de Política Nacional sobre Mudança do Clima do Executivo por meio de suas redes políticas. Todavia esse engajamento não se efetivou numa interferência determinante nas escolhas que os membros do Comitê Interministerial realizaram acerca do conteúdo da proposta do

Executivo. Assim, conclui-se, ser a hipótese parcialmente comprovada, pois houve participação pontual no processo decisório do Executivo, mas não ocorreu a influência das preferências dos congressistas no projeto de iniciativa do Executivo. Compete entender, uma vez que os fenômenos políticos são marcados pela complexidade causal, ou seja, não são derivados de uma única causa (REZENDE, 2011), daí o porquê dessa participação parlamentar caracterizar-se como mais próxima do que Gilmour e Halley (1994a) denominaram de observador passivo.

Um dos motivos para a participação restrita dos parlamentares deve-se ao decreto emitido pela Presidência da República instituindo um comitê que centralizaria as ações a respeito da formulação do projeto de lei. O decreto estabeleceu os atores que teriam direito a participar da tomada de decisão. Nessa diretiva presidencial, os parlamentares não foram contemplados com a prerrogativa de indicarem membros para compor formalmente o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, o que dificultou a inserção institucionalizada de integrantes do Congresso Nacional nas atividades desempenhadas no interior do Executivo. Outro motivo refere-se ao fato da política pública que estava em discussão no comitê fora um projeto de lei ordinário com proposições semelhantes na Câmara dos Deputados. Sendo uma proposição legislativa, a política em desenvolvimento no Executivo deveria, obrigatoriamente, percorrer toda tramitação legal no Congresso Nacional para então entrar em vigor. Logo, caso os parlamentares esperassem o projeto de Política Nacional sobre Mudança do Clima iniciar o seu processo legislativo, teriam maiores oportunidades de interferir no texto da proposta do Executivo em um ambiente no qual possuem mais poderes de barganha e de articulação política. Um último motivo, a PNMC não constituía uma política prioritária na área ambiental para o governo nem para o Congresso naquele período, ganhando a atenção apenas dos especialistas no tema.

Mesmo com todos os desestímulos à participação parlamentar na elaboração do projeto do Executivo de uma Política Nacional sobre Mudança do Clima, alguns deputados e senadores se engajaram nesse processo de forma pontual. Das entrevistas realizadas e dos documentos coletados, obtêm-se a lista dos parlamentares que se engajaram de alguma forma na formulação da proposta do Executivo de uma política nacional para as mudanças climáticas: deputados Sarney Filho (PV), Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB), Rebecca Garcia (PP), Fernando Ferro (PT), Rocha Loures (PMDB) e Fernando Gabeira (PV), o então senador e hoje governador do Espírito Santo, Renato Casagrande (PSB), bem como os congressistas que participaram da audiência pública da Comissão Mista Especial de

parlamentares não estavam circunscritas as preferências partidárias, mas ao compartilhamento de crenças, única e exclusivamente, referentes às questões das mudanças climáticas. A composição da rede era extremamente volúvel, com encontros sem periodicidade definida, tendo o Observatório do Clima como ponto de ligação entre os envolvidos com o agrupamento. Como já salientado, a essa rede não foi concedida uma participação institucionalizada no Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima – instância responsável pela formulação do texto do PL 3535/2008 –, desta forma, o Observatório do Clima, com a assinatura dos deputados Sarney Filho (PV), Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB), Rebecca Garcia (PP), Fernando Ferro (PT), Rocha Loures (PMDB) e Fernando Gabeira (PV) enviou ao Ministério de Meio Ambiente o estudo “Elementos para formulação de um marco regulatório em mudanças climáticas no Brasil: contribuições da sociedade civil”, como forma de contribuição da rede ao processo de elaboração da proposta do governo. A importância da assinatura dos parlamentares no estudo realizado pelo Observatório do Clima foi conferir respaldo político às sugestões encaminhadas pelas organizações não governamentais ao projeto em debate no Comitê Interministerial.

Outra rede de congressistas, com seis membros pertencentes à rede anterior⁶⁰, foi formada no interior da Comissão Mista Especial sobre Mudanças Climáticas. Como resultado das normas do Regimento Comum do Congresso Nacional, nesse grupo, havia membros com preferências ideológicas acerca da questão de clima mais dispersas do que a rede formada somente pelas ONGs e parlamentares. Mas, em contrapartida, esse novo agrupamento de parlamentares tiveram encontros mais regulares e o fluxo de informações circulava com maior facilidade. A ponte de ligação direta entre os membros da CMEsp – Mudanças Climáticas e o Executivo era o senador Renato Casagrande, relator da comissão.

Em entrevista concedida por Thelma Krug à presente tese, a ex-Secretária Nacional de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental confirma o relator da Comissão Mista Especial de Mudanças Climáticas como o congressista que realizava a ponte com o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima no processo de elaboração da proposta do Executivo. Repetindo parte de trecho já exposto anteriormente da entrevista com Thelma Krug acerca do envolvimento parlamentar:

Houve algumas conversas com o Legislativo quando o Executivo estava fazendo a sua formulação [da Política Nacional sobre Mudança do Clima], mas [foram] conversas pontuais com o pessoal que estava à frente do

⁶⁰ Os seis membros componentes das duas rede são: Fernando Ferro, Rebecca Garcia, Rocha Loures, Antônio Carlos Mendes Thame, Sarney Filho e Fernando Gabeira.

processo, com o relator da comissão mista [Especial sobre Mudanças Climáticas] e etc. Quando a ministra Marina [Silva] saiu, quando o [Carlos] Minc entrou, o texto da política estava pronto, logo em seguida ele apresentou isso para o Congresso. Não apensou ao projeto de lei que estava em construção [projeto do deputado federal Antônio Carlos Mendes Thame], não entrou como uma contribuição do Executivo. Ele entrou como uma proposta do Executivo. Na primeira forma [de introdução do projeto no processo legislativo], eles pegam as formulações do Legislativo e tentam incorporar a sugestão do Executivo, no caso [da Política Nacional sobre Mudança do Clima], ficou diferente, como o Executivo fez uma proposta, depois acabou se tentando integrar mais as questões do Legislativo dentro da proposta do Executivo. (KRUG, 2011)

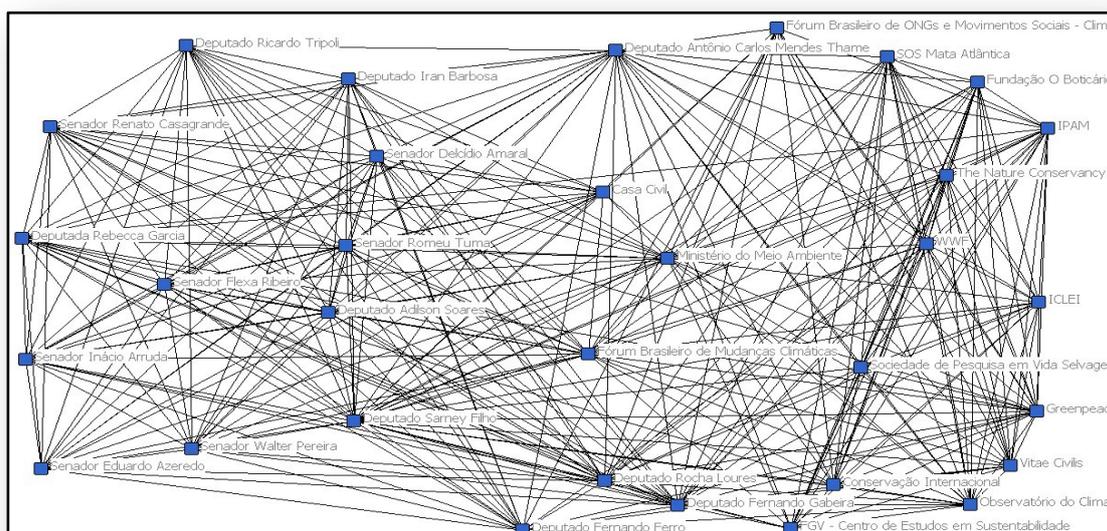
No final do período em que o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima estava elaborando a proposta do Executivo de PNMC, a Comissão Mista Especial de Mudanças Climáticas convidou o Diretor do Departamento de Mudanças Climáticas do Ministério do Meio Ambiente, o Subchefe Adjunto de Políticas Governamentais da Presidência da República e o Secretário-Executivo Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas⁶¹ para uma audiência pública que foi realizada no dia 4 de junho de 2008. O objetivo do encontro era debater o andamento, no Poder Executivo, da elaboração da proposta de Política Nacional sobre Mudanças do Clima. Nessa reunião, segundo relatório final da comissão, os expositores do governo e do FBMC discutiram sobre o processo de formulação da PNMC, o conteúdo do texto do projeto de lei, a elaboração futura do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, as características das emissões brasileiras de GEEs, a política internacional referente a clima, biocombustíveis e as sugestões do Fórum Brasileiro de Mudanças a PNMC.

Os congressistas presentes na reunião foram os senadores Renato Casagrande (PSB), Walter Pereira (PMDB), Romeu Tuma (PTB), Eduardo Azevedo (PSDB), Delcídio Amaral (PT), Inácio Arruda (Partido Comunista do Brasil - PCdoB) e Flexa Ribeiro (PSDB), os deputados Adilson Soares (Partido da República - PR), Iran Barbosa (PT), Rebecca Garcia (Partido Progressista - PP) e Sarney Filho (PV). Na audiência pública, não houve sugestões dos parlamentares para o conteúdo do projeto elaborado pelo Executivo, apenas a exposição dos representantes do governo acerca do trabalho realizado e a preparação para a introdução da matéria no Congresso Nacional. Lembrando que a proposição do Executivo entraria no processo legislativo não como uma contribuição desse poder, mas como uma proposta. O projeto de lei foi enviado do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima para a Câmara dos Deputados no dia 8 de junho de 2008.

⁶¹ Informação coletada na Ata da 36^o Reunião da Comissão Mista Especial de Mudanças Climáticas realizada no dia 04/06/2008, disponível no Diário Oficial do Senado Federal.

O sociograma abaixo apresenta graficamente as duas redes em que os parlamentares estavam engajados. Nota-se no centro da figura 9 que apenas o Ministério de Meio Ambiente, a Casa Civil e o Fórum Brasileiro sobre Mudanças Climáticas do comitê interministerial se relacionaram com os deputados e senadores, sendo o senador Renato Casagrande o contato informal direto do Executivo com os parlamentares para a troca de informações. O senador contribuiu com o governo por intermédio de informes de como estavam sendo discutidas no interior da comissão, que foi relator, questões gerais sobre instrumentos, diretrizes e princípios que deveriam ser adotados nas ações governamentais de mitigação e adaptação das mudanças climáticas no Brasil. Os demais congressistas membros da Comissão Mista Especial sobre Mudanças Climáticas conseguiram interlocução com os órgãos ministeriais por meio de procedimento cotidianamente utilizado no Congresso Nacional, qual seja, a audiência pública. Na rede com as ONGs, os parlamentares não discutiram diretamente com o Executivo acerca de contribuições ao projeto de lei, mas endossaram o envio de um estudo empreendido por um conjunto de organizações não governamentais para reflexão do comitê interministerial sobre a criação de um marco legal de clima.

Figura_9: Sociograma com as duas redes compostas por parlamentares durante o processo de formulação do projeto de lei do Executivo de Política Nacional sobre Mudança do Clima



Da análise da hipótese n^o 1, conclui-se que houve participação efêmera dos congressistas no processo de formulação da proposta de PNMC do Executivo e que esse

engajamento não resultou em influência direta dos parlamentares no conteúdo do texto enviado ao Congresso Nacional pelo Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima.

A hipótese nº 2 afirma que Parlamentares filiados ao partido do Presidente da República, nos Estados Unidos, e dos partidos pertencentes a coalizão de apoio ao governo, no Brasil, são mais influentes na elaboração de políticas públicas do que os oposicionistas; no Brasil, contudo, esse fenômeno está mais circunscrito ao congressista filiado ao mesmo partido do Ministro de Estado por conta dos laços institucionais criados no interior da agremiação política que aceitou a nomeação para a composição da coalizão de governo. A investigação da hipótese nº 1 auxilia na análise da segunda, pois como não houve influência, nem mesmo a tentativa de impor as preferências parlamentares sobre o Executivo, no caso do processo de formulação da Política Nacional sobre Mudança do Clima, a hipótese nº 2 foi totalmente refutada, uma vez que nenhum deputado ou senador, seja da base do governo, seja da oposição procurou se engajar de tal forma que lhe permitisse a possibilidade de influenciar o processo decisório.

A hipótese nº 3, igualmente, foi rejeitada. Ela afirmava que devido ao compartilhamento da responsabilidade de governar com membros do partido, nos Estados Unidos, ou dos partidos que formam o governo, no Brasil, o Poder Executivo convida parlamentares para participar das discussões acerca das políticas públicas que está formulando. O mapeamento dos intercâmbios que ocorreram no interior da comunidade política da PNMC não indicou nenhum convite por parte dos membros do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima a congressistas para que estes participassem da formulação do projeto de lei de iniciativa do Executivo.

A hipótese nº 4, lembrando, apresentou o seguinte argumento: Parlamentares pertencentes às comissões temáticas dos Congressos Nacionais do Brasil e dos Estados Unidos, que tratam dos temas referentes às políticas públicas formuladas pelo Executivo, exercem posições de centralidade entre os congressistas nos processos de formulação das políticas públicas governamentais. No caso da Política Nacional sobre Mudança do Clima os membros da CMesp – Mudanças Climáticas foram os principais atores que se envolveram com as discussões sobre a criação de um marco legal para regulamentar as ações de mitigação e adaptação das mudanças do clima. Os congressistas configurados como centrais da rede, como Sarney Filho, Antônio Carlos Mendes Thame, Renato Casagrande, Fernando Ferro, Rocha Loures, Rebecca Garcia e Fernando Gabeira, atuavam na comissão especial criada para tratar da temática um ano antes do processo de formulação da PNMC ter início. Nenhum

deputado ou senador fora da CMesp – Mudanças Climáticas participou de qualquer debate sobre a instituição da política de clima.

A quinta hipótese afirma que congressistas experientes nas áreas das políticas públicas que estão em processo de formulação possuem posicionamentos mais vantajosos, tais como interlocução direta com os tomadores de decisão e maior número de contatos com os demais interessados no processo decisório. O deputado Sarney Filho que apresentou os maiores indicadores de centralidade, intermediação de contatos e proximidade tinha larga experiência na área de clima, uma vez que foi Ministro de Meio Ambiente do governo Fernando Henrique Cardoso entre os anos de 1999 e 2003, presidente da Frente Parlamentar de Meio Ambiente e membro da Comissão de Meio Ambiente pela primeira vez em 1990⁶². Com o conhecimento e trâmite livre na comunidade política vinculada às questões ambientais, o deputado Sarney Filho, como visto na explanação sobre os atores da rede da PNMC, teve a possibilidade de interagir diretamente com responsáveis do Executivo pela formulação da Política Nacional sobre Mudança do Clima e criar espaços de interlocução com organizações não governamentais, parlamentares e técnicos do governo. Outro congressista que conquistou posicionamentos mais vantajosos no interior da rede foi o senador Renato Casagrande, relator da CMesp – Mudanças Climáticas. O relator também tinha experiência de trabalhos nos Executivos estaduais e municipais do Espírito Santo na área de meio ambiente, além de ser membro da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados quando exerceu o mandato de deputado federal de 2003 a 2006.

⁶² Informações disponíveis em: <http://www.sarneyfilho.com.br/site/index.php/historia/linha-do-tempo>

4.2 A PRIMEIRA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL PARA MUDANÇA DO CLIMA NOS ESTADOS UNIDOS

A presente seção explora o engajamento parlamentar de deputados e senadores americanos no processo de formulação da primeira política pública regulatória federal acerca das emissões dos gases do efeito estufa nos Estados Unidos. Analisar-se-ão as estratégias adotadas pelos congressistas para participarem e interferirem nas tomadas de decisão do Executivo, explorando as motivações, as redes e os instrumentos utilizados pelos mesmos a fim de se engajarem nos processos decisórios. A seção está organizada de seguinte forma: no próximo item será discutida a decisão do presidente Obama de iniciar a elaboração de uma normalização para regulamentar as emissões dos gases do efeito estufa; em seguida, será apresentada a tentativa frustrada de dois deputados democratas de aprovar uma legislação que tratava exclusivamente sobre mudanças climáticas e ampliar a autoridade do Executivo de desenvolver políticas referentes ao tema; na terceira parte, serão expostos os arranjos institucionais criados pelo Executivo para a formulação da política pública e a participação de atores interessados nos processos decisórios; por último, serão exploradas as hipóteses levantadas no capítulo teórico acerca do engajamento parlamentar na formulação da primeira política regulatória federal de combate às emissões dos gases do efeito estufa, o *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*.

4.2.1 A DECISÃO DE INTRODUIR A REGULAMENTAÇÃO DAS EMISSÕES DOS GASES DO EFEITO ESTUFA NA AGENDA DA ADMINISTRAÇÃO OBAMA

No dia 19 de maio de 2009, o presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, anunciou o início do processo de formulação da primeira política nacional para a redução das emissões dos gases do efeito estufa (GEE). O nome da política posteriormente aprovada seria *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*. Com a proposição dessa política pública, o governo americano indicou que iria começar a desenvolver programas contra as mudanças climáticas pela segunda principal fonte americana que contribui para o aquecimento global, os gases emitidos pelos automóveis. De acordo com a mensagem presidencial, a Agência de Proteção Ambiental (EPA) e o Departamento de Transportes (DOT) trabalhariam coordenativamente para propor as normas que controlariam as emissões dos GEE e aperfeiçoaria o mercado de combustíveis. O objetivo desse programa conjunto era permitir que as montadoras de automóveis seguissem um padrão único para a

frota veicular nacional, capaz de proporcionar a redução das emissões dos gases do efeito estufa e o consumo de combustíveis derivados do petróleo⁶³. Nas palavras de Obama:

For the first time in history, we have set in motion a national policy aimed at both increasing gas mileage and decreasing greenhouse gas pollution for all new trucks and cars sold in the United States of America (OBAMA, 2009⁶⁴).

O governo Obama escolheu implementar a política pública por meio de uma regulamentação. Esse instrumento administrativo corresponde a uma das ferramentas essenciais, como taxas e gastos públicos, utilizada pelo governo americano para a definição e implementação de políticas públicas. A preparação de uma regulamentação federal inicia-se, geralmente, depois da aprovação de alguma lei pelo Congresso, ou por decisão judicial, petições, recomendações presidenciais ou, ainda, pela própria iniciativa das agências do Executivo (LEE, 2009).

Para propor a primeira regulamentação federal dos Estados Unidos acerca dos GEE, a Agência de Proteção Ambiental trabalhou respeitando as autorizações legais constantes na seção 202 (a) da Lei de Ar Limpo e o Departamento de Transportes, acatando as determinações da Lei de Política Energética e Conservação. Apesar dos dois órgãos governamentais terem decidido estabelecer normativas separadas para maior eficiência no mercado de combustíveis e redução de emissões dos gases do efeito estufa, a fim de cumprir com os requisitos dos respectivos estatutos legais, a EPA e o DOT concordaram em alinhar suas normas para que as montadoras conseguissem fabricar veículos que respeitassem as diferentes determinações do *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule* (FREEMAN, 2011)⁶⁵.

As especificações da Lei de Ar Limpo⁶⁶ e da Lei de Política Energética e Conservação⁶⁷, no parágrafo anterior, são importantes porque a autoridade do Poder Executivo para formular e implementar suas regulamentações depende de autorização das leis aprovadas no Congresso (THURBER, 2011; WILSON, 1989; MCCUBBINS e PAGE, 1989). Como em todo Estado de Direito, inclusive o do Brasil, o Executivo norte-americano só pode

⁶³ Discurso do Presidente acerca das normas relativas a eficiência nacional em combustíveis. Informações disponíveis em: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-national-fuel-efficiency-standards>

⁶⁴ Discurso disponível em: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-national-fuel-efficiency-standards>.

⁶⁵ FREEMAN, Jody. *The Obama Administration's National Auto Policy: Lessons from the "Car Deal"*, 35 HARV. ENVTL. L. REV. 343 (2011).

⁶⁶ O nome em inglês da lei é: Clean Air Act.

⁶⁷ O nome em inglês da lei é: Energy Policy and Conservation Act.

realizar suas atividades se houver legislação que permita essas ações. A diferença entre o caso brasileiro e o americano é que, no primeiro, o Presidente da República possui a prerrogativa de iniciar legislação e, no segundo, não. O chefe de governo brasileiro, no processo de formulação de uma política pública que não possui marco legal, pode, ao propor a política pública, apresentar projeto de lei ordinária ou Medida Provisória, autorizando as atividades governamentais. Nos Estados Unidos, o Congresso é o arquiteto da burocracia, uma vez que estabelece suas estruturas e seus limites. Os congressistas interferem até mesmo nos detalhes administrativos ao determinarem as regras que devem ser seguidas pelos formuladores e implementadores das políticas públicas (WILSON, 1989; GILMOUR e HALLEY, 1994).

4.2.2 O CONGRESSO E AS DISCUSSÕES PARALELAS SOBRE UMA AUTORIZAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS CLIMÁTICAS. A QUASE APROVAÇÃO DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA SOBRE MUDANÇA DE CLIMA NOS ESTADOS UNIDOS

Em relação à concepção de políticas públicas domésticas nos Estados Unidos, o Congresso Nacional é muito poderoso. O legislativo americano possui a prerrogativa de aprovar leis com teores tão precisos e completos que as agências e departamentos federais não precisam propor nenhuma regulamentação para alcançar o que foi determinado nas leis (MCCUBBINS e PAGE, 1989). Adicionalmente, o Congresso é capaz de estabelecer expectativas claras sobre os tipos de regulamentação que os órgãos estatais irão desenvolver; o conteúdo desses programas, os métodos utilizados pelos tomadores de decisão para coordenar ou gerenciar o processo de formulação das políticas públicas e o tempo necessário para concluir todo o processo de elaboração (KERWIN, 2003).

Considerando políticas de mudanças climáticas, na mesma época em que o Executivo decidiu iniciar o processo de formulação da primeira regulamentação de mitigação das emissões dos gases do efeito estufa, o *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*, os deputados Henry Waxman e Edward Markey, ambos do Partido Democrata, propuseram paralelamente, no dia 15 de maio de 2009, o projeto de lei chamado de Lei de Energia limpa e Segurança Energética dos Estados Unidos⁶⁸. Esse projeto estabelecia disposições relativas à energia limpa, eficiência energética, redução da emissão dos gases do efeito estufa que contribuem com o aquecimento global, transição para uma

⁶⁸ Tradução do inglês: *American Clean Energy and Security Act of 2009*.

economia de energia limpa e apresentação de compensações à agricultura e à silvicultura. As disposições incluíram em seu teor:

- a. a criação combinada de incentivos à produção de eletricidade renovável e eficiência energética;
- b. a definição de uma meta para melhorar a produtividade geral de energia dos Estados Unidos, em pelo menos 2,5%, a partir do ano de 2012;
- c. a instituição de um sistema de *cap-and-trade*⁶⁹ para a redução das emissões dos gases do efeito estufa e o estabelecimento de metas para reduzir tais emissões (PARKER E MCCARTHY, 2009).

Esse projeto de lei não tinha uma relação direta com a política regulatória do Executivo, o que se conclui que o desenvolvimento de uma proposição não dependia da outra. Nesse momento, as discussões ocorriam paralelamente, sem interlocução entre as propostas do Executivo com do Legislativo.

Caso o Congresso Nacional aprovasse a proposição da Lei de Energia limpa e Segurança Energética dos Estados Unidos, esse fato iria aumentar a autoridade da Agência de Proteção Ambiental para regulamentar as emissões de GEE e, conseqüentemente, intensificar a política de clima nos Estados Unidos. A proposta de lei foi amplamente discutida entre ambientalistas e industriais americanos, parlamentares, a presidência da república e a EPA. O presidente Obama e a secretária da Agência de Proteção Ambiental declararam que preferiam que o Congresso estabelecesse os parâmetros para as políticas de mudanças climáticas ao invés vez de a EPA confrontar as questões de clima por intermédio de ações administrativas que poderiam ser objeto de ação judicial⁷⁰. Entretanto, no dia 19 de maio de 2009, o presidente dos Estados Unidos, em um movimento indicando pressão sobre o Congresso Nacional para aprovar uma legislação climática e de energia limpa, anunciou a formulação da primeira regulamentação federal acerca das emissões dos gases do efeito estufa sob a autoridade da Lei de Ar Limpo, o *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*. A mensagem de Obama dirigida ao Congresso foi no sentido de que a lei

⁶⁹ Na tradução livre do inglês para o português, a expressão seria limitar e negociar. Esse procedimento é utilizado como um mecanismo de mercado que possui como finalidade o estabelecimento de limites para as emissões de gases do efeito estufa de um determinado grupo ou setor econômico. Tendo como base os limites definidos, são lançadas permissões de emissão de GEE e cada participante estabelece como cumprirá os limites. As negociações que envolvem as permissões de emissões correspondem ao centro do sistema *cap-and-trade*, as empresas que emitem mais do que o total acordado ficam obrigadas a comprar quantidade de permissões suficientes para ficar dentro dos limites. Por outro lado, as empresas que ficam abaixo das metas de emissão adquirem a prerrogativa de vender suas permissões (INSTITUTO CARBONO BRASIL, 2012).

⁷⁰ Informações coletadas em matéria publicada no jornal *The New York Times*, no dia 17 de abril de 2009. Disponível em: http://www.nytimes.com/2009/04/18/science/earth/18endanger.html?_r=0.

supracitada permitia a EPA regulamentar questões referentes à poluição atmosférica e que o governo iria implementar políticas climáticas, mas esperava que os congressistas aprovassem uma legislação específica a respeito do tema (FREEMAN, 2011).

A Câmara dos Deputados dos Estados Unidos trabalhou no projeto de lei de Waxman e Markey, entre os dias 15 de maio e 18 de junho de 2009. A Câmara realizou quatro audiências públicas para debater a proposição dos deputados democratas com a participação de ambientalistas, industriais, professores universitários, do ex-vice presidente Al Gore e de servidores da EPA, da Agência de Informação Energética, do Departamento de Transportes e do Departamento de Energia. No dia 26 de junho de 2009, pela primeira vez no Congresso dos Estados Unidos, uma das duas casas legislativas aprovou um projeto relacionado com mudança climática. Dos 435 membros da Câmara dos Deputados, 219 deputados votaram a favor e 212, contra. No Senado, o projeto de lei tramitou por mais um ano e os senadores reprovaram a proposição, resultando em seu arquivamento⁷¹.

Os parágrafos anteriores demonstraram que, durante os meses de maio e junho de 2009, a maioria dos congressistas e grupos de interesses preocupados com as questões das políticas climáticas estava engajada nas discussões da Lei de Energia limpa e Segurança Energética dos Estados Unidos. O Poder Executivo finalizava, naquele momento, a regulamentação que obrigava o envio de relatórios sobre as emissões dos gases do efeito estufa emitidos pelas fontes estacionárias dos Estados Unidos para a EPA – *Greenhouse Gas Reporting Rule*⁷² – e o estudo que comprovava cientificamente que os GEEs eram prejudiciais à saúde – *Greenhouse Gas Endangerment Finding Rule*⁷³. Sem a aprovação no Congresso Nacional do projeto de lei, Energia limpa e Segurança Energética dos Estados Unidos, os interessados, fossem contra ou a favor, em políticas climáticas engajaram-se no processo de formulação da primeira política regulatória de clima dos Estados Unidos que ocorreu sob a responsabilidade da Agência de Proteção Ambiental e do Departamento de Transportes.

⁷¹Disponível em: <http://beta.congress.gov/bill/111th-congress/housebill/2454/actions?q=H.R.%202454>.

⁷²Informações disponíveis em: <http://www.epa.gov/climatechange/emissions/ghgrulemaking.html>.

⁷³Esse estudo encontrou que as atuais concentrações dos seguintes gases – dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O), hidrofluorcarboneto (HFCs), perfluorcarboneto (PFCs) e Hexafluoreto de Enxofre (SF₆) – na atmosfera ameaçam a saúde pública e o bem-estar do povo americano. A regulamentação também encontrou que as emissões combinadas de gases dos novos veículos e dos novos motores de automóveis contribuem para a poluição atmosférica. Mais informações sobre a regulamentação: <http://epa.gov/climatechange/endangerment.html>.

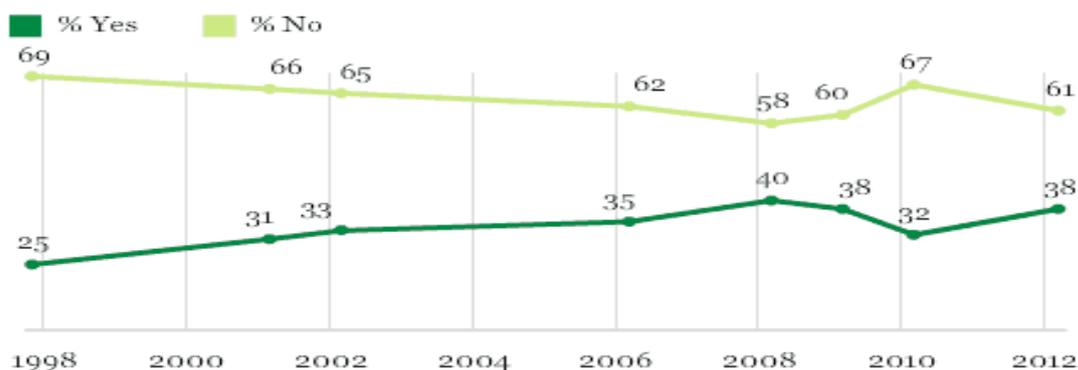
4.2.3 A ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO LIGHT-DUTY MOTORS VEHICLES GREENHOUSE GAS EMISSIONS STANDARDS RULE NO EXECUTIVO E OS AMBIENTES DE PARTICIPAÇÃO

A base jurídica que fundamenta os processos utilizados pelo Executivo para preparar suas políticas é a Lei de Procedimentos Administrativos. A lei fornece a estrutura básica para as ações das agências e departamentos do governo. De acordo com essa legislação, os órgãos do Executivo precisam publicar, no mínimo, um aviso de proposta de regulamentação no Diário Oficial, proporcionando oportunidades para a participação pública e, posteriormente às atividades participativas, a administração deve publicar o texto final da regulamentação com a explanação do seu conteúdo. Esses procedimentos são a base de qualquer processo de formulação dos regulamentos federais. Todavia, os métodos de formulação foram estendidos por conta de decisões judiciais, por legislação específica de ordens executivas e pelas próprias práticas dos órgãos governamentais. O primeiro procedimento para desenvolver uma regulamentação consiste na coleta de informações sobre os custos, benefícios, necessidades e os riscos da nova proposta. Com essas informações, a burocracia prepara e publica no Diário Oficial um anteprojeto chamado de Aviso para a Proposição de Regulamentação (THURBER, 2011).

No caso do *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*, a EPA e o DOT coletaram informações de organizações não governamentais, agências do governo americano e de países estrangeiros e universidades. A coleta de dados constituiu um ponto importante para o processo de formulação da primeira regulamentação sobre mudança do clima, pois, nos Estados Unidos, mais de 60% dos cidadãos americanos acreditam que o aquecimento global não afetará suas vidas e mais de 48% acreditam que os cientistas estão incertos acerca da ocorrência da mudança do clima ou exageram sobre a seriedade desse fenômeno, como mostram os gráficos abaixo:

Gráfico_1: Você acha que o aquecimento global representa uma ameaça séria para você ou seu modo de vida?

Do you think that global warming will pose a serious threat to you or your way of life in your lifetime?

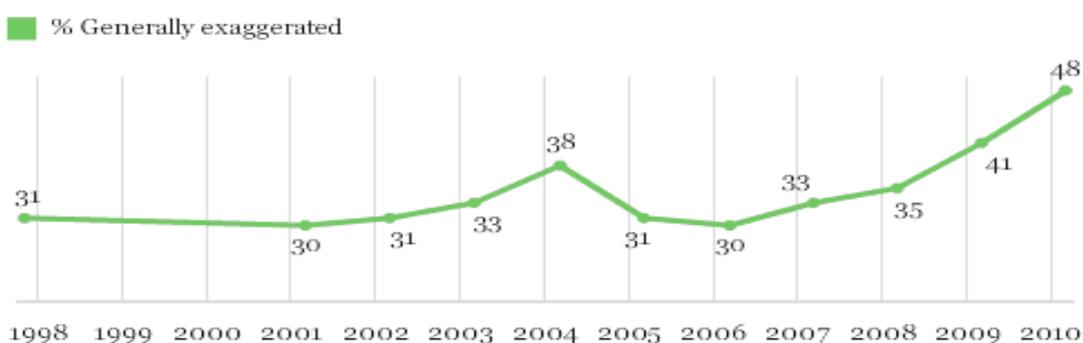


GALLUP®

Fonte: GALLUP (2012)⁷⁴.

Gráfico_2: Pensando no que é dito na mídia, na sua opinião a gravidade do aquecimento global é: geralmente exagerado, geralmente correta, ou é geralmente subestimada?

Thinking about what is said in the news, in your view is the seriousness of global warming -- [ROTATED: generally exaggerated, generally correct, or is it generally underestimated]?



GALLUP®

Fonte: GALLUP (2012).

Esse cenário proporcionou duas consequências. A primeira, alguns congressistas, tais como o senador James Inhofe (Partido Republicano), contrários à regulamentação das emissões dos gases do efeito estufa pela administração Obama, argumentavam que o

⁷⁴ A GALLUP é uma empresa americana que atua no mercado de pesquisas de opinião pública. As informações sobre a pesquisa estão disponíveis em: <http://www.gallup.com/poll/153653/americans-worries-global-warming-slightly.aspx>.

aquecimento global não era, ainda, provado cientificamente e, por isso, a EPA deveria interromper o processo de formulação de regulamentações que, provavelmente, iriam atrapalhar a economia americana⁷⁵. A segunda, a Agência de Proteção Ambiental teve que atestar não só aos congressistas, mas também a toda a sociedade dos Estados Unidos, que o aquecimento global estava acontecendo e poderia colocar em perigo a saúde pública ou bem-estar dos americanos. Para provar que o CO₂ e outros gases do efeito estufa eram danosos à saúde da população, a EPA publicou dois estudos no Diário Oficial, no início de 2009: o *Greenhouse Gas Reporting Rule* e *Greenhouse Gas Endangerment Finding*. Esses estudos foram realizados como resposta à decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos, no processo de 2007, entre o Estado de Massachusetts e a EPA. A maioria da corte decidiu que a Agência de Proteção Ambiental determinasse se as emissões dos gases do efeito estufa provenientes dos motores veiculares causavam ou colaboravam para a poluição atmosférica. Se o resultado dos estudos da EPA confirmasse que os gases emitidos pelos automóveis eram danosos à saúde, a agência seria obrigada a regulamentar as emissões oriundas dessa fonte. Outra decisão da corte suprema foi que a Agência de Proteção Ambiental tinha autoridade para regular os envios de GEEs, uma vez que a relação entre os gases do efeito estufa e a poluição atmosférica estava definida nos termos da Lei de Ar Limpo⁷⁶.

Na sequência do processo de formulação de uma regulamentação, após a coleta de informações, as agências governamentais precisam rascunhar uma proposta de regulamento e publicar o rascunho no Diário Oficial. Nesse momento do processo de formulação da política pública, o governo pode utilizar dois procedimentos discricionários suplementares. O primeiro, chamado de Aviso Prévio de Proposta de Regulamentação, permite a emissão de um aviso prévio com as análises iniciais das agências acerca da política em questão e solicita comentários do público interessado nos pontos centrais da proposta de política pública. O segundo, denominado Pré-Negociação de Regulamentação, admite aos órgãos de governo incumbidos da tarefa de elaborar uma política pública reunir, em uma comissão, representantes de grupos de interesses e demais agências estatais, com o objetivo de desenvolver uma proposta de regulamentação. Essa comissão é estabelecida pelo chefe do departamento ou agência de governo e as suas atividades encerram-se com a promulgação da política pública no Diário Oficial. As ações referentes ao estabelecimento, assistência e

⁷⁵ Informações sobre o posicionamento do senador James Inhofe acerca da existência do aquecimento global está disponível em: <http://www.aim.org/aim-report/the-greatest-hoax-global-warming-says-sen-james-inhofe/>.

⁷⁶ Informações retiradas do processo judicial: *Massachusetts v. EPA*, 549 U.S. 497 (2007).

término da comissão não são objeto de fiscalização das cortes judiciais⁷⁷. Se um órgão do Executivo decidir não formar a comissão de Pré-Negociação de Regulamentação, isso não significa que o governo elaborou uma regulamentação sem consultar os atores da sociedade civil, Congresso e academia. Para o processo de formulação do *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*, os chefes da EPA e do DOT não constituíram uma comissão de Pré-Negociação, contudo, as agências procuraram debater o conteúdo da política pública com montadoras⁷⁸, ambientalistas⁷⁹ e representantes de Estados da Federação⁸⁰, durante o período de elaboração⁸¹.

A obrigatoriedade de formular conjuntamente a primeira política regulatória de mudanças climáticas dos Estados Unidos proporcionou a oportunidade aos servidores da EPA e do DOT de realizarem a maioria das tarefas de forma vinculada. Eles puderam se encontrar regularmente, quase que diariamente, para sincronizar seus esforços durante todo o processo de desenvolvimento do *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*. No que se refere ao período de rascunho da proposta de regulamentação, as duas agências governamentais compartilharam recursos e conhecimentos por meio da formação de equipes de técnicos responsáveis por analisar os dados utilizados a fim de modelar a política pública. Esse procedimento garantiu que a EPA e o DOT empregassem pressupostos semelhantes para desenvolver as regras que deveriam ser respeitadas pela indústria automobilística⁸². Na coleta de subsídios informacionais, a Agência de Proteção Ambiental e o Departamento de Transportes consultaram, ainda, o Departamento de Energia⁸³, as montadoras de veículos⁸⁴ e a Secretaria do Estado da Califórnia para Recursos Atmosféricos⁸⁵, a fim de se informarem acerca da eficiência de tecnologias que diminuem a emissão de gases do efeito estufa e a seguridade energética. Completada a preparação do

⁷⁷ Informações disponíveis em: *Negotiated Rulemaking Act* (5 U.S.C. 561-570).

⁷⁸ As montadoras que participaram do processo de formulação do *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*: *General Motors, Ford, Chrysler, Toyota, Honda, Nissan, Hyundai, Kia, Volkswagen, BMW e Daimler*.

⁷⁹ Os grupos ambientalistas foram: *Natural Resources Defense Council, Union of Concerned Scientists, Environmental Defense Fund, Sierra Club, Safe Climate Campaign, Environment America, National Wildlife Federation*.

⁸⁰ Os representantes dos Estados da Federação foram: Associação Nacional das Agências Estaduais de Proteção Ambiental, Coordenação dos Estados do Nordeste Americano para Gestão Atmosférica e Secretaria do Estado da Califórnia para Recursos Atmosférico.

⁸¹ Informações acessíveis no EPA Docket Center: EPA-HQ-OAR-2009-0472.

⁸² Relatório do *Governmental Accountability Office* denominado: GAO VEHICLE FUEL ECONOMY REPORT, páginas 19–20.

⁸³ Relatório do GAO: GAO VEHICLE FUEL ECONOMY REPORT, página 20.

⁸⁴ Informações disponíveis no *EPA Docket Center*: EPA-HQ-OAR-2009-0472-0196-1; EPA-HQ-OAR-2009-0472-11565.

⁸⁵ Freeman, Jody: *Lessons From the Car Deal*, 2011.

rascunho da proposta de regulamentação, o documento foi enviado à Divisão de Informação e Assuntos Regulatórios (sigla em inglês: OIRA)⁸⁶ para revisão. O OIRA compõe a Secretaria de Administração e Orçamento (sigla em inglês: OMB)⁸⁷, órgão vinculado à Casa Branca, e é responsável pela revisão da coleta de todas as informações apanhadas pelas agências governamentais, bem como por realizar considerações acerca das análises das alternativas, impactos, benefícios e custos inseridos no pré-projeto de regulamentação⁸⁸. Somada a essas funções, a Divisão de Informação e Assuntos Regulatórios também checa as orientações descritas no esboço das regulamentações para verificar a qualidade dos dados, as conclusões da revisão externa e a compatibilidade com as prioridades presidenciais e das leis⁸⁹. No dia 28 de setembro de 2009, depois da análise da OIRA, a proposta da regulamentação *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule* foi publicada no Diário Oficial.

Uma vez publicada na Imprensa Oficial, a Lei de Procedimentos Administrativos requer que as agências governamentais proporcionem ao público a oportunidade de submeter comentários escritos para consideração dos órgãos estatais. O período de tempo para submissão dos comentários é de 60 dias⁹⁰, contados a partir da data da publicação da proposta no Diário Oficial. O *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule* recebeu muitos comentários escritos dos mais variados atores interessados na política pública, entre eles, centros universitários, ambientalistas, montadoras, senador do Estado da Califórnia, governadores, organizações não governamentais, companhias do setor energético e cidadãos. A participação do público também pode acontecer por meio de audiências públicas, mas esse mecanismo é discricionário (exceto se exigido por estatuto legal ou de práticas dos órgãos governamentais). Respeitando o disposto na Lei de Ar Limpo⁹¹, na seção 307 (d) (5), que estabelece que a agência deva oferecer às partes interessadas a oportunidade de apresentar argumentos orais em adição aos comentários escritos, a Agência de Proteção Ambiental e o Departamento de Transportes realizaram três audiências públicas, uma em Los Angeles, outra em Detroit, a última em Nova Iorque.

⁸⁶ Tradução do inglês: *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA). O OIRA foi estabelecido pelo Congresso Nacional na lei de Redução de Documentação de 1980 (*Paperwork Reduction Act*).

⁸⁷ Tradução do inglês: *Office of Management and Budget* (OMB).

⁸⁸ A função da OIRA de revisar os rascunhos das regulamentações do governo foi concedida pela Ordem Executiva número 12866.

⁸⁹ Ver THURBER, Claudia 2011.

⁹⁰ Ordem Executiva número 12866.

⁹¹ Tradução do inglês: *Clean Air Act*.

As seguintes organizações participaram da audiência pública em Los Angeles⁹² para discutirem o *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*: Sierra Club; Senador do Estado da Califórnia – Fran Pavley; Secretaria do Estado da Califórnia para Recursos Atmosféricos; Associação Internacional da Indústria Automobilística; *Toyota Motors*; Associação Americana de Pneumologia – Estado da Califórnia; Laboratório Nacional *Lawrence Berkley*; *General Motors*; Gerência Distrital da Qualidade do Ar da Costa Sul⁹³; *Hyundai Motors*; *Environmental Defense Fund*; *Physicians for Social Responsibility*; *Mitsubishi Motor*; *Ford Motors*; *Honda Motors*; *Union of Concerned Scientists*; Universidade da Califórnia em Santa Barbara; Departamento de Comércio do Estado de Washington; *Coalition for Clean Air*; *Vehicle Services Consulting*; *Kia Motors*; *Bright Automotive*.

Participaram da audiência em Detroit⁹⁴: *General Motors*; *Ford Motors*; *Natural Resources Defense Council*; *Sierra Club*; Instituto de Pesquisa em Transportes da Universidade de Michigan; *Chrysler Group*; *Toyota Motors*; Professor da Universidade de Michigan; *Environment Michigan*; Instituto Americano de Ferro e Aço; Associação da Indústria Automobilística; *Hyundai Motors*; *Ecology Center*; *U.S Steel*; Federação dos Consumidores dos Estados Unidos; *Volkswagen Group*; *Environmental Defense Fund*; *Lee Auto Today*; *Clean Energy*.

Participaram da audiência pública em Nova Iorque⁹⁵: Departamento de Conservação Ambiental do Estado de Nova Iorque; Secretaria Executiva de Energia e Meio Ambiente do Estado de Massachusetts; *Ford Motors*; *Investor Network on Climate Risk*; Associação dos Estados do Nordeste Americano para a Administração do Uso Coordenado do Ar; *Daimler*; Associação Nacional das Agências de Ar Limpo; *Environment New Jersey*; Associação Nacional dos Revendedores de Automóveis; *Union of Concern Scientists*; Departamento de Proteção Ambiental do Estado de Nova Jersey; *Environmental Defense Fund*; Conselho Americano para Eficiência e Economia Energética; *BMW North America*; *Sierra Club*.

As agências federais tiveram que levar em consideração todos os comentários, orais e escritos, submetidos pelas partes interessadas na elaboração da política pública. A rede de atores que procuraram participar do processo de formulação do *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule* foi extensa, como demonstra a figura 6, abaixo.

⁹² Informação disponível no Centro de Arquivo da EPA código EPA-HQ-OAR-2009-0472-7283 acessível pelo site do Diário Oficial do Estados Unidos: <http://www.regulations.gov>.

⁹³ Nome em inglês: *South Coast Air Quality Management District*

⁹⁴ Informação disponível no Centro de Arquivo da EPA código EPA-HQ-OAR-2009-0472-6185 acessível pelo site do Diário Oficial do Estados Unidos: <http://www.regulations.gov>.

⁹⁵ Informação disponível no Centro de Arquivo da EPA código EPA-HQ-OAR-2009-0472-4621 acessível pelo site do Diário Oficial do Estados Unidos: <http://www.regulations.gov>.

Muitos dos interessados na política pública apenas enviaram comentários escritos diretamente para a EPA e DOT, não se relacionando com outras instituições. O grau de conectividade geral da rede de participantes da formulação da primeira política climática nacional dos Estados Unidos foi de 0,229. O índice é baixo, evidenciando a dispersão de alguns atores que apenas enviaram comentários escritos às agências governamentais. A tendência para centralização das relações em torno de um participante também foi baixa, 43,38%. Com a ampla mobilização de diferentes atores, tais como organizações não governamentais, empresas privadas, governos estaduais, centros de pesquisa, universidades, congressistas e agências governamentais, os principais atores que intermediaram as conexões entre os variados subgrupos foram a EPA, o DOT, a Associação Nacional de Refinarias e Petroquímicas, a secretária da Agência de Proteção Ambiental Lisa Jackson e o senador David Vitter. Os participantes efetivaram, respectivamente, 41%, 32%, 21%, 15% e 11% das intermediações da rede. A EPA foi o agente no processo de formulação do *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule* com os menores caminhos para atingir as demais partes da rede. Outra característica da atuação da agência corresponde ao seu grau de influência, uma vez que aborda 52% de todos os atores da rede. O senador David Vitter, do Partido Republicano, constituiu no parlamentar com os melhores indicadores de centralidade, proximidade e intermediação. Vitter participou de audiências públicas, enviou ofício para Lisa Jackson e coassinou projeto de resolução que tentara interromper a construção da política climática.

A figura abaixo apresenta a rede dos atores que participaram de alguma forma do processo de formulação do *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*. Nota-se que a arena política para o engajamento de participantes no desenvolvimento da política pública foi, como caracterizou Richardson e Jordan (1979), aberta com a possibilidade de um grande número de interessados participarem nos foros específicos de discussão da proposta de política pública do Executivo. Nesse tipo de configuração, há maior probabilidade de ocorrerem conflitos por conta da diversidade de demandas e preferências dos atores envolvidos, prejudicando ou atrasando os tomadores de decisão no tocante à escolha da estrutura da política pública. Para o *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*, como visto na subseção anterior, as agências governamentais sistematizaram, a partir das regras estabelecidas na Lei de Procedimentos Administrativos, instâncias para a interlocução de interessados na política governamental com os responsáveis da burocracia estatal.

4.2.4 O ENGAJAMENTO PARLAMENTAR NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO LIGHT-DUTY MOTORS VEHICLES GREENHOUSE GAS EMISSIONS STANDARDS RULE

Na subseção anterior, na exposição sobre a organização no Executivo frente aos espaços reservados para o diálogo entre os responsáveis da Agência de Proteção Ambiental e do Departamento de Transportes na realização das atividades de elaboração do *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule* com os agentes interessados no processo decisório, foram elencadas pelo menos três maneiras institucionalizadas – audiências públicas, envio de comentários escritos e reuniões fechadas – para o engajamento parlamentar nas instâncias participativas no interior do Executivo. Na pesquisa empreendida nos registros oficiais⁹⁶ do governo americano acerca desses espaços de interlocução dos órgãos governamentais com os demais atores pertencentes à comunidade política, não foram encontrados indícios de que os deputados e senadores usufruíram dessas oportunidades de engajamento direto junto ao Executivo.

De acordo com o analista da Secretaria de Qualidade do Ar e Transportes da Agência de Proteção Ambiental, David Korotney, o engajamento parlamentar, nas discussões que ocorrem no interior dos órgãos governamentais do Executivo para a formulação de políticas regulatórias, geralmente não acontece:

Rulemakings such as the one you are referring to generally do not include participation from Congressmen except in rare circumstances. Instead, Congress directs the EPA to conduct rulemakings to implement the programs and policies that Congress has decided on [...] (KOROTNEY, 2011)

No que diz respeito à primeira política nacional de mudança climática, os congressistas realizaram algumas audiências públicas para debater a proposição da regulamentação. No dia 19 de julho de 2009, a Comissão de Meio Ambiente e Obras Públicas do Senado organizou uma audiência pública para discutir o papel do setor de transportes nas mudanças climáticas. O objetivo do encontro na comissão do Senado era debater por quais meios o setor de transportes contribuía com as emissões americanas dos gases do efeito estufa e as consequências da futura regulamentação *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule* na economia dos Estados Unidos. Os senadores George Voinovich (Partido Republicano), Thomas Carper (Partido Democrata), Lamar Alexander (Partido Republicano) e David Vitter (Partido Republicano) estiveram presentes na referida audiência.

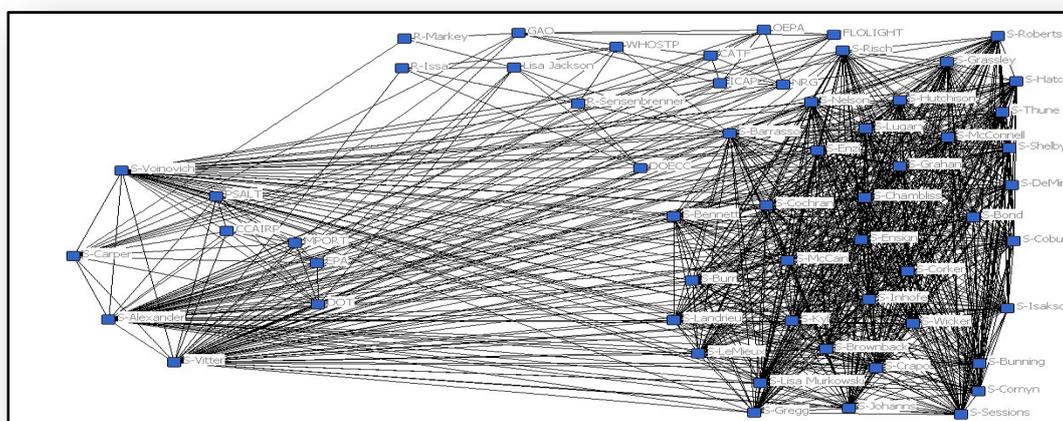
⁹⁶ Informações disponíveis em: Centro de Arquivo da EPA código EPA-HQ-OAR-2009-0472. www.regulations.gov.

Os participantes externos foram: o secretário do Departamento de Transportes, o administrador assistente da Secretaria de Ar e Radiação da EPA, o prefeito da cidade de Salt Lake, o presidente do Conselho do Metrô da cidade de Portland, o diretor do *think tank Center for Clean Air Policy* e o chefe executivo da empresa *Watkins and Shepard Trucking*. A audiência pública proporcionou aos senadores a interlocução com os dois órgãos governamentais que ficaram responsáveis pela elaboração do *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*, além de oferecer, particularmente, a um prefeito, a chefe de transporte público sobre trilhos municipal, a organização da sociedade civil e a empresário, a oportunidade de exporem suas opiniões a propósito do tema e ouvirem as intenções do governo. A audiência pública permitiu um primeiro espaço para que os congressistas contrários à formulação de uma política regulatória das emissões dos gases do efeito estufa indicassem suas ressalvas à proposta do programa do governo. Os senadores do Partido Republicano, Voinovich, Vitter e Alexander, que participaram da audiência pública, foram atuantes nas tentativas de bloquear o processo de desenvolvimento do *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule* bem como buscaram convencer a administração Obama no sentido de que o início da produção de políticas climáticas iria prejudicar a economia e a geração de empregos nos Estados Unidos⁹⁷. Na figura 11, abaixo, há o sociograma com as interações que os parlamentares tiveram ao longo do processo de formulação da política governamental. Do gráfico, percebe-se que os senadores republicanos, ademais os contatos estabelecidos na audiência pública, uniram-se com outros congressistas e organizações da sociedade civil para tentar influenciar o encerramento da elaboração da primeira política climática de âmbito federal nos Estados Unidos. Os órgãos do Executivo, e mais especificamente, a chefe da EPA – Lisa Jackson –, corresponderam aos agentes estatais que receberam as comunicações dos congressistas republicanos contrários à decisão de regulamentar as emissões dos gases do efeito estufa.

97

Informações disponíveis em:
http://epw.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Hearings.Hearing&Hearing_ID=3cbea978-802a-23ad-49c8-900366f93da1

Figura_11: Rede egocentrada dos senadores que participaram da audiência pública na Comissão de Meio Ambiente e Obras Públicas do Senado



A Figura 11 também demonstra um círculo mais restrito de relacionamentos do senador Thomas Carper do Partido Democrata com o deputado, igualmente do Partido Democrata Edward Markey – presidente da Subcomissão de Energia e Meio Ambiente da Comissão de Energia e Comércio, com a agência ambiental do Estado da Califórnia e alguns empresários. O sociograma demonstra que apesar da realização da audiência pública no Senado com o presidente da comissão, Thomas Carper, os laços dos parlamentares republicanos são mais fortes com os seus pares do Partido Republicano.

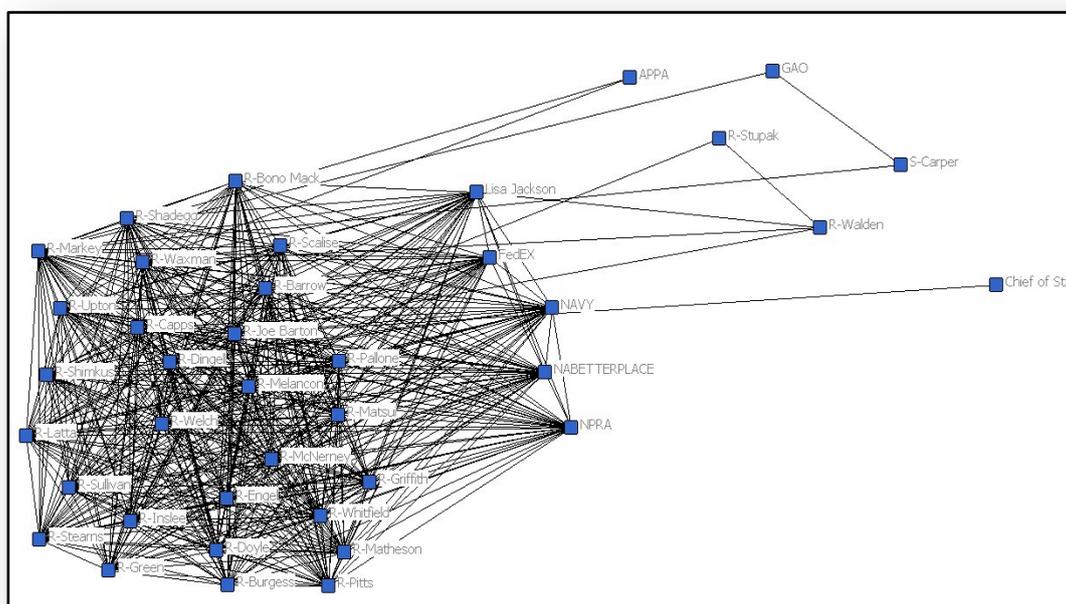
A Câmara dos Deputados também organizou audiência pública para discutir as políticas do governo federal sobre o controle das emissões dos gases do efeito estufa e o incentivo às fontes de energia limpa. No dia 28 de abril de 2010, com a presença dos deputados Edward Markey (Partido Democrata), Michael Doyle (Partido Democrata), Jay Inslee (Partido Democrata), Charles Melancon (Partido Democrata), Doris Matsui (Partido Democrata), Jerry McNerney (Partido Democrata), Peter Welch (Partido Democrata), John Dingell (Partido Democrata), Frank Pallone (Partido Democrata), Eliot Engel (Partido Democrata), Alexander Green (Partido Democrata), Lois Capps (Partido Democrata), Jim Matheson (Partido Democrata), John Barrow (Partido Democrata), Henry Waxman (Partido Democrata), Fred Upton (Partido Republicano), Cliff Stearns (Partido Republicano), Edward Whitfield (Partido Republicano), John Shimkus (Partido Republicano), John Shadegg (Partido Republicano), Joe Pitts (Partido Republicano), Mary Bono Mack (Partido Republicano), John Sullivan (Partido Republicano), Michael Burgess (Partido Republicano), Steve Scalise (Partido Republicano), Morgan Griffith (Partido Republicano), Joe Barton (Partido

Republicano) e Bob Latta (Partido Republicano), a subcomissão de Energia e Meio Ambiente da Comissão de Energia e Comércio convidou a secretária da Agência de Proteção Ambiental, Lisa Jackson, o presidente da empresa FedEx, o diretor de segurança da Marinha dos Estados Unidos, o presidente da organização não governamental *North America Better Place* e o presidente da Associação Nacional das Refinarias e Petroquímicas para debaterem o impacto da dependência americana em relação a produtos derivados do petróleo, à economia e à segurança nacional, assim como o modo pelo qual a proposta de regulamentação da EPA, o *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*, poderia afetar toda essa dinâmica⁹⁸.

A figura 12 abaixo apresenta o sociograma dos deputados que participaram da audiência pública. Esse gráfico demonstra uma característica diferente da atuação de deputados em comparação com os senadores que promoveram a reunião na Comissão de Meio Ambiente e Obras Públicas. Na Câmara dos Deputados, a grande parte dos parlamentares relacionou-se somente com os participantes da audiência pública enquanto que, no Senado, houve maior interação com outros senadores que não eram membros da comissão. Os deputados Joe Barton, Edward Markey e Henry Waxman foram os parlamentares que tiveram contatos fora da comissão: o primeiro com os deputados republicanos Stupak e Walden e com o chefe de gabinete do Presidente Obama, os dois últimos com a Associação Americana das Concessionárias de Energia, e o deputado Edward Markey, isoladamente, relacionou-se com o senador Thomas Carper e com o órgão vinculado ao Congresso Nacional chamado *Government Accountability Office*.

⁹⁸ Informações disponíveis em: democrats.energycommerce.house.gov/.../20100428/transcript

Figura_12: Rede egocentrada dos deputados que participaram da audiência pública na Câmara de Deputados



Edward Markey, presidente da Subcomissão de Energia e Meio Ambiente da Comissão de Energia e Comércio, requisitou ao *Government Accountability Office* (GAO) que inspecionasse o esforço conjunto da EPA e do DOT para estabelecer regras que controlassem as emissões de gases do efeito estufa provenientes dos automóveis. O GAO é um órgão independente, vinculado ao Congresso Nacional, comumente conhecido como “cão de guarda do Congresso”, que investiga como o governo federal utiliza seus recursos orçamentários e legais. O *Government Accountability Office* executa suas tarefas por meio de requisições das comissões e subcomissões do Congresso, ou de designação, prevista em lei, ou, ainda, por relatórios das comissões. O órgão também realiza pesquisas sob a determinação da Controladoria Geral, instância superior do GAO. O *Government Accountability Office* apoia o Congresso Nacional nas atividades de fiscalização do Executivo, através de auditorias nas operações das agências governamentais, deliberando se os recursos federais estão sendo empregados de forma efetiva e eficiente. Os auditores da GAO investigam alegações de atividades ilegais e impróprias realizadas pelo Executivo, relatam se os programas e políticas do governo estão atingindo seus objetivos, fazem análises de políticas públicas para

apresentar opções de deliberação congressional e emitem opiniões e decisões, tais como oferta de protesto e relatórios sobre regulamentações⁹⁹.

Legitimados em suas atribuições, os auditores da GAO realizaram seus trabalhos de junho de 2009 a fevereiro de 2010, utilizando as seguintes ferramentas:

- a. Análises da documentação relacionada à política pública publicada no Diário Oficial, da legislação que estabeleceu a Lei de Economia Média de Combustíveis¹⁰⁰ e das autorizações legislativas para a EPA regulamentar as emissões dos GEE; dos relatórios produzidos pelas agências governamentais com as suas análises dos impactos, custos e benefícios da proposta de regulamentação da primeira política pública regulatória sobre mudança do clima e dos relatórios preparados pelos grupos de interesses da indústria automobilística e especialistas independentes;
- b. entrevistas com os servidores públicos da EPA e do DOT, representantes das montadoras, centros universitários que pesquisam tecnologia veicular e especialistas independentes;
- c. Buscas na internet para identificar publicações recentes acerca de melhorias tecnológicas na economia de combustíveis e emissões de gases do efeito estufa¹⁰¹.

Como consequência do requerimento feito pelo deputado Edward Markey, o GAO preparou um relatório direcionado ao parlamentar, apresentando as diferenças entre as autorizações legais direcionadas à Agência de Proteção Ambiental e ao Departamento de Transportes. O trabalho colaborativo realizado conjuntamente pelos órgãos de governo, especialistas no tema e o *Government Accountability Office* também apresentou algumas sugestões para futuras ações da EPA e do DOT. As principais recomendações foram:

- a. O Departamento de Transportes e a Agência de Proteção Ambiental deveriam documentar o esforço conjunto de formular uma política pública;
- b. Formalizar essa relação para futuras ações;
- c. Conduzir pesquisas e análises adicionais de regulações antigas acerca da produção de tecnologia para automóveis.

De acordo com o relatório da GAO, a EPA concordou com as recomendações elaboradas e o Departamento de Transportes não enviou nenhum comentário, mas, no

⁹⁹ Informações sobre o *U.S. Government Accountability Office* estão disponíveis em: <http://www.gao.gov/about/index.html>.

¹⁰⁰ Tradução do inglês: *Corporate Average Fuel Economy*.

¹⁰¹ Informações disponíveis no relatório produzido pela GAO denominado *Vehicle Fuel Economy Report*. Acessível em: www.gao.gov/products/GAO-10-336.

documento, o órgão vinculado ao Congresso explicou que o DOT geralmente anui com as suas recomendações.

Os congressistas, além de criarem fóruns para debater a formulação da primeira política regulatória referente às mudanças climáticas do governo federal, buscaram engajamento no processo decisório do Executivo por meio do envio de ofícios. Esse instrumento de comunicação possibilitou que a Agência de Proteção Ambiental e o Departamento de Transportes conhecessem as posições e as inquietações dos parlamentares a respeito da política que estavam formulando (MARQUES, 1999).

Para se comunicar com a burocracia responsável pela formulação do *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*, deputados e senadores enviaram ofícios, principalmente, para a EPA, com o intuito de questionar determinados pontos da política pública ou para demonstrar apoio à iniciativa do Poder Executivo. Os deputados Darrell Issa e James Sensenbrenner, bem como os senadores John Barrasso e David Vitter, todos filiados ao Partido Republicano, no dia 2 de dezembro de 2009, enviaram um ofício para a secretária da Agência de Proteção Ambiental, Lisa Jackson, com cópia para Carol Browner¹⁰² e John Holdren¹⁰³, requisitando ao órgão federal que conduzisse uma investigação a respeito das dúvidas levantadas em virtude da divulgação dos e-mails da Unidade de Pesquisa Climática da Universidade de East Anglia (CRU)¹⁰⁴ e, adicionalmente, os congressistas pediram para a EPA encerrar o processo de formulação do *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule* e do *Greenhouse Gas Tailoring Rule* e, ainda, reconsiderar os resultados obtidos no estudo *Endangerment Finding*, que concluiu que os gases do efeito estufa são prejudiciais à saúde da população americana, até a agência comprovar que os fundamentos científicos que subsidiavam as primeiras políticas regulatórias acerca das mudanças climáticas não fossem desacreditados. Os congressistas exigiram que a EPA entregasse todos os documentos e registros relacionados às comunicações ou outras interações com a Unidade de Pesquisa Climática da Universidade de East Anglia, datadas de março de 2007 até o dia 1 de dezembro de 2009, para as suas respectivas comissões tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado.

¹⁰² Diretora do Escritório de Políticas Energéticas e Climáticas da Casa Branca de janeiro de 2009 a março de 2011.

¹⁰³ Diretor do Escritório de Políticas em Ciência e Tecnologia da Casa Branca.

¹⁰⁴ O referido evento se refere a hackers oque obtiveram e-mails da Unidade de Pesquisa Climática da Universidade de East Anglia (CRU) na Inglaterra. Esse e-mails envolvendo a comunicação entre cientistas e grupos de interesse defensores de políticas voltadas às mudanças climáticas discutindo destruição e ocultação de dados que não suportavam as reivindicações da existência do aquecimento global como consequência da ação humana. Informação disponível em: <http://www.washingtontimes.com/news/2009/nov/24/hiding-evidence-of-global-cooling/>.

Os mesmos congressistas enviaram outro ofício para Lisa Jackson, no dia 13 de janeiro de 2010, pedindo que a chefe da EPA interrompesse as formulações das políticas *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule* e do *Greenhouse Gas Tailoring Rule* até que a Agência de Proteção Ambiental conduzisse a análise econômica demandada pela Lei de Flexibilidade Regulatória¹⁰⁵. Os parlamentares mencionaram que o Escritório Jurídico da Secretaria de Administração de Pequenas Empresas¹⁰⁶ realizou tal análise e recomendaram à EPA que reconsiderasse os resultados publicados no *Endangerment Finding* ou adiasse a data de vigência do estudo sobre os perigos dos gases do efeito estufa para a população americana, a fim de permitir à EPA a incumbência de organização do Painel de Avaliação da Secretaria de Administração de Pequenas Empresas. Esse painel, que é exigido pela Lei de Flexibilidade Regulatória, tem sido realizado desde 1996 e a Agência de Proteção Ambiental, até a data do ofício, não havia preparado o referido painel.

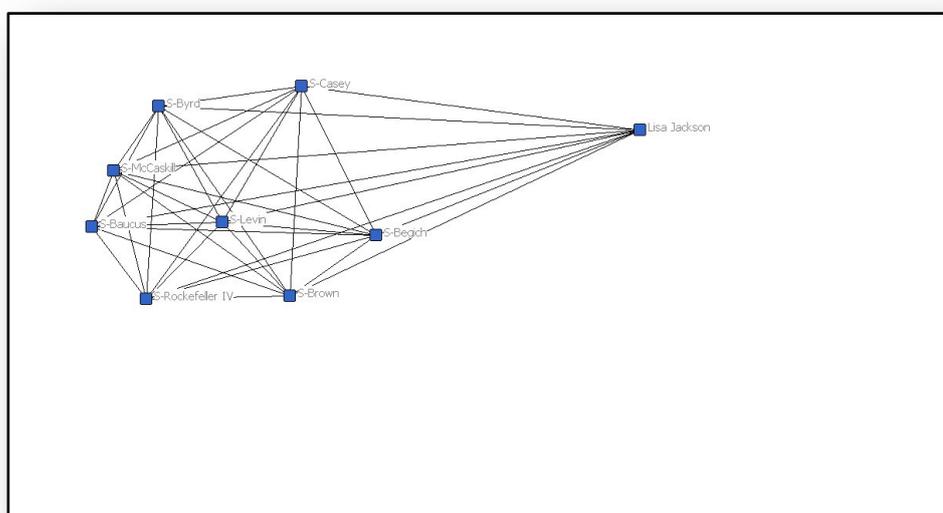
O sociograma abaixo demonstra, graficamente, as conexões estabelecidas pelos parlamentares republicanos que pediam a realização de mais estudos acerca da periculosidade dos gases do efeito estufa para a saúde dos americanos; dos impactos econômicos das novas medidas propostas pelo governo e a última sugestão, mais drástica, que dizia respeito à interrupção da elaboração do *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*. Observa-se que o senador David Vitter, membro da Comissão de Meio Ambiente e Obras Públicas, possuía um leque maior de interações com outros atores envolvidos no desenvolvimento da política climática. As interlocuções não se restringiam a coalizão de congressistas contrários à política pública; houve também vínculos com o senador democrata Thomas Carper, graças à participação de ambos na Comissão de Meio Ambiente e Obras Públicas. O gráfico, adicionalmente, realça a coesão entre os senadores republicanos nas tentativas de obstruírem a formulação da política regulatória. Mais adiante, será demonstrado que essa coalizão tentou, por diferentes instrumentos, encerrar a formulação do *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*.

¹⁰⁵ O nome em inglês da lei é: *Regulatory Flexibility Act*.

¹⁰⁶ O Congresso criou a Secretaria de Administração de Pequenas Empresas em julho de 1953. A função do órgão incorporado ao Poder Executivo é ajudar, aconselhar, assistir e proteger os interesses das pequenas empresas dos Estados Unidos. Mais informações no site: <http://www.sba.gov/about-sba-services/our-history>.

estava realizando para cumprir a decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos no julgamento do caso entre Massachusetts e a EPA. Os senadores democratas Jay Rockefeller IV (Virgínia), Mark Begich (Alasca), Robert Byrd (Virgínia), Sherrod Brown (Ohio), Robert Casey Jr. (Pensilvânia), Claire McCaskill (Missouri), Carl Levin (Michigan) e Max Baucus (Montana), todos eleitos por estados produtores de energia derivada do carvão, estavam preocupados com as consequências das regulamentações dos GEEs para a economia e a criação de empregos nos seus respectivos domicílios eleitorais. Os senadores solicitaram uma análise mais precisa dos impactos econômicos das políticas climáticas nos seus estados. Como demonstra a figura 15, esses senadores tiveram uma atuação mais limitada no processo de formulação do *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*, agindo somente no sentido de pressionar a Agência de Proteção Ambiental para não implementar uma política pública com reflexos negativos em seus redutos eleitorais.

Figura_15: Rede egocentrada dos senadores democratas que enviaram ofício para Lisa Jackson, demonstrando suas preocupações com o *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*



Considerando que os congressistas americanos possuem poderes constitucionais para autorizar ou revisar alguma regulamentação do Executivo (MOE e HOWELL, 1999; KERWIN, 2003; WILSON, 1989; GILMOUR e HALLEY, 1994), uma forma distinta de engajamento parlamentar no processo de formulação de política pública do Executivo é apresentar legislação que restrinja ou permita ao Executivo finalizar algum processo decisório

no que tange à formulação de políticas regulatórias. Com o intuito de desautorizar o estudo da EPA, que concluiu que os gases do efeito estufa são prejudiciais ao bem-estar dos americanos, a senadora Lisa Murkowski (Partido Republicano), sob a autoridade da Lei de Revisão Congressional¹⁰⁷, apresentou uma proposta de resolução que desacreditava os resultados da agência, publicados com o nome de *Endangerment Finding Rule*. Se a resolução fosse aprovada, ela poderia, conseqüentemente, evitar que a EPA implementasse o *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*, pois o *Endangerment Finding Rule* era um pré-requisito legal para a Agência de Proteção Ambiental desenvolver a primeira política pública de regulamentação de questões referentes às mudanças climáticas¹⁰⁸. A proposta foi coassinada por quarenta senadores dos dois partidos, sendo três senadores democratas, Mary Landrieu do estado de Louisiana, Blanche Lincoln de Arkansas e Benjamin Nelson de Nebraska; e trinta e sete republicanos¹⁰⁹. A Comissão de Políticas Públicas¹¹⁰ da liderança do Partido Democrata no Senado recebeu muitas correspondências de diferentes grupos de interesse, deputados e governadores manifestando oposição ao projeto de resolução apresentado por Murkowski. A maioria dos senadores, compostos por congressistas democratas, votaram contra a aprovação da resolução, garantindo a EPA o direito de continuar o processo de regulamentação sobre as emissões dos gases do efeito estufa nos Estados Unidos¹¹¹. No Congresso, a maioria dos deputados e senadores do Partido Democrata articulou-se com o objetivo de impedir as tentativas dos parlamentares republicanos de atrasar ou bloquear a instituição; de gerar morosidade ou encerrar a formulação do *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*.

No caso da primeira política climática do governo federal, a última tentativa de engajamento parlamentar no processo decisório foi a de proibir a EPA de regulamentar as emissões dos gases do efeito estufa derivados dos automóveis. A tentativa se manifestou por meio de assinatura de alguns congressistas, conjuntamente com atores da sociedade civil contrários às políticas climáticas, formalizada em uma petição apresentada ao Tribunal de Apelações dos Estados Unidos, solicitando uma revisão da determinação expressa pela EPA de que os gases do efeito estufa correspondem a ameaça à saúde e bem estar humanos. Como

¹⁰⁷ A lei de Revisão Congressional permite que o Legislativo revise todas as novas regulamentações federais propostas pelas agências governamentais, por meio de uma resolução conjunta do Congresso Nacional que pode, inclusive, suspender a regulamentação (Lei Federal nº 104-121).

¹⁰⁸ Informação disponível em: http://dpc.senate.gov/dpcdocmurkowski_dis_res_doc.cfm?doc_name=fs-111-2-65.

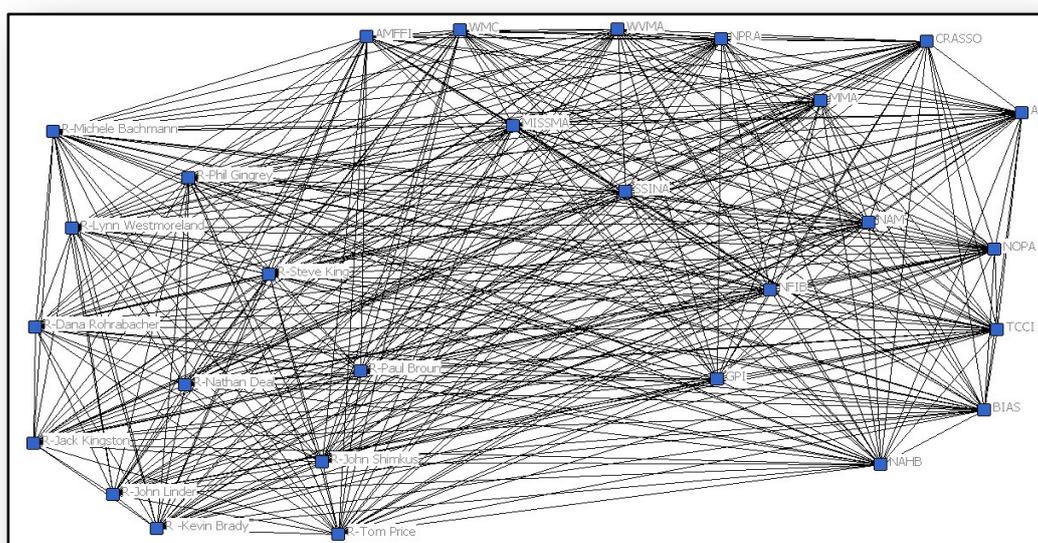
¹⁰⁹ Informações disponíveis em: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d111:SJ00026:@@@@P>

¹¹⁰ O nome em inglês do órgão do Partido Democrata no Senado é: *Democratic Policy Committee*.

¹¹¹ Informações disponíveis em: <http://www.rollcall.com/news/-47226-1.html>.

já apresentado anteriormente, o estudo da EPA comprovando os perigos dos GEEs eram pré-requisito para o desenvolvimento do *Light-Duty Motor Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*. Os deputados republicanos *Dana Rohrabacher, Jack Kingston, John Linder, John Shimkus, Kevin Brady, Lynn Westmoreland, Michele Bachmann, Nathan Deal, Paul Broun, Phil Gingrey, Steve King e Tom Price*, juntamente com grupos industriais e *think tanks* conservadores, assinaram, no dia 16 de fevereiro de 2010, a petição¹¹². Os requerentes argumentaram que a ciência climática não era confiável e, conseqüentemente, os achados do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC), a Academia Nacional de Ciência e o Programa Americano de Pesquisa nas Mudanças Climáticas Globais eram questionáveis e precisavam ser revistos¹¹³. A Agência de Proteção Ambiental rejeitou todas as petições para reconsiderar os estudos sobre os riscos das mudanças climáticas, inclusive a assinada pelos parlamentares¹¹⁴.

Figura_16: Rede egocentrada dos congressistas que assinaram a petição judicial



Essa última rede, ilustrada pela figura 16, evidencia que os congressistas procuram, em muitos casos, as vias judiciais como instrumento derradeiro para pressionar a agência governamental, cujas atividades afrontam seus interesses, sustam suas propostas de políticas públicas, esgotando-se as tentativas políticas realizadas por meio do processo legislativo ou

¹¹² Informação disponível em: <http://www.nytimes.com/gwire/2010/02/17/17greenwire-16-endangerment-lawsuits-filed-against-epa-bef-74640.html>.

¹¹³ Informações disponíveis em: USCA Case #09-1322, Document #1309213 Filed: 05/20/2011.

¹¹⁴ Informações disponíveis em: <http://epa.gov/climatechange/endangerment/petitions.html>.

de apelos diretos encaminhados por ofícios. No episódio do *Light-Duty Motor Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*, a tentativa não deu certo e, no dia 7 de maio de 2010, a EPA e o DOT publicaram no Diário Oficial o lançamento da primeira política nacional de clima dos Estados Unidos.

Percebe-se, pela análise da hipótese 1 que os parlamentares procuraram se engajar e influenciar o processo de formulação do *Light-Duty Motor Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule* de diferentes formas, desde a criação de fóruns de debate até a entrada na justiça. Uma das principais formas de influência em uma política pública não ocorreu e diz respeito à participação direta dos parlamentares no interior do Executivo das atividades referentes a tomada de decisão.

No decorrer do processo de formulação do *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*, os congressistas adotaram três estilos de engajamento parlamentar, sendo eles: parceiros consultivos, superintendentes e oponentes combativos. A primeira postura congressional pode ser constatada com as audiências públicas organizadas por deputados e senadores para coletar informações e discutir os objetivos do governo com o anúncio da elaboração da primeira regulamentação federal de gases do efeito estufa. Atuando de acordo com a segunda postura, os parlamentares requisitaram da EPA, por meio de ofícios, explicitações dos objetivos, metas e resultados esperados da proposta de política pública. Outro mecanismo de controle exercido pelo Congresso foi o pedido para que o *Government Accountability Office* acompanhasse o processo de formulação do *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule* e emitisse relatórios aos parlamentares informando sobre as atividades empreendidas no Executivo. Operando mediante a terceira postura, senadores liderados por Lisa Murkowski (Partido Republicano) tentaram aprovar uma resolução que impediria legalmente a Agência de Proteção Ambiental de implementar qualquer política pública que objetivasse regulamentar poluentes climáticos e deputados republicanos assinaram uma petição no Tribunal de Apelações dos Estados Unidos solicitando uma revisão da determinação da EPA sobre a afirmação de que os gases do efeito estufa correspondem a uma ameaça à saúde e bem estar humanos.

A segunda hipótese propõe que os congressistas filiados ao partido do Presidente da República são mais influentes na elaboração de políticas públicas do que os deputados e senadores do partido opositor. Como nos Estados Unidos os poderes estatais possuem prerrogativas distintas, porém interdependentes, esperava-se, mesmo com o poder de delegação que o Congresso exerce por meio das autorizações legais (MCCUBBINS e PAGE, 1989), que os parlamentares do partido do presidente tivessem uma atuação mais efetiva no

processo de formulação de uma regulamentação que gerou bastante controvérsia no meio político americano. Contudo, não houve influência parlamentar no conteúdo do *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*, pois os deputados e senadores democratas funcionaram como base de apoio do presidente no Congresso para evitar os movimentos dos republicanos voltados à intenção de obstruir o desenvolvimento da política por meio de instrumentos legislativos que visavam interromper o Executivo de editar a regulamentação. Os congressistas da oposição enviaram ofícios; entraram com projetos de resolução que impediam a continuidade dos trabalhos de formulação da política climática nos órgãos estatais; iniciaram processo judicial e participaram de audiências públicas nas comissões da Câmara dos Deputados e Senado para tentar convencer o Executivo a rever suas propostas ou até mesmo encerrar o processo decisório. Nenhuma das estratégias adotadas pelos congressistas republicanos influenciaram a Agência de Proteção Ambiental e o Departamento de Transportes a interromperem ou reverem a proposição de regulamentar a emissão dos gases do efeito estufa provenientes dos carros de passeio. Assim, a hipótese não se sustentou para esse caso.

A terceira hipótese conjectura que devido ao compartilhamento da responsabilidade de governar com membros do partido, nos Estados Unidos, ou dos partidos que formam o governo, no Brasil, o Poder Executivo convida parlamentares para participar das discussões acerca das políticas públicas que está formulando. A lei de Procedimentos Administrativos e a Lei de Ar Limpo estabelecem critérios legais para o Executivo institucionalizar espaços de diálogo com os interessados na formulação de políticas públicas, porém, nessas instâncias, não houve registro de participação de congressistas. Outra forma de convite seria por meio da realização de reuniões fechadas promovidas pelas agências governamentais com os membros do Congresso para debater assuntos referentes à primeira política federal de clima, mas, o que se constatou foi que, nos registros oficiais de reuniões empreendidas tanto pela EPA quanto pelo DOT, também não foi apontado encontros com congressistas.

A quarta hipótese se alicerça no argumento de que os parlamentares pertencentes às comissões temáticas dos Congressos Nacionais do Brasil e dos Estados Unidos, que tratam dos temas referentes às políticas públicas formuladas pelo Executivo, exercem posições de centralidade entre os congressistas nos processos de formulação das políticas públicas governamentais. No teste da hipótese 1 verificou-se que o senador e o deputado que mais diversificaram o engajamento na elaboração do foram o senador David Vitter e o deputado Joe Barton, ambos do Partido Republicano. Esses congressistas eram membros da Comissão de Meio Ambiente e Obras Públicas do Senado e da Comissão de Energia e Comércio da

Câmara dos Deputados, sendo o primeiro, uma das lideranças da oposição na comissão¹¹⁵ e o segundo, presidente emérito¹¹⁶. Os parlamentares além das atividades desempenhadas nas comissões intermediaram, respectivamente, 11,7% e 1,5% de todas as relações que ocorreram na comunidade política formada em torno da primeira política climática federal dos Estados Unidos. O indicador demonstra o potencial que os parlamentares possuíam para controlar o fluxo de informações, otimizar os vínculos com os demais atores e agir de forma estratégica (MARTELETO, 2001) na tentativa de influenciar de forma favorável ao encerramento do processo de formulação do *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*, atuando, principalmente no interior do Congresso, por meio dos poderes legislativos hábeis à interferência nas atividades do Executivo. Afora a intermediação das relações no interior da rede de política pública, o senador Vitter centralizou 23,9% enquanto o deputado Joe Barton 14,7% das interlocuções que ocorreram na comunidade política da política climática. O índice de centralização apresenta o quão um indivíduo é principal nas interações com os demais interessados no processo decisório (MARTELETO, 2001), tornando-se um ator estratégico nas relações pertinentes a política pública. Os números dos parlamentares, se comparados com os da Agência de Proteção Ambiental (51,6%) e o Departamento de Transportes (51,6%), estão quase à metade, para menos, da centralização apresentada pelos órgãos estatais, mas os maiores entre senadores e deputados, o que demonstra papel de liderança entre os congressistas nas ações que envolveram a formulação da política climática.

A quinta hipótese se sustenta na afirmação de que congressistas experientes nas áreas das políticas públicas que estão em processo de formulação possuem posicionamentos mais vantajosos, tais como interlocução direta com os tomadores de decisão e maior número de contatos com os demais interessados no processo decisório. O parlamentar com os principais indicadores de centralidade, intermediação e de alcance mais rápido dos demais participantes da rede foi o senador David Vitter, que não era o congressista mais experiente da comunidade política, posição essa auferida no Congresso, desde 1984, pelo deputado Joe Barton¹¹⁷. O congressista Vitter foi eleito pela primeira vez ao Senado nas eleições de 2004, assumindo o mandato em janeiro de 2005. Anteriormente, exerceu a função de deputado federal desde 1999¹¹⁸. Com experiência de dez anos no Legislativo, o senador intermediou ações de parlamentares referentes ao processo de formulação do *Light-Duty Motors Vehicles*

¹¹⁵ Informação disponível em: <http://www.epw.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Minority.WelcomeMessage>

¹¹⁶ Informação disponível em: <http://energycommerce.house.gov/about/membership>

¹¹⁷ Informação disponível em: http://joebarton.house.gov/index.php?option=com_content&view=article&id=41&Itemid=332

¹¹⁸ Informação disponível em: www.vitter.senate.gov/.

Greenhouse Gas Emissions Standards Rule tais como audiências públicas, envio de ofício para Lisa Jackson e projeto de resolução que tentara interromper a construção da política climática. Pode-se confirmar a hipótese, a partir do exposto nesse parágrafo e no teste da hipótese anterior, de que parlamentares com experiência, a exemplos de David Vitter e Joe Barton, tiveram posicionamentos mais vantajosos na rede da política de clima, obtendo maior número de contatos entre os congressistas, tendo interlocução direta por meio das audiências públicas com as agências governamentais responsáveis pela elaboração da política pública.

4.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

O presente capítulo demonstrou dois casos em que a participação direta de congressistas nas instâncias internas do Executivo ou não ocorreram ou foram pontuais. No processo de formulação da Política Nacional sobre Mudança do Clima muitas das atividades desempenhadas por deputados e senadores brasileiros para discutir o projeto de lei elaborado pelo Comitê Interministerial circunscreveram as atividades cotidianas do Congresso Nacional e a rede de interlocução dos parlamentares com representantes da sociedade civil. O único ator congressional nominalmente citado pela então secretária nacional de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental que pontualmente interagiu com membros do Executivo para debater sobre a proposta do governo de política de clima foi o senador Renato Casagrande que era relator da Comissão Mista Especial de Mudanças Climáticas e ainda filiado ao Partido Socialista Brasileiro, componente da coalizão de apoio ao Presidente da República. No caso da primeira política regulatória federal de clima dos Estados Unidos todas as ações e escolhas dos congressistas acerca dos recursos, tempo e atenção dedicados às atividades do Executivo a respeito da formulação da política governamental situaram-se fora das instâncias criadas pelas agências de governo.

Desta forma, podemos compreender que no Brasil quando o Executivo está formulando um projeto de lei sobre um tema que não implicará em muitos conflitos políticos com membros da base de apoio ao presidente nem com a oposição, adicionando a necessidade da passagem da proposta do Executivo pelo processo legislativo, o engajamento parlamentar é efêmero sem tentativas de influência no conteúdo da proposição do governo. Outro ponto aprendido com a análise em profundidade da elaboração da proposta do Executivo de Política Nacional sobre Mudança do Clima foi que a participação nas comissões, mesmo as especiais, favorecem posicionamentos mais centrais nas redes de atores envolvidos com políticas

públicas. Por último, constatamos que a experiência com a temática contribui para a inserção mais central dos congressistas nas teias de discussão sobre as políticas governamentais elaboradas pelo Executivo.

Na preparação de uma política regulatória nos Estados Unidos, devido ao poder de delegação conferido aos congressistas americanos pela Constituição Federal, o acompanhamento das atividades de formulação desse tipo de política pública é bastante intenso. Os deputados e senadores utilizaram uma variedade considerável de instrumentos para o engajamento nos processos decisórios, empregando desde fóruns de debate a litígios judiciais. O que não foi verificado para o caso do *Light-Duty Motor Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule* correspondeu a participação direta dos parlamentares em instâncias criadas pelo Executivo, como reuniões fechadas ou audiências públicas para debater e tentar influenciar no conteúdo da proposta de política regulatória sobre mudanças climáticas.

Tendo em vista o princípio da equifinalidade nos estudos comparados qualitativos percebemos com a análise do caso americano, com características relacionais diferentes do brasileiro, resultados semelhantes ao do processo de formulação da Política Nacional sobre Mudança do Clima, tais como a centralidade na rede de políticas públicas dos congressistas que pertencem as comissões bem como dos deputados e senadores com mais experiência na temática de meio ambiente.

No próximo capítulo analisaremos como se deu o engajamento parlamentar na formulação de políticas governamentais de uma outra área do governo, a dos biocombustíveis, assim observaremos por meio de mais dois casos as estratégias e ações empreendidas pelos congressistas para participar e influenciar a formulação de políticas públicas do Executivo.

CAPÍTULO 5

POLÍTICAS DE BIOCOMBUSTÍVEIS NO BRASIL E ESTADOS UNIDOS

Segundo Lowi (1972), as diferentes arenas de políticas públicas desenvolvem estruturas próprias. Isso ocorre, pois essas arenas possuem dinâmicas relacionais distintas e atores específicos. O capítulo anterior abordou as relações dos parlamentares no interior das comunidades políticas que formularam as políticas governamentais de clima no Brasil e nos Estados Unidos. O presente capítulo tem o objetivo de analisar o engajamento de congressistas nos processos de formulação junto ao Executivo das políticas de biocombustíveis, tendo como parâmetros os mesmos países. O estudo de mais um caso em cada nação busca observar as variações que podem ocorrer no comportamento parlamentar no que diz respeito a sua participação nos processos decisórios patrocinados pelos Executivos dos países selecionados. Desta forma, visto que os atores envolvidos nas comunidades políticas são distintos, serão analisadas as práticas utilizadas pelos congressistas nesses casos para influenciar as escolhas dos agentes do Executivo acerca do desenho das políticas públicas, verificando o que se manteve e o que se oferece como inovação nos comportamentos e nas estratégias congressuais.

A primeira política governamental analisada no presente capítulo será o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB). Esse programa foi desenvolvido entre 2003 e 2004 com a finalidade de estimular a produção e o consumo do Biodiesel no Brasil. O processo de elaboração do PNPB ocorreu em duas etapas, sendo que a primeira com participação direta de dois deputados federais, Mariângela Duarte (PT) e Rubens Otoni (PT), no grupo de trabalho criado pelo Presidente da República para a realização dos estudos de viabilidade do combustível renovável na matriz energética brasileira e do desenho das linhas gerais do programa. No caso da política de biodiesel, diferentemente da Política Nacional sobre Mudança do Clima, o Executivo convidou entidades da sociedade civil e os dois deputados supracitados para participarem das reuniões do Grupo de Trabalho Interministerial do Biodiesel, possibilitando engajamentos mais efetivos desses agentes nas discussões empreendidas no interior da instância decisória.

Nos Estados Unidos, a política analisada é o *Renewable Fuel Standard Program (RFS2) for 2010 and beyond*. Esse programa corresponde a uma regulamentação criada no governo Obama para aumentar o incentivo à produção e consumo de biocombustíveis nos Estados Unidos. Essa política gerou menos controvérsias do que a de ordem climática analisada no capítulo anterior.

5.1 O PROGRAMA NACIONAL DE PRODUÇÃO E USO DO BIODIESEL (PNPB)

Esta seção discutirá mais um caso de formulação de política pública no Brasil promovido pelo Executivo no qual houve algum tipo de engajamento de parlamentares, seja para intercambiar informações, seja para tentar influenciar nas escolhas acerca do conteúdo da política governamental, ou, como será demonstrado mais adiante, especialmente para o programa de incentivo ao biodiesel. Dado que a presente tese realiza uma pesquisa comparada qualitativa com análises de casos restritos, a reconstrução das sequências históricas, tanto do processo de formulação da Política Nacional sobre Mudança do Clima quanto do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, proporciona exploração detalhada de como no presidencialismo brasileiro os congressistas procuram participar dessa etapa do ciclo de produção das políticas governamentais. No que se segue, apresentar-se-ão, primeiramente, as experiências dos parlamentares engajados com o tema do biodiesel e suas características pessoais. Em segundo lugar, terá lugar a exposição de que maneira o Executivo organizou os trabalhos de formulação do PNPB. E, em terceiro lugar, as hipóteses serão devidamente testadas.

5.1.2 O QUE O CONGRESSO NACIONAL SABIA DO BIODIESEL: A EXPERIÊNCIA E O PERFIL DOS PARLAMENTARES QUE INICIARAM AS DISCUSSÕES SOBRE O TEMA

Até entrar na agenda do governo federal, o Congresso Nacional tinha realizado pouca discussão sobre o biodiesel. O início dos debates sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira ocorreu em 2002, com o projeto de lei do deputado federal Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB), que instituía o Programa Biodiesel, estabelecendo a

obrigatoriedade de adição do biodiesel no diesel fóssil¹¹⁹. A proposição de Mendes Thame foi arquivada pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados em razão do fim da legislatura. O deputado, como já mencionado no capítulo anterior, possui experiência e atuação na área ambiental e de biocombustíveis. Contudo, Mendes Thame não participou ativamente do processo de formulação do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, segundo o coordenador do Grupo de Trabalho Interministerial do Biodiesel, Rodrigo Rodrigues¹²⁰, pois estava mais envolvido, à época, com os assuntos referentes ao etanol.

Em março de 2003, os deputados César Medeiros (PT) e Mariângela Duarte (PT) enviaram ao então ministro de Ciência, Tecnologia e Inovação, Roberto Amaral, um ofício requisitando uma audiência para tratar de um projeto que estava sendo desenvolvido pela organização não governamental Instituto Volta ao Campo, intitulado Projeto Biodiesel e Sistema Volta ao Campo. O objetivo da reunião era apresentar a viabilidade do projeto para o desenvolvimento de uma nova fonte de biocombustível no país e integralizar a discussão aos demais órgãos do governo federal que tivessem afinidades com o tema. Não houve relatos, no depoimento que a deputada Mariângela Duarte concedeu ao Instituto Volta ao Campo, narrando sua participação no processo de formulação do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, de que a audiência com o ministro do MCTI tenha ocorrido¹²¹. Mariângela Duarte descreve da seguinte forma o modo como tomou conhecimento do biodiesel e porque se engajou na temática:

O grupo do Instituto Volta ao Campo e técnicos da Prefeitura de Uberlândia procuraram-me, informando-me de que, de janeiro a março de 2003, estiveram expondo o Projeto Biodiesel & Assistência Multidisciplinar do Sistema Volta ao Campo, lançado em 20/01/2003, no Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, MDA e INCRA (no Distrito Federal e em Belo Horizonte) e queriam que eu o conhecesse e, se fosse o caso, o levasse a deputados federais interessados no assunto e, especialmente, ao segmento menos favorecido da agricultura nacional, constituído pelos agricultores familiares. Conhecedora das dificuldades desse segmento agrícola e de várias e, infelizmente, infrutíferas tentativas de superá-las, interessei-me pelo Projeto. Inteirada do conteúdo e da proposta do projeto, passei a me entusiasmar pelo mesmo e, conforme me pediram, fizemos um périplo pela Câmara Federal conversando com vários deputados, dentre os quais destaco Ariosto Holanda, Luiz Piauhyllino, Gilmar Machado, Luiza Erundina, Telma de Souza, Adão Prieto e César Medeiros. Nessas conversas, acompanhei os representantes do Instituto Volta ao Campo a vários gabinetes e, a cada apresentação, ficava mais entusiasmada porque era a primeira vez

¹¹⁹ Informação disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=56699>

¹²⁰ Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil/Coordenador da Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel (CEIB).

¹²¹ Depoimento da ex-deputada federal Mariângela Duarte, disponível em: <http://institutovoltaocampo.org.br/depoimentos/leia/16>.

que tomava conhecimento de uma proposta robusta e capaz de promover a inclusão dos segmentos mais carentes de nossa agricultura, mas não em programas assistencialistas, e sim em projetos de geração de renda e de conquista da cidadania. (DUARTE, 2011)

Mariângela Duarte exercia em 2003 o seu primeiro mandato como deputada federal, tendo desempenhado anteriormente a função de deputada estadual por dois mandatos como também o exercício de vereadora em Santos. Eleita pelo Estado de São Paulo, professora universitária, foi membro titular da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados¹²². Além da área de ciência e tecnologia, Mariângela Duarte tinha interesse nos temas referentes à agricultura familiar, participando de seminários sobre a temática e acompanhando os trabalhos de assistência técnica a agricultores familiares que o Instituto Volta ao Campo cumpria no município de Uberlândia e, posteriormente, no interior de São Paulo¹²³. O deputado César Medeiros também era novato no Congresso Nacional. Mestre em Extensão Rural pela Universidade Federal de Viçosa incentivou a realização da audiência com o Ministro de Ciência, Tecnologia e Inovação, o que terminou por não acontecer. César Medeiros teve participação apenas nos debates iniciais sobre o biodiesel, não se engajando, portanto, no processo de formulação do PNPB.

A deputada Mariângela Duarte, ainda no mês de março de 2003, apresentou um requerimento solicitando uma audiência pública na Comissão de Ciência, Tecnologia e Informática da Câmara dos Deputados, com o propósito de tratar da questão do Projeto Biodiesel e do Sistema Volta ao Campo. O pedido foi aceito e a reunião marcada para o dia 07 de maio de 2003. A audiência pública teve a participação do Coordenador-Geral de Tecnologias da Energia da Secretaria de Desenvolvimento Energético do Ministério de Minas e Energia, do Coordenador-Geral de Combustíveis Renováveis da Secretaria de Petróleo e Gás do Ministério de Minas e Energia, do Secretário de Política Tecnológica Empresarial do Ministério da Ciência e Tecnologia, do Coordenador de Ações de Desenvolvimento Energético do Ministério da Ciência e Tecnologia, do Diretor do Departamento do Açúcar e do Alcool do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Assessor do Presidente da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), do Sócio-Gerente da Soyminas Biodiesel, do Diretor de Relações Institucionais do Instituto Volta ao Campo de Desenvolvimento Rural e do Engenheiro Agrônomo do Instituto Volta ao Campo. Foram debatidos aspectos concernentes aos estudos que estavam sendo realizados no interior dos

¹²² Disponível em:

http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=112315&tipo=0

¹²³ Disponível em: <http://institutovoltaaocampo.org.br/depoimentos/leia/16>.

Ministérios de Minas e Energia, de Ciência, Tecnologia e Inovação e na EMBRAPA acerca da viabilidade do biodiesel participar da matriz energética brasileira, bem como as experiências da empresa Soyminas e da organização não governamental Instituto Volta ao Campo. Com o término da audiência, a deputada encaminhou sugestão para a Casa Civil analisar a possibilidade de criar uma política de governo de incentivo ao biodiesel e a inclusão social da agricultura familiar.

Outro deputado engajado na temática do biodiesel, Rubens Otoni (PT), apresentou, no dia 27 de março de 2003, o projeto de lei nº 526/2003, que regulamentava o biodiesel no Brasil, tornando obrigatória a produção e o uso, de maneira progressiva, do combustível renovável, a partir da mistura da porcentagem mínima de 5% de etanol e de óleos vegetais ao diesel derivado do petróleo (OTONI, 2005). Da mesma forma que a deputada Mariângela Duarte, a questão do biodiesel foi conduzida ao deputado por pessoas que estavam trabalhando com a temática há algum tempo e viram na posse de um novo governo a possibilidade de levar adiante a implementação de uma política pública que incentivasse o desenvolvimento de uma nova matriz energética no país. Segundo Rubens Otoni, o seu conhecimento acerca do biodiesel ocorreu da seguinte maneira:

Quando eu fui eleito deputado federal, em 2002, comecei a me preparar para poder tomar posse aqui em Brasília, em fevereiro de 2003. Nas reuniões de preparação, conversei com as pessoas para levantar temas de atuação. Eu recebi a visita de um amigo meu, o padre Paulo da arquidiocese de Anápolis. Ele me procurou dizendo que tinha conhecimento de uma pessoa que lidava na área científica, no Ministério de Ciência e Tecnologia, e que tinha interesse de falar comigo. Eu marquei essa audiência, essa conversa, na época eu não tinha assumido como deputado federal, e essa pessoa era uma diretora do Ministério de Ciência e Tecnologia, ainda do governo Fernando Henrique, e ela me colocou essa questão do biodiesel. Segundo a diretora: *“Nós temos aqui um projeto importante que nós trabalhamos com toda força e acreditamos que é um projeto de futuro. É uma nova matriz energética, pouca gente sabe sobre isso, tem muitos estudos, mas é pouco divulgado e o governo FHC não se interessou por isso. E agora estamos com a esperança de que poderia ir para frente com o novo governo e de repente o senhor poderia ser uma pessoa que poderia nos ajudar nisso”*. Foi aí que tive o primeiro contato com quem chamava na época o Probi biodiesel. [...] Aí eu procurei me informar, ela me passou informações técnicas e científicas e eu fui num seminário em Ribeirão Preto para conhecer o que seria aquilo. No evento teve professores da Universidade de São Paulo explicando a tecnologia. [...] Fato é que quando eu assumi como deputado federal foi uma das primeiras iniciativas que eu tive, foi de apresentar um projeto básico, simples, apenas para iniciar o debate, então apresentamos o projeto de regulamentação do biodiesel. (OTONI, 2011)

O deputado federal Rubens Otoni, filiado ao PT desde sua fundação, chegou a Câmara dos Deputados em 2003¹²⁴. Assim como Mariângela Duarte e César Medeiros, não era um especialista na área do biodiesel, passando a conhecer a respeito das potencialidades do combustível renovável um pouco antes de assumir o mandato. Após o contato inicial com a temática, o deputado Rubens Otoni procurou se aperfeiçoar técnica e cientificamente no tema do biodiesel, como relatado anteriormente, e, com a apresentação do projeto de lei, procurou estender o debate aos demais deputados federais.

Pela proximidade que tinham com o então Ministro-Chefe da Casa Civil, Rubens Otoni e Mariângela Duarte, sugeriram à Presidência da República que tomasse as iniciativas necessárias para a criação de um programa de incentivo ao biodiesel no Brasil. Nas palavras dos deputados, em sequência, têm-se, primeiramente, trecho transcrito da entrevista concedida por Rubem Otoni: [...] apresentei aqui no Congresso, o que se chama de indicação, aprovei uma indicação que era uma sugestão para que o governo federal formasse um grupo de trabalho interministerial (OTONI, 2011). Nos dizeres de Mariângela Duarte:

[...] O Ministro confirmou minha participação no Grupo de Trabalho Interministerial que, por sugestão nossa, na Audiência Pública realizada em 07.05.03, [...] fora instituído pelo Presidente da República por meio de Decreto de 02.07.03 (DUARTE, 2011)

5.1.3 A ORGANIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DO GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL DO BODIESEL – ESPAÇO DE INTERATIVIDADE DO EXECUTIVO COM REPRESENTANTES DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL, UNIVERSIDADES, SETOR PRIVADO E CONGRESSISTAS.

Desde o início da década de 1990, vários países mundo afora apresentaram avanços na produção e no uso do biodiesel como combustível para seus automóveis, principalmente, veículos de grande porte como caminhões, ônibus e trens (SAF, 2012). A Alemanha tem destaque nesse cenário como principal mercado produtor e consumidor de biodiesel, sendo 44% de toda a produção do produto na União Europeia realizada naquele país. A capacidade produtiva da Alemanha alcançou dois milhões de toneladas de combustível renovável, em 2007¹²⁵. Comparando esses números com o Brasil, pode-se constatar que o mercado brasileiro tem muito a crescer. O Brasil produziu, em 2007, um pouco mais de 400 mil toneladas de biodiesel e mais que quintuplicou a fabricação quatro anos mais tarde, alcançando, em 2011, a

¹²⁴

Informação

disponível

em:

http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=74371

¹²⁵ Informação disponível em: <http://www.terra.com.br/revistadinheirorural/edicoes/36/artigo63565-1.htm>.

produção de 2,6 milhões de toneladas¹²⁶. O incentivo verificado no Brasil para o biodiesel deve-se, especialmente, ao Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), formulado durante os anos de 2003 e 2004 e implementado, a partir de 2005, pelo governo federal.

Segundo a cartilha informativa do programa do governo federal¹²⁷, o PNPB tem o objetivo de estimular, de forma técnica e economicamente sustentável, a produção e o consumo de biodiesel, a partir da organização da cadeia produtiva, de linhas de financiamento, base tecnológica e marco regulatório. O Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel é composto por quatorze ministérios, que estão inseridos na Comissão Executiva Interministerial (CEIB), coordenada pela Casa Civil. A característica principal do PNPB consiste em não ser restritivo, contemplando as especificidades regionais acerca do tipo de oleaginosa utilizada na produção do biocombustível, cujo óleo vegetal pode ser processado conforme diferentes rotas tecnológicas – craqueamento, transesterificação etílica ou metílica –; dessa forma, o programa reuniu a participação tanto do agronegócio quanto da agricultura familiar, por meio de cooperativas e consórcios firmados entre os agricultores.

O processo de formulação do programa de incentivo ao biodiesel começou em 2003, no dia 2 julho, quando o presidente Luiz Inácio Lula da Silva assinou decreto instituindo o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI – Biodiesel). O GTI – Biodiesel ficou encarregado de apresentar estudos acerca da viabilidade de utilização do biodiesel como fonte alternativa de energia e, ao final dos trabalhos, propor as ações necessárias para efetivar o uso do combustível renovável, considerando as vertentes econômica, ambiental e social¹²⁸. No discurso proferido na cidade de Cássia (situada no Estado de Minas Gerais), o então presidente Lula indicou como o governo federal decidiu criar uma política de inserção do biodiesel na matriz energética brasileira:

Eu me lembro que ainda no mês de junho, mais ou menos, ou julho de 2003, o companheiro Roberto Rodrigues [Ministro da Agricultura] entrou na minha sala e falou para mim: “Presidente, eu queria discutir com o senhor a questão do biodiesel, que eu acho que pode ser uma grande solução para o país”. Eu achei a ideia boa, marquei uma reunião com a ministra de Minas e Energia, Dilma Rousseff, com o Roberto Rodrigues, com o ministro da Ciência e Tecnologia e outro ministério, para criar uma comissão para construir o programa do biodiesel. (LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA - cerimônia de

¹²⁶ Informação disponível em: www.anp.gov.br/?dw=8740.

¹²⁷ A cartilha está disponível em: http://www.mme.gov.br/programas/biodiesel/menu/programa/objetivos_diretrizes.html.

¹²⁸ Informação disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2003/Dnn9920.htm.

inauguração da Usina de Biodiesel Soyminas, Cássia, 24 de março de 2005¹²⁹).

Segundo o coordenador do Grupo de Trabalho Interministerial do Biodiesel, Rodrigo Rodrigues¹³⁰, além da apresentação feita pelo ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Roberto Rodrigues, ao presidente Lula acerca das possibilidades do biodiesel para o Brasil, o então ministro chefe da Casa Civil, José Dirceu, também levou para o presidente a demanda de incentivo ao novo combustível renovável. Nas palavras do coordenador:

A deputada federal Mariângela Duarte do PT-SP convocou uma audiência pública na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados para debater a questão do biodiesel e da agricultura familiar. Entre os convidados estava o Instituto Volta ao Campo, que apresentou um estudo acerca da viabilidade do biodiesel como fonte de energia e de seu potencial de inclusão da agricultura familiar em sua cadeia produtiva. Estava também presente o presidente da empresa Soyminas Biodiesel, localizada em Cássia (MG), que produzia biodiesel com matérias-primas variadas, inclusive provenientes de agricultores familiares da região. Com base nas exposições das autoridades presentes na audiência pública, a deputada Mariângela Duarte sugeriu à Casa Civil estudar o assunto. O então Ministro-Chefe, José Dirceu, levou a demanda ao presidente Lula (Entrevista com Rodrigo Rodrigues realizada em abril de 2011).

Outro deputado federal que falou com o então ministro-chefe da Casa Civil sobre uma política pública de biodiesel foi Rubens Otoni (PT). O parlamentar conseguiu que a Câmara dos Deputados aprovasse um requerimento de indicação à Casa Civil da Presidência da República, no dia 13 de maio de 2003¹³¹, sugerindo que o governo federal implementasse um Comitê Interministerial para realizar estudos sobre os aspectos relacionados à tecnologia, produção e uso do biodiesel no Brasil. Segundo o deputado, a ideia de apresentar uma indicação ao Executivo se deu por acreditar que as discussões e as tramitações que ocorrem no Congresso Nacional são relativamente lentas, protelando a implementação de uma política pública considerada relevante. Nas palavras de Rubens Otoni:

[...] numa visita [do presidente] ao Estado de Goiás, eu falei com o Lula que tinha essa ideia [do biodiesel] que estava parada no ministério [de Ciência, Tecnologia e Inovação], mas que poderia ser uma coisa interessante e ele falou assim: “*Isso é bom, já me falaram sobre isso, pode investir nisso, que isso é bom*”. E eu fiquei sem saber como é que a gente poderia tomar a frente

¹²⁹Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/1o-semester-1/24-03-2005-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-inauguracao-da-usina-de-biodiesel-soyminas/view>.

¹³⁰ Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil/Coordenador da Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel (CEIB).

¹³¹ Informação disponível em: www.camara.gov.br/sileg/integras/132565.pdf.

e percebi que se ficasse aqui no Congresso, como projeto de lei, isso aí seria uma coisa para cinco (5), dez (10) anos para funcionar. Então eu procurei o Palácio do Planalto, naquela época o chefe da Casa Civil era o José Dirceu, eu o procurei e coloquei a ele que eu já tinha conversado desde do Ministério de Ciência e Tecnologia até chegar no Lula. E o José Dirceu achou boa ideia também e falou: *“olha, vamos estudar uma forma de ver se isso é viável, precisa ver se isso é viável, mas parece boa ideia”*. Aí eu apresentei aqui no Congresso, o que se chama de indicação, aprovei uma indicação que era uma sugestão para que o governo federal formasse um grupo de trabalho interministerial, que era um grupo de trabalho com representantes de vários ministérios. [...] O Palácio do Planalto acatou a ideia de formar o grupo de trabalho [...] e eu fiquei como um representante da Câmara Federal para acompanhar os trabalhos do GTI (Entrevista concedida à presente tese pelo deputado federal Rubens Otoni, maio de 2011).

Como exposto pelo deputado federal Rubens Otoni, o Palácio do Planalto atendeu tanto sua sugestão, quanto a da deputada Mariângela Duarte, no que se refere à criação de um comitê interministerial para gerenciar os aspectos pertinentes às questões tecnológicas, produtivas e de consumo do biodiesel. No dia 2 de julho de 2003, como já anunciado anteriormente, o Diário Oficial da União publicou o decreto presidencial que instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial, que ficou encarregado da realização dos estudos de viabilidade da utilização do óleo vegetal – biodiesel – como fonte alternativa de energia e propor, caso necessário, ações para o uso do novo combustível renovável¹³². O Grupo de Trabalho Interministerial do Biodiesel organizou da seguinte forma o modo como executaria seus estudos: em um primeiro momento, seriam realizadas audiências públicas com representantes de entidades tanto do setor público, quanto privado, que desenvolviam pesquisas, testes e produção de biodiesel, bem como com produtores rurais, indústrias automotivas, setor sucroalcooleiro, a Agência Nacional do Petróleo (ANP), a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), parlamentares e especialistas vinculados às entidades convidadas. As audiências públicas foram realizadas na Casa Civil da Presidência da República, contando com a presença dos integrantes titulares ou suplentes dos doze órgãos que compuseram o Grupo de Trabalho Interministerial (RODRIGUES et al, 2003). Os ministérios que fizeram parte do GTI – Biodiesel foram: Casa Civil (Coordenador), Ministério dos Transportes (MT), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Ministério de Meio Ambiente (MMA), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Integração Nacional (MI), Ministério das Cidades (MCidades).

¹³² Informações disponíveis em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2003/Dnn9920.htm.

O segundo momento ocorreu, de acordo com exposto no relatório final do GTI – Biodiesel¹³³, paralelamente ao ciclo de audiências públicas, com a formação de quatro subgrupos de trabalho que teriam a tarefa de realizar reuniões, discussões e estudos específicos relacionados ao biodiesel. Os subgrupos foram distribuídos por assunto e sua configuração é demonstrada no quadro a seguir:

Quadro_1: Distribuição dos sub grupos do GTI – Biodiesel

Assunto	Órgão Coordenador	Participantes
Capacidade de produção agrícola de oleaginosas	MAPA	MDA, MI e MMA
Aspectos tecnológicos	MCTI	MME, MAPA, MMA e MDIC
Emprego do biodiesel como combustível	MME	MCTI, MT, MDIC, MCidades e MDA
Incentivos, financiamentos e repercussões econômicas para a utilização do biodiesel	MDIC	MF, MPOG, MME, MAPA, MCidades, MMA, MI e MCTI

Fonte: RODRIGUES et al, 2003

Os diferentes subgrupos foram formados tendo em vista a exigência de abordar os variados aspectos que envolviam a temática do biodiesel, compatibilizando essa tarefa com as atribuições dos órgãos. Assim, para tratar da capacidade da produção agrícola, o Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento foi responsável pela coordenação dos trabalhos referentes a esse assunto. No que diz respeito aos aspectos tecnológicos, do emprego do biodiesel como combustível e dos incentivos econômicos, ficaram à frente da coordenação, respectivamente, o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação, o Ministério de Minas e

¹³³ O relatório final do GTI – Biodiesel assim como seus os anexos estão disponíveis em: <http://www.mme.gov.br/programas/biodiesel/menu/Publicacoes.html>.

Energia e, por último, o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (RODRIGUES et al, 2003).

Houve um ampliado espaço para o debate técnico e político a respeito da implementação de um programa nacional para o biodiesel. A Casa Civil da Presidência da República, órgão coordenador do Grupo de Trabalho Interministerial do Biodiesel, preparou sete audiências públicas que permitiram a apresentação dos pontos de vistas de atores da academia, do Congresso Nacional, das associações patronais e das organizações de trabalhadores. Nas audiências públicas participaram os convidados listados a seguir: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), Agência Nacional do Petróleo (ANP), Associação Brasileira da Indústria de Óleos Vegetais (ABIOVE), Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA), Deputada Federal Mariângela Duarte (PT), Deputado Federal Rubens Otoni (PT), Sindicato da Indústria do Açúcar e do Álcool no Estado de Pernambuco (SINDAÇÚCAR), União da Indústria de Cana-de-Açúcar (ÚNICA), Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Federação dos Municípios do Estado do Maranhão (FAMEM), Professor Osvaldo Martins da Universidade de São Paulo (USP) Professor Dr. Joel C. Rubim da Universidade de Brasília (UnB), Tecnologias Bioenergéticas (Tecbio), Petrobrás, Companhia Soyminas Biodiesel, Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado da Bahia (SCTI), Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia da UFRJ (COPPE/UFRJ), Enguia Power Ltda., Central Única dos Trabalhadores (CUT) e Instituto Volta ao Campo.

A participação ampliada no GTI – Biodiesel decorreu da necessidade dos agentes estatais, que tomariam as decisões acerca do conteúdo da política pública, de coletarem o maior número de informações possível com instituições e pesquisadores que possuíssem alguma experiência com o biodiesel, uma vez que o combustível renovável não tinha marco regulatório na legislação nacional. O objetivo era verificar a viabilidade do biodiesel como fonte alternativa de energia. Nas palavras de Roberto Rodrigues, acerca das audiências públicas:

A metodologia de trabalho adotada foi a realização de um ciclo de audiências com a mais ampla participação possível, com representantes com conhecimentos ou alguma experiência no campo do biodiesel. Naquela altura (2003), era difícil identificar pesquisadores, empresas e entidades públicas e privadas com interesse ou iniciativas em biodiesel porque não era um biocombustível reconhecido pela legislação brasileira. Foi feito um estudo também sobre o biodiesel em outros países, especialmente na Alemanha e nos Estados Unidos da América, conforme registrado no Relatório Final do GTI, para se avaliar o estado da arte internacional nessa matéria. (Entrevista com Rodrigo Rodrigues realizada em abril de 2011).

Em sete das onze reuniões do GTI – Biodiesel, os representantes das entidades privadas, institutos de pesquisa, associação de trabalhadores e patronais, organizações não governamentais, órgão de governo estadual, federação de municípios, sociedade de economia mista, agência reguladora, bem como de parlamentares, puderam apresentar suas experiências com biodiesel e propostas de aspectos que deveriam ser introduzidos no futuro programa nacional do governo federal. Assim como ocorreu no caso da Política Nacional sobre Mudança do Clima, no processo de formulação do PNPB, o Executivo abriu, institucionalmente, espaço para a participação ampliada de representantes de organizações da sociedade civil nos debates do conteúdo da política pública. Um aspecto diferente em relação à política de clima, analisada no capítulo anterior, aqui dado em destaque, foi que no Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, o Executivo convidou formalmente congressistas para participar das reuniões do GTI. Como será particularizado em momento oportuno, introduz-se que os deputados Rubens Otoni e Mariângela Duarte, ambos do Partido dos Trabalhadores, não só participaram de algumas reuniões, como também expuseram suas experiências e propostas para o futuro programa. Os parágrafos abaixo detalharão os pontos manifestados pelos atores não membros do Grupo de Trabalho Interministerial do Biodiesel presentes nas reuniões sucedidas na Casa Civil da Presidência da República¹³⁴.

As entidades privadas, representadas pelas empresas Soyminas Biodiesel, Tecnologias Bioenergéticas (Tecbio) e pela Enguia Power defenderam diferentes perspectivas que o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel deveria incorporar. A Tecbio foi a primeira a apresentar a sua posição. Segundo a empresa, a geração de energia por meio da biomassa labora como mecanismo de limpeza atmosférica, podendo também ser utilizada como um meio de distribuição de renda. O representante da Tecbio argumentou sobre o potencial de mercado que o biodiesel pode abrir, atuando tanto na produção de energia elétrica, como nas diferentes culturas agrícolas brasileira, entre elas, a mamona no nordeste, a soja no centro-sul e o dendê no norte do país. A empresa Soyminas Biodiesel destacou que o programa de incentivo ao biodiesel não deveria repetir os erros do Proálcool, que priorizava uma única matéria prima e grandes usinas. O programa para o novo biocombustível precisaria focar nas diferentes possibilidades de se fabricar o biodiesel com tecnologia nacional, flexibilidade das indústrias no que se refere à escala de produção e diversidade das matérias

¹³⁴ Todas as informações nos parágrafos seguintes acerca dos posicionamentos e proposições apresentadas pelos diferentes participantes das audiências públicas organizadas pela Casa Civil da Presidência da República foram extraídos do anexo 2 do Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial do Biodiesel.

primas. A Enguia Power propôs que o programa nacional de biodiesel incentivasse a promoção da reforma agrária privada, assunto este que a empresa estava ajudando a desenvolver no semi-árido nordestino.

Os institutos universitários de pesquisa, COPPE-UFRJ, Universidade de São Paulo e Universidade de Brasília, destacaram as questões tecnológicas tanto de natureza mecânica, quanto produtiva, que envolvem o biodiesel. A professora Suzana Kahn, da COPPE-UFRJ, demonstrou que a diversidade da matriz energética no Brasil é uma prioridade, uma vez que o país aumentou, nos últimos 20 anos, a demanda por petróleo. A professora destacou também sobre as pesquisas que estão sendo realizadas em seu centro de estudos, acerca da utilização de biodiesel em motores que são movidos a compressão, ressaltando a viabilidade da produção da nova fonte energética. De acordo com o expositor da Universidade de São Paulo, os países que adotaram programas de incentivos à produção e uso de biodiesel o fizeram por motivos agrícolas e não ambientais. Outro ponto levantado pelo pesquisador foi que o Brasil corresponde ao país com maior capacidade de geração do combustível renovável, pois a base de produção utiliza conjuntamente a água, a luz solar e a terra cultivável, elementos naturais que o Brasil possui em boa quantidade. Um questionamento realizado pelo expositor diz respeito à viabilidade econômica do biodiesel. Para o professor da USP, os custos do biodiesel serão maiores do que o do diesel e, com isso, haveria a necessidade da criação de subsídios governamentais. No caso do professor Dr. Joel Rubim, da Universidade de Brasília, a explanação foi toda técnica, versando sobre o tema do craqueamento catalítico do Biodiesel.

Os trabalhadores foram representados nas audiências do GTI – Biodiesel pela Central Única dos Trabalhadores (CUT). O expositor da CUT sugeriu que um programa de biodiesel precisaria levar em consideração o potencial de geração de empregos no Semi-Árido nordestino, tendo como pilar básico do programa a inclusão social de amplos segmentos empobrecidos do meio rural dessa região, com a implantação de complexos cooperativos agroindustriais a partir de uma perspectiva do modelo de economia solidária.

Do setor patronal participaram a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Associação Brasileira das Indústrias de Óleo Vegetais (ABIOVE), o Sindaçúcar, a União da Agroindústria Canavieira (UNICA) e a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA). O representante da CNA pronunciou que o biodiesel poderia abrir espaço para novas atividades do agronegócio. Mas, para que o programa fosse efetivo, o governo federal deveria implementar carga tributária diferenciada para o biodiesel, com o intuito de estimular a competitividade; promover propaganda de sensibilização social quanto à necessidade da utilização de combustível limpo; criar marco regulatório para a produção do

biodiesel; garantir, a partir de estudos, o desempenho dos motores alimentados pelo combustível e estimular o desenvolvimento de novos mercados para os subprodutos, tais como a glicerina. A ABIOVE apresentou a posição de que a soja seria a única cultura com escala suficiente para sustentar o programa em âmbito nacional. De acordo com o expositor da UNICA, o setor sucroalcooleiro apoia a formulação de uma política pública que visa incentivar a produção de biodiesel. A União da Agroindústria Canavieira destacou a possibilidade de utilizar terras da cana-de-açúcar que estiverem descansando para o plantio das oleaginosas empregadas como matéria prima do biodiesel, atuando, dessa forma, em um novo nicho de mercado. Outro ponto levantado pelo setor foi a possibilidade de geração de empregos e benefícios ambientais. O Sindaçúcar reforçou a explanação da UNICA referente às possibilidades mercadológicas e ambientais da implementação do programa nacional de biodiesel. A Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores, por sua vez, considerou importante a busca por novas fontes alternativas de combustíveis, contudo, ponderou que qualquer mudança significativa nos combustíveis deveria ser precedida de muitos testes, para aferir da forma mais confiável possível a sua viabilidade, e, ainda, que os fabricantes, em razão do *expertise* na confecção de seus produtos, deveriam ser consultados quanto aos tipos de testes a serem realizados e os resultados mínimos adequados, antes de introduzir o biodiesel no mercado.

A organização não governamental Instituto Volta ao Campo, que desempenha trabalhos de assistência técnica a agricultores familiares em São Paulo e Minas Gerais¹³⁵, recomendou, para o sucesso do programa, a prestação de assistência técnica contínua aos agricultores familiares, a fim de permitir que esses produzam matérias primas com qualidade, segurança e regularidade. A organização não governamental também propôs a participação dos agricultores familiares como associados das etapas de processamento e comercialização do biodiesel, com o objetivo de agregar valor às matérias primas produzidas.

A Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado da Bahia apontou para gargalos tecnológicos e econômicos que existiam, à época, em torno da produção, bem como da utilização do biodiesel nos motores dos automóveis brasileiros. O representante da secretaria baiana destacou que com o aperfeiçoamento da cadeia produtiva do combustível renovável, o biodiesel, poderia levar benefícios ao Estado da Bahia, principalmente, na região semiárida do estado, possibilitando a recuperação de áreas degradadas.

¹³⁵ Disponível em: <http://institutovoltaaocampo.org.br/>.

A representante da Federação dos Municípios do Estado do Maranhão expôs aos presentes na reunião do GTI – Biodiesel que, no Maranhão, a atividade de extração de babaçu para a produção de seu óleo estava em decadência e que, do ponto de vista social e econômico, um programa de biodiesel criaria alternativas para a população da região que estava migrando para os centros urbanos. Adicionalmente, enfatizou que a política de biodiesel poderia ter um caráter de gênero para as mulheres quebradeiras de coco, uma vez que essa atividade era praticamente a única fonte de renda gerada pelas mulheres, no âmbito da agricultura familiar.

Conforme proferido pelo palestrante da Petrobrás, a principal sociedade de economia mista brasileira, o mesmo sugeriu que o programa de biodiesel deveria especificar o percentual de mistura do biocombustível com o diesel, o teor de água, de residual de catalisador e glicerina. Para transportar o biodiesel, a Petrobrás apoiou a distribuição semelhante à realizada com o etanol. O grande desafio encontrado pela palestrante foi, sob o aspecto industrial, a qualidade do biodiesel, devido à natureza das plantas oleaginosas. Assim, o programa deveria contemplar pequenas unidades com centrífugas e sistema de desidratação. O diretor da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis ratificou a preocupação com a qualidade da nova fonte de energia e explicou que a participação da ANP na futura implementação do programa seria na atuação direcionada à garantia da qualidade do produto, que necessitaria atender a aspectos técnicos, econômicos e fiscais mínimos da política energética brasileira.

Dois parlamentares acompanharam as reuniões na Casa Civil da Presidência da República onde foi debatida a estrutura do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel: a deputada Mariângela Duarte e o deputado Rubens Otoni, ambos do Partido dos Trabalhadores. A deputada expôs sobre a importância do biodiesel para a redução da dependência externa de diesel fóssil, bem como para a diminuição da pobreza no meio rural, com geração de empregos e fortalecimento da agricultura familiar. Mariângela Duarte defendeu a preservação da diversidade de culturas das oleaginosas e a utilização da capacidade ociosa do campo. O deputado Rubens Otoni incentivou a atuação integrada de todos os ministérios e entidades que tenham interface com um futuro programa de biodiesel e acrescentou que o programa deveria, de forma sustentável, assegurar sua viabilidade econômica, contemplando impactos sociais positivos para a agricultura familiar.

Em novembro de 2003, fruto da mobilização empreendida pelo Conselho de Altos Estudos (CAEAT) da Câmara dos Deputados, que discutiu o tema do biodiesel, ocorreu um grande evento no Congresso Nacional chamado “Biodiesel e Inclusão Social”, com a

promoção de debates e uma exposição de veículos e geradores movidos a biodiesel, pequena unidade de produção e estandes com pesquisas de centros tecnológicos. O CAEAT é um órgão técnico e consultivo da Câmara dos Deputados que possui a finalidade de analisar, discutir e realizar prospecções de temas relacionados a programas, planos e projetos governamentais para o planejamento de políticas públicas e a formulação de diretrizes legislativas. O Conselho de Altos Estudos foi constituído no ano de 2003, composto por onze deputados titulares e dirigido por um dos parlamentares da Mesa Diretora. Ao órgão cabe propor uma agenda de atividades, bem como conduzir estudos considerados estratégicos para o país, desenvolvidos pelos especialistas da Consultoria Legislativa¹³⁶. O deputado Ariosto Holanda¹³⁷, que era membro da Comissão de Ciência, Tecnologia e Informática, foi o autor da proposta de retomada do CAEAT e liderou a promoção das atividades do Conselho acerca do biodiesel.

Dentre os representantes do Executivo que participaram do evento promovido pela Câmara dos Deputados, estavam a então ministra de Minas e Energia, Dilma Rousseff, Maria das Graças Foster e Marcelo de Sousa Murta, também do Ministério de Minas e Energia, José Nilton de Souza Vieira, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Carlos Nagib Khalil, da Petrobrás, Luiz Antônio Horta Nogueira, da Agência Nacional do Petróleo, e Francelino Grando, do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação. Com a exceção da ministra Dilma Rousseff, Luiz Antônio Horta Nogueira e Carlos Khalil, todos os demais servidores públicos faziam parte do Grupo de Trabalho Interministerial do Biodiesel, coordenado pela Casa Civil, que formulou o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel. No evento preparado pelo Conselho de Altos Estudos, os representantes do Executivo assistiram às exposições dos protótipos de biodiesel, bem como proferiram palestras acerca das pesquisas e resultados que os membros do GTI estavam realizando (HOLANDA, 2004).

Após a participação ampliada dos interessados na temática do biodiesel, o coordenador do Grupo de Trabalho Interministerial sistematizou o modo como os integrantes do GTI iriam elaborar os relatórios parciais dos subgrupos formados na primeira reunião. A Casa Civil distribuiu um documento que contemplava os principais tópicos a serem considerados no encaminhamento dos trabalhos futuros, definindo que as questões levantadas nas audiências públicas com os atores da sociedade civil e Congresso Nacional deveriam ser

¹³⁶Informações disponíveis em: <http://www2.camara.gov.br/a-camara/altosestudos/conheca-o-conselho.html>.

¹³⁷ Na época de instituição do Conselho de Altos Estudos, era filiado ao PSDB, mas, em 2005, mudou para o PSB.

respondidas pelas áreas afetas e dentro dos prazos estipulados. Na reunião subsequente, foram lidos e discutidos os relatórios parciais entregues ao coordenador. No conjunto, os ministérios apresentaram as seguintes sugestões¹³⁸:

- a. Em caráter inicial, uso autorizativo do combustível na mistura com o diesel e, posteriormente, obrigatório;
- b. testes em automóveis com combustível composto 100% (B100) por biodiesel;
- c. uso obrigatório, a partir da mistura de 5% (B5) do biodiesel ao diesel;
- d. produção desenvolvida tendo como base a agricultura familiar com fins de priorizar a inclusão social, incluída a oferta de assistência técnica e possível criação de fundo de fomento;
- e. utilização diversificada das oleaginosas;
- f. não especificação da rota tecnológica no processo produtivo;
- g. criação de subsídios aos agricultores familiares, bem como ao preço final do produto;
- h. incentivos governamentais para a produção por meio de financiamento, apoio organizacional e assistência técnica;
- i. incentivos governamentais para a industrialização e comercialização do biodiesel;
- j. produção descentralizada, com o objetivo de atender às variadas demandas locais.

Discutidas as recomendações dos subgrupos e dos participantes das audiências públicas, o GTI – Biodiesel começou a preparar o relatório final sobre a viabilidade do novo biocombustível, indicando as diretrizes para o seu futuro programa. O relatório final apresentou onze recomendações, que foram encaminhadas à Câmara de Políticas de Infra Estrutura do Conselho de Governo para que esse órgão apreciasse e tomasse a decisão quanto à implementação ou não do programa de biodiesel. Seguem as recomendações:

- a. Incluir, imediatamente, o biodiesel na agenda oficial do governo, sinalizando a opção política e socioeconômica pela produção e uso de fontes renováveis de energia;
- b. Adotar a inclusão social e o desenvolvimento regional, por intermédio da geração de emprego e renda, como os princípios norteadores das ações do governo, não excluindo as distintas rotas tecnológicas, matérias primas utilizadas, categorias de produtores, portes de indústria e regiões geográficas. O norte e o nordeste do país devem receber

¹³⁸ Informações retiradas das atas das reuniões do Grupo de Trabalho Interministerial do Biodiesel. Disponível no relatório final do GTI – Biodiesel.

- tratamento diferenciado, uma vez que correspondem às regiões mais carentes e com largas possibilidades de inserção no mercado de biodiesel;
- c. Autorizar o uso do biodiesel em nível nacional, inicialmente, com mistura de 5% ao diesel, reservando o caráter da obrigatoriedade apenas como instrumento de última instância para viabilizar a produção e uso do biodiesel em situações regionais específicas;
 - d. Efetuar, com a participação direta ou apoio de órgãos federais, testes complementares reconhecidos e certificados para o uso do biodiesel nas formas de mistura ao diesel e o puro (B100) em motores veiculares e estacionários, com o objetivo de verificar a possibilidade de utilizar o biocombustível para transporte urbano, em máquinas agrícolas e geração de eletricidade;
 - e. Estabelecer convênios de cooperação internacional entre o governo brasileiro e outros países produtores de biodiesel, tais como Alemanha, França, Estados Unidos e Argentina, objetivando trocar experiências e aprofundar conhecimentos acerca de aspectos tecnológicos relacionados ao biodiesel;
 - f. Introduzir a agricultura familiar nas cadeias produtivas do biodiesel, subsidiando-a com financiamentos, assistência técnica e organização produtiva.
 - g. Promover estudos técnicos acerca das matérias primas viáveis à produção de biodiesel, do impacto da produção e do uso do biocombustível no setor agrícola, da viabilidade do emprego do óleo vegetal nos motores estacionários e do modelo tributário a ser aplicado na cadeia produtiva do biodiesel;
 - h. Estabelecer regulamentações e padrões de qualidade do biodiesel, até mesmo quanto às emissões de gases do efeito estufa;
 - i. Articular, fomentar e mapear as pesquisas nacionais acerca das rotas tecnológicas para a produção e uso do biodiesel;
 - j. Implementar políticas públicas – financiamentos, assistência técnica, extensão rural, fomento a pesquisas, etc. – que favoreçam o aumento da eficiência na produção do biodiesel;
 - k. Criar a Comissão Interministerial Permanente responsável pelo acompanhamento e implementação das diretrizes e políticas públicas definidas pelo governo federal, referentes ao biodiesel.

Importante se torna conceituar e conhecer as funções da Câmara de Políticas de Infra Estrutura que é um órgão do Conselho de Governo da Presidência da República. De acordo

com o decreto de 21 de março de 2003, a câmara tem como finalidade a formulação de políticas públicas, a apresentação de diretrizes para a infraestrutura e a coordenação da sua implementação, sendo presidida pela Casa Civil e composta pelos ministérios da Fazenda, dos Transportes, do Desenvolvimento, da Indústria e Comércio Exterior, de Minas e Energia, do Planejamento, Orçamento e Gestão, das Comunicações, do Meio Ambiente, da Integração Nacional, das Cidades, da Defesa e do Trabalho e Emprego.

A propósito, a Câmara de Políticas de Infra Estrutura aprovou o relatório elaborado pelo Grupo de Trabalho Interministerial do Biodiesel e encaminhou para o presidente Lula, que referendou a proposta.¹³⁹ Após a ratificação da Presidência da República, em conformidade com a recomendação número 11, contida no relatório final do Grupo de Trabalho Interministerial do Biodiesel, foi criada a Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel (CEIB), por meio do decreto de 23 de dezembro de 2003. A CEIB ficou encarregada da implantação das ações direcionadas à produção e ao uso do biodiesel como fonte alternativa de energia renovável¹⁴⁰.

Com a criação da Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel, ocorreu a segunda etapa do processo de formulação do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel. Nessa fase, estabeleceram-se os marcos regulatórios vinculados à introdução do biocombustível na matriz energética brasileira, os leilões de venda do biodiesel, o selo combustível social e os incentivos tributários. Duas medidas provisórias foram enviadas para apreciação do Congresso Nacional e instruções normativas e decretos foram editados pelo Executivo para a criação do arcabouço jurídico que subsidiou a implementação do PNPB. Os relatos obtidos com Rodrigo Rodrigues – coordenador da Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel –, e com Paulo César Ribeiro Lima – consultor legislativo da Câmara dos Deputados, bem como o depoimento da deputada federal Mariângela Duarte ao Instituto Volta ao Campo¹⁴¹, indicam que não houve participação de parlamentares no processo de elaboração, no Executivo, do texto das medidas provisórias, tampouco das resoluções e decretos presidenciais. Os entrevistados sugeriram que ocorreram intensas negociações entre o Executivo e os congressistas no que se refere ao conteúdo das MPs, quando essas percorreram o processo legislativo. Nesse contexto, Mariângela Duarte, em seu depoimento acerca da primeira medida provisória – n^o 214/2004 – enviada ao Congresso Nacional, que

¹³⁹ Informação coletada em entrevista com Ricardo Rodrigues.

¹⁴⁰ Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/98025/decreto-03>.

¹⁴¹ Depoimento disponível em: [disponível em: http://institutovoltaocampo.org.br/depoimentos/leia/16](http://institutovoltaocampo.org.br/depoimentos/leia/16).

incluiu o biodiesel na matriz energética brasileira e permitiu a ANP regular e autorizar as atividades concernentes ao biocombustível, ressalta:

A proposta inicial do Executivo previa a mistura facultativa do biodiesel ao diesel, enquanto o Projeto de Conversão previa a mistura obrigatória. Depois de intenso processo de negociação e entendimento entre representantes do Executivo e do Legislativo, prevaleceu a obrigatoriedade da mistura, mas se concedeu um prazo até 1º de janeiro de 2008 para a entrada em vigor desse caráter compulsório. Como colicarei adiante, esse prazo foi aproveitado de forma competente pelo Governo Federal, transformando-o num rico processo de aprendizado em praticamente toda a cadeia produtiva do biodiesel. (Depoimento da ex-deputada federal Mariângela Duarte ao Instituto Volta ao Campo, disponível em: <http://institutovoltaaocampo.org.br/depoimentos/leia/16>).

Foram duas medidas provisórias relacionadas ao marco regulatório do biodiesel, a citada no parágrafo anterior e a nº 227/2004, que dispôs sobre a incidência da contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) / Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (CONFINS) sobre as receitas da venda de biodiesel, bem como o registro especial na Secretaria da Receita Federal ao produtor ou importador do biocombustível¹⁴². Além das MPs, o governo editou o decreto presidencial nº 5.297, de 2004, que regulamentou o “Selo Combustível Social”. Esse selo corresponde a uma certificação cedida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário aos produtores de biodiesel que promoverem a inclusão social de agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, por meio da aquisição de matéria prima para a produção de biodiesel em parcela não inferior à definida pelo MDA, celebrar contratos com os agricultores familiares e assegurar assistência e capacitação técnica. Os produtores que obtiverem o “Selo Combustível Social” terão redução nas alíquotas de PIS/PASEP e COFINS¹⁴³. A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) foi importante interlocutor do governo, principalmente com a Secretaria da Agricultura Familiar do MDA, na elaboração do Selo Combustível Social. De acordo com Moacir Chaves Borges – assessor da Secretaria de Política Agrária da CONTAG – e Ivaneck Perez Alvez – Assessor Jurídico da CONTAG¹⁴⁴ –, a confederação sindical dos trabalhadores rurais interveio no tema da operacionalização do Selo Combustível Social, exigindo a necessidade de anuência de entidade representativa dos trabalhadores rurais antes da celebração dos contratos de compra e venda de matérias primas entre as empresas e os agricultores familiares ou suas cooperativas.

¹⁴² Informação disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/MPs/2004/mp227.htm>.

¹⁴³ Informações disponíveis em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5297.htm.

¹⁴⁴ Entrevista concedida pelos dois assessores da CONTAG a presente tese em maio de 2011.

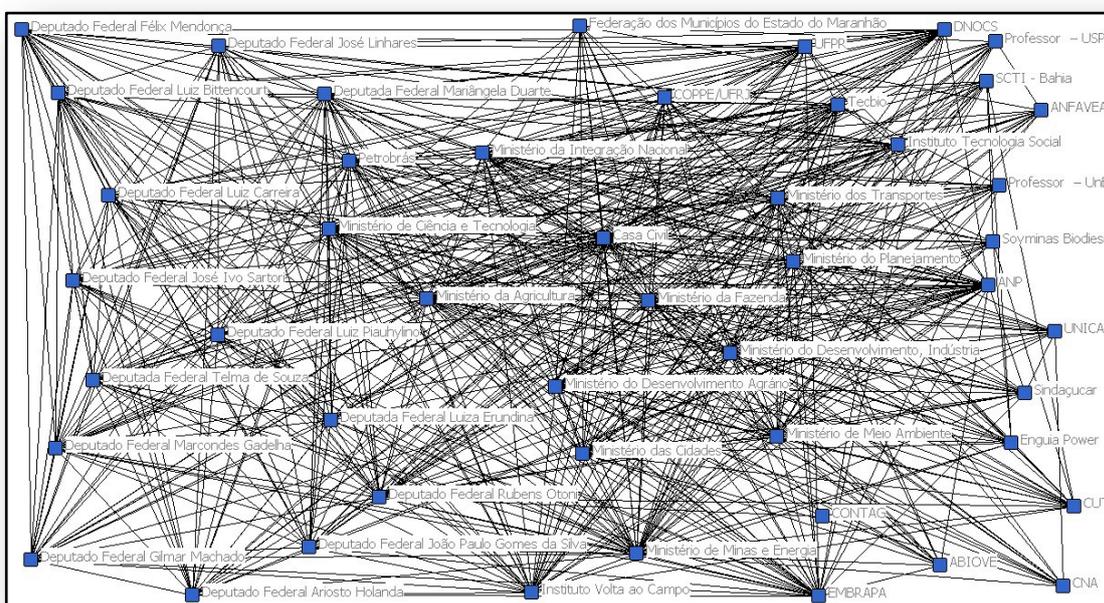
Segundo os assessores, com a participação da CONTAG no programa, houve a contribuição da entidade para a organização dos agricultores na base produtiva do biodiesel, garantindo, assim, a inclusão social.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) lançou, em novembro de 2004, a Resolução nº 1.135/2004, instituindo o Programa de Apoio Financeiro a Investimentos do Biodiesel. O objetivo do programa foi apoiar investimentos em todas as fases da cadeia produtiva do biodiesel, amparar a aquisição de máquinas e equipamentos homologados para o uso de biodiesel ou de óleo vegetal bruto e sustentar investimentos em subprodutos do biodiesel. No ano de 2004, foram essas as legislações lançadas pelo Executivo para criar o marco regulatório do biodiesel. Em 2005, vieram alguns complementos, como as regulamentações dos leilões promovidos pela ANP e instruções normativas do MDA para aperfeiçoar os procedimentos da concessão do Selo Combustível Social¹⁴⁵. No dia 6 de dezembro de 2004, foi realizada cerimônia de lançamento do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel no Palácio do Planalto, com a presença de ministros de Estado, governadores, parlamentares e representantes da sociedade civil.

A figura abaixo demonstra a comunidade política que se formou para a formulação do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel. No sociograma estão representados os vínculos que foram construídos entre os atores envolvidos no processo decisório, com concentração das relações em torno da Casa Civil. Os parlamentares estão dispostos no canto esquerdo do gráfico, destacando-se a participação da deputada Mariângela Duarte que, apesar de ser novata no Congresso Nacional, foi a congressista com indicadores demonstrando maior agilidade para contatar os demais participantes e que realizou o maior número de intermediações – atuando como ponte, ou seja, facilitando o fluxo de informações. A deputada Mariângela Duarte dispendeu boa parte do seu primeiro ano de mandato com o processo de formulação do PNPB, pois promoveu audiência pública, participou das reuniões do GTI – Biodiesel, dos eventos do Conselho de Altos Estudos da Câmara dos Deputados e intermediou a participação do Instituto Volta ao Campo nos foros de debate da PNPB.

¹⁴⁵ Informações disponíveis em: <http://www.mme.gov.br/programas/biodiesel/menu/legislacao.html>.

Figura_17: Rede de atores que participaram do processo de formulação no Executivo do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel



A rede dos participantes do processo de formulação do PNPB, apresentada na figura 17, teve um coeficiente geral de conectividade de 0,543. Considerando que o índice varia de 0 a 1, constata-se que a densidade da rede foi média; houve certa reunião das atividades referentes à elaboração do programa do governo na Casa Civil, mas com outras esferas de discussão, citando como exemplo, no Congresso Nacional, por meio do Conselho de Altos Estudos da Câmara dos Deputados. A propensão para a centralização em torno de um ator da rede foi de 46,53%. Com a criação do Grupo de Trabalho Interministerial do Biodiesel, dispersou-se a responsabilidade pela formulação do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel entre doze ministérios. A Casa Civil, como coordenadora do processo, serviu como principal intermediadora entre os interessados em participar da rede de elaboração da política pública. Os outros atores que também funcionaram como ponte dos diferentes subgrupos foram o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação, Ministério da Agricultura, Ministério de Minas e Energia, deputada Mariângela Duarte, Instituto Volta ao Campo e Ministério do Desenvolvimento Agrário. A Casa Civil, por conta do seu status de coordenação, possuiu o grau de proximidade com os outros atores da rede em nível bem elevado, permitindo alcançar os seus interlocutores por vias mais curtas.

5.1.3 O ENGAJAMENTO PARLAMENTAR NA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE PRODUÇÃO E USO DO BIODIESEL

A descrição histórica dos fatos que circunscreveram o processo de formulação do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel demonstra que nesse caso houve uma abertura maior por parte do Executivo, em relação à elaboração da Política Nacional sobre Mudança do Clima, para a participação diversificada de atores interessados no desenvolvimento da política governamental. Em algumas reuniões do Grupo de Trabalho do Biodiesel, professores universitários, empresários, entidades de classe e congressistas expuseram suas experiências com o combustível renovável e apresentaram sugestões aos tomadores de decisão sobre pontos que deveriam ser incluídos na política do governo. Com essa diferença estrutural nos processos de formulação dos dois casos estudados na presente tese, serão analisadas as hipóteses levantadas, as características e os perfis do engajamento parlamentar no Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel.

Na hipótese nº 1 argumentou-se que no presidencialismo brasileiro, por conta das interlocuções entre membros do Executivo e Legislativo para a formação e funcionamento do governo bem como da maior efetividade das arenas decisórias do Executivo, parlamentares procuram se engajar e interferir nos processos de formulação de políticas públicas quando aquele poder estatal as está elaborando. De fato, as subseções anteriores indicam o engajamento de parlamentares no processo decisório do Executivo, sendo que os representantes do Congresso Nacional convidados para participar das reuniões do GTI – Biodiesel eram filiados ao partido do Presidente da República. Houve inclusive tentativas para influenciar o conteúdo do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel.

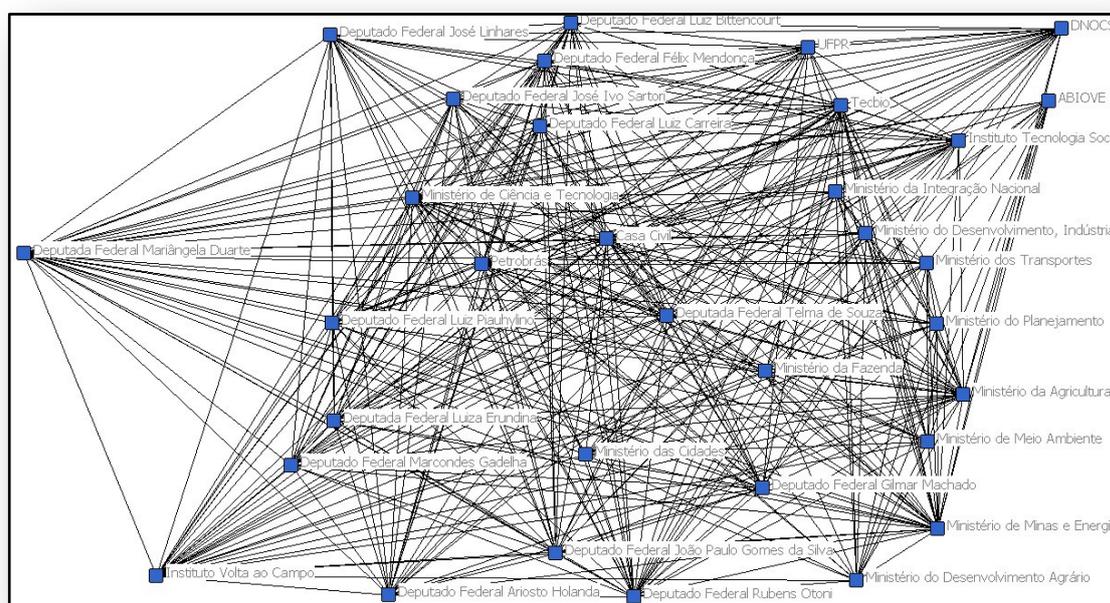
Para corroborar com a comprovação da hipótese, utilizando a análise de redes de políticas públicas, serão abaixo descritas, de forma detalhada, as características do engajamento parlamentar no processo de formulação do PNPB.

A análise recairá, primeiramente, na participação individual dos dois deputados que estiveram nas reuniões do Grupo de Trabalho Interministerial do Biodiesel, discutindo diretamente na Casa Civil com os tomadores de decisão do Executivo, quais sejam: Mariângela Duarte e Rubens Otoni.

Percebe-se, com a visualização do sociograma exposto na figura 18, que a rede egocentrada da deputada foi formada pelos deputados que compuseram o Conselho de Altos Estudos da Câmara dos Deputados, Instituto Volta ao Campo e participantes do GTI –

Biodiesel. No depoimento dado por Mariângela Duarte ao Instituto Volta ao Campo¹⁴⁶, conta-se que os relacionamentos mais frequentes da deputada federal com integrantes de sua rede foram com a própria organização não governamental e com o coordenador do grupo de trabalho formado pelo Executivo para discutir a questão do biodiesel. A intensidade desse último laço de interlocução foi resultado da participação direta no processo de formulação do PNPB no interior da instância decisória do Executivo. A busca por apoio político de outros congressistas, nesse caso, se restringiu a promoção do evento sobre biodiesel no Congresso Nacional.

Figura_18: Rede egocentrada da deputada federal Mariângela Duarte



A atuação da deputada no GTI – Biodiesel centralizou na defesa pela incorporação da agricultura familiar no PNPB e, segundo seu depoimento, essa proposta não significou ponto pacífico entre os tomadores de decisão do Grupo de Trabalho Interministerial:

[...] participei de muitas reuniões informais e posso testemunhar que não foi nada tranquila a redação do Relatório Final, sob a firme e competente coordenação do Dr. Rodrigo Augusto Rodrigues, da Casa Civil. Isto porque algumas vozes enfatizavam que o biodiesel no Brasil somente poderia ser viabilizado com a produção de soja em larga escala, com espaço muito

¹⁴⁶ Disponível em: <http://institutovoltaocampo.org.br/depoimentos/leia/16>

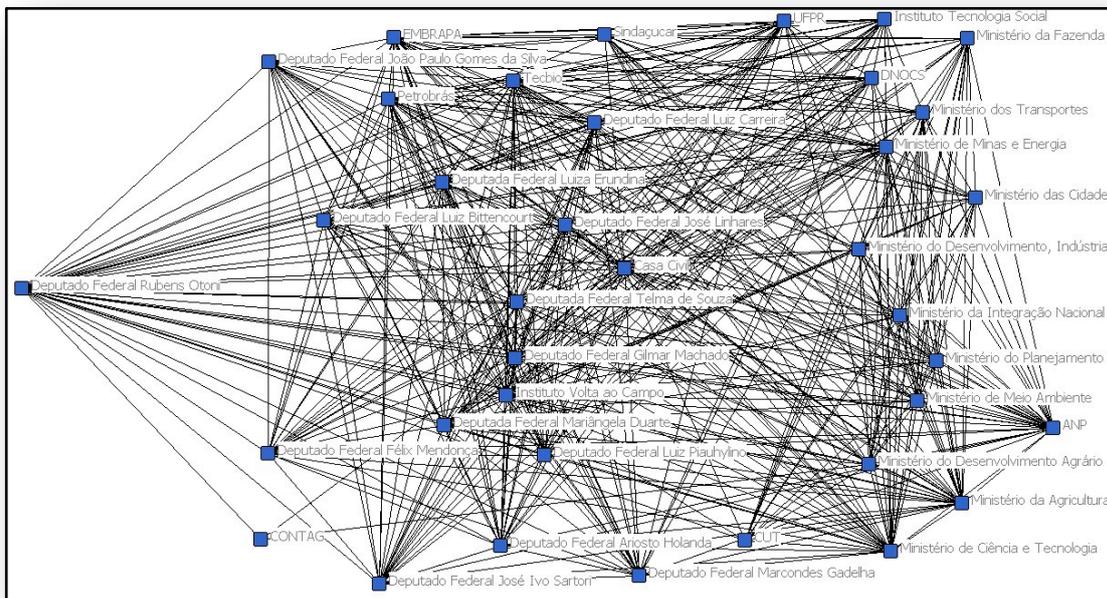
restrito para a participação da agricultura familiar. Entretanto, o senso de brasilidade prevaleceu, pois, como vimos, a agricultura familiar ganhou um papel central no Relatório Final do GTI Biodiesel (Depoimento da ex-deputada federal Mariângela Duarte ao Instituto Volta ao Campo, disponível em: <http://institutovoltaaocampo.org.br/depoimentos/leia/16>).

O perfil de engajamento parlamentar de Mariângela Duarte caracterizou-se como liderança estratégica (GILMOUR e HARLLEY, 1994a). A deputada, desde o início do processo, procurou divulgar a proposta da criação de um programa de incentivo ao biodiesel com inclusão social para a agricultura familiar. A congressista também promoveu a realização de audiência pública na Câmara dos Deputados, sugeriu ao então Ministro-Chefe da Casa Civil, José Dirceu, o estudo sobre a viabilidade de uma política voltada ao combustível renovável, participou das reuniões do grupo de trabalho interministerial e ainda pressionou pela inserção da agricultura familiar como base da cadeia produtiva do biodiesel.

Rubens Otoni foi o outro deputado convidado para ser um dos representantes da Câmara dos Deputados no Grupo de Trabalho Interministerial do Biodiesel. Assim como Mariângela Duarte, o deputado foi um dos que apresentaram a sugestão para os órgãos governamentais certificarem a viabilidade econômica do programa conjuntamente com a contemplação de impactos positivos para a agricultura familiar. De acordo com Rubens Otoni, os dois parlamentares não procuraram formar uma coalizão em defesa de alguma proposta, mas atuaram de forma independente. A rede de interlocução do deputado federal no processo de formulação do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel correspondeu aos membros do GTI, principalmente aqueles que estiveram presentes no dia da sua apresentação, com alguns parlamentares do Conselho de Altos Estudos e com a CONTAG. O ponto debatido entre o deputado e a entidade de classe, segundo o próprio parlamentar, circunscreveu às maneiras pelas quais a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura poderia participar no PNPB sustentando o objetivo de assegurar a participação de pequenos agricultores na política pública em processo de elaboração pelo governo. Rubens Otoni tinha um relacionamento antigo com a Contag, principalmente, com a federação do Estado de Goiás, unidade da federação onde nasceu e desenvolveu sua carreira política¹⁴⁷.

¹⁴⁷ Informações disponíveis em: <http://www.rubensotoni.com.br/?l=>

Figura_19: Rede egocentrada do deputado federal Rubens Otoni

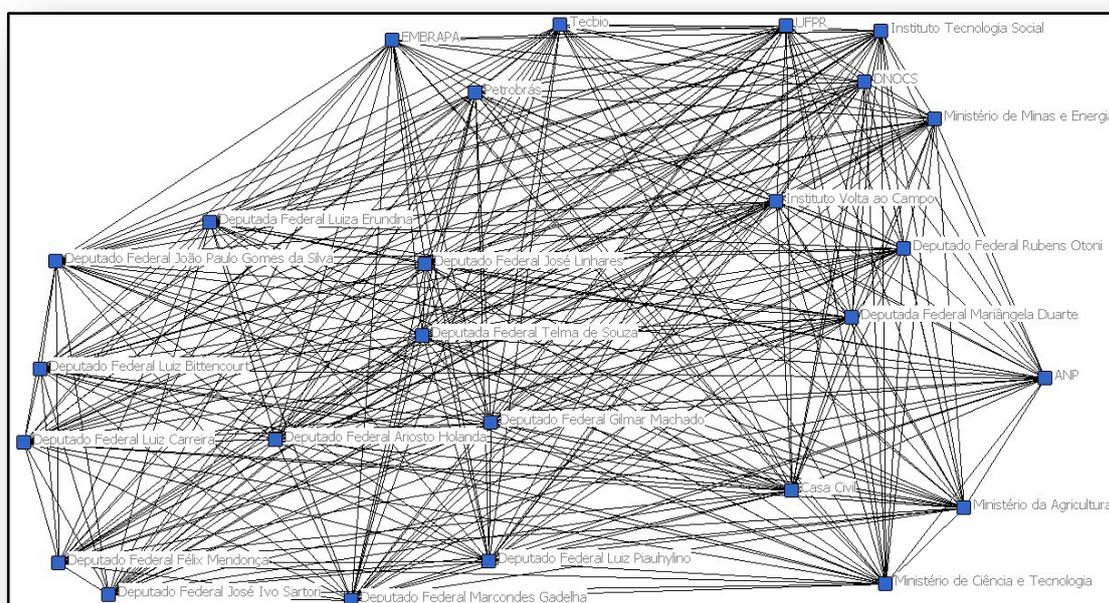


A figura acima apresenta o conjunto de atores com quem o deputado Rubens Otoni interagiu. O próprio congressista relatou, em entrevista realizada pela presente tese, que as interações com os participantes da rede de formulação do PNPB não foram muito frequentes, diferenciando a atuação de Rubens Otoni em relação à de Mariângela Duarte. Apesar de o deputado ter contribuído para o início dos debates sobre o biodiesel na Câmara dos Deputados, procurando especialistas da área para se informar com mais detalhes acerca do assunto, participando de uma reunião do Grupo de Trabalho Interministerial do Biodiesel e expondo recomendações sobre as prioridades que o governo deveria levar em consideração, o deputado Rubens Otoni não acompanhou todo o processo de elaboração do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel bem como não buscou pressionar o Executivo a incorporar suas propostas. O perfil do engajamento parlamentar de Rubens Otoni se caracterizou como parceiro consultivo (GILMOUR e HARLLEY, 1994a), ou seja, atuou no sentido de coletar informações a respeito do biodiesel, divulgar e discutir esse conhecimento adquirido na instância decisória do Executivo com os atores que participaram da reunião do GTI – Biodiesel, sem, contudo, tentar influenciar diretamente o conteúdo da política pública que estava sendo formulada.

Os deputados responsáveis pelos debates sobre o biodiesel no Conselho de Altos Estudos da Câmara dos Deputados criaram um subgrupo coeso no interior da rede. A coesão

foi ocasionada graças às regras regimentais do conselho que incentivaram encontros frequentes entre seus membros para proporem a agenda de atividades e a condução das análises sobre o tema do biodiesel¹⁴⁸. Dos congressistas da rede, Ariosto Holanda, relator do primeiro estudo, intermediou com os representantes do Executivo e das organizações da sociedade a participação desses atores no evento “Biodiesel e Inclusão Social” patrocinado pela Câmara dos Deputados. Consta-se do exposto que as relações com os agentes exteriores ao Congresso Nacional foram mais pontuais, abrangendo a preparação e a participação no evento.

Figura_20: Rede egocentrada dos membros do Conselho de Altos Estudos



Os parlamentares que se envolveram no primeiro estudo realizado pelo CAEAT concluíram que existe, entre os atores brasileiros engajados no debate sobre o biodiesel, um consenso no que diz respeito à necessidade de se incentivar a produção do biocombustível tanto por conta de seus benefícios sociais, quanto pelos ambientais. De acordo com os congressistas, com o objetivo de aumentar as benfeitorias de âmbito social, a produção da nova matriz energética deveria ser realizada preferencialmente nas pequenas propriedades rurais, sendo o combustível produzido em cooperativas pertencentes a pequenos produtores. As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil necessitariam de mais atenção no

¹⁴⁸ Informações disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/altosestudos/conheca-o-conselho.html>

momento da implementação da política pública referente ao biodiesel, constituindo a mamona e o dendê as matérias primas mais indicadas para o projeto de inclusão social. O óleo proveniente da soja, com custo de produção do biodiesel mais baixo, comprovado nos estudos apresentados durante as atividades do Conselho de Altos Estudos, também poderia ser utilizado, desde que, para os parlamentares, adotando um modelo de produção baseado nos pequenos agricultores. Concluíram igualmente pela criação de linhas de crédito pelos bancos governamentais e a obrigação legal de adição de 2% de biodiesel ao diesel fóssil (HOLANDA, 2004).

Ao final dos trabalhos do Conselho de Altos Estudos da Câmara dos Deputados, os seus membros assinaram, conjuntamente, a apresentação de um projeto de lei que tornava obrigatória o acréscimo de no mínimo 2% de biodiesel ao óleo diesel vendido no Brasil. A proposição legislativa ainda previa a isenção de tributos federais para as associações ou cooperativas de agricultores familiares que cultivassem as oleaginosas para a produção do biodiesel. O projeto de lei do Conselho de Altos Estudos acabou sendo arquivado por conta da Medida Provisória 214/2004, convertida em lei nº 11.097, que dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira¹⁴⁹.

No ano de 2004, o engajamento parlamentar na formulação do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel concentrou-se no processo legislativo de negociação, com o Executivo, do conteúdo dos projetos de conversão das Medidas Provisórias, que criariam parte do marco legal do biodiesel no Brasil. Concluída a construção da política pública, a Presidência da República realizou uma cerimônia de lançamento do PNPB. A presença parlamentar na solenidade foi considerável, com o comparecimento do presidente do Senado – José Sarney –; presidente da Câmara dos Deputados – João Paulo Cunha –; dos senadores Ideli Salvatti, Luiz Otávio e Leomar Quintanilha; dos deputados Professor Luizinho, Zico Bronzeado, Virgílio Guimarães, Ariosto Holanda, Betinho Rosado, Fernando Ferro, João Caldas, Paes Landim, Mariângela Duarte, Júlio Lopes e Marcondes Gadelha.

Explorando a hipótese nº 1, nota-se que os perfis das iniciativas dos congressistas de engajamento no processo de formulação do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel caracterizaram-se como parceiros consultivos e líderes estratégicos. Desta forma, os parlamentares contribuíram na difusão de informações sobre o combustível renovável utilizando como instrumentos de comunicação o evento “Biodiesel e Inclusão” e a participação dos deputados Rubens Otoni no Grupo de Trabalho Interministerial bem como

¹⁴⁹

Mariângela Duarte, procuraram influenciar o teor do desenho da política pública acrescida da atuação particularmente forte da deputada no sentido de pressionar pela introdução da agricultura familiar como base da cadeia produtiva do biodiesel nas diretrizes do PNPB.

A hipótese nº 2 alega que no Brasil a ocupação do cargo de Ministro de Estado por um determinado partido facilita o engajamento de parlamentares do mesmo partido por conta dos laços institucionais criados no interior da agremiação política que aceitou a nomeação para a composição da coalizão de governo. Dado que a organização do governo no Brasil pressupõe o compartilhamento de poder entre o partido do Presidente da República com outras agremiações partidárias (MENEGUELLO, 1998), os políticos dessa rede, entre eles parlamentares, obtêm incentivos relacionais maiores para influenciar o conteúdo das políticas governamentais (FERRARO, 2008). Na formulação do PNPB, a Casa Civil foi o órgão que hospedou o processo de elaboração do programa de biodiesel; os dois congressistas convidados a participarem das reuniões do Grupo de Trabalho Interministerial eram filiados ao partido do Ministro-Chefe da Casa Civil. Como exposto nas transcrições dos depoimentos de Mariângela Duarte e Rubens Otoni nas subseções anteriores, constata-se que os deputados tinham acesso rápido de interlocução com o ministro e que principalmente a deputada teve uma atuação ativa em todo o processo decisório, defendendo a inclusão da agricultura familiar nas diretrizes do programa. No estudo desse caso a hipótese foi confirmada.

Outra hipótese ratificada na análise empírica do PNPB foi a nº 3. Ela afirma que graças ao compartilhamento da responsabilidade de governar com os partidos que formam o governo, no Brasil, o Poder Executivo convida parlamentares a participarem das discussões acerca das políticas públicas que está formulando. A asserção conjectura que a partilha de poder não pressupõe apenas divisão de cargos e recursos na administração pública (LOPEZ, 2005), mas também diálogo no interior das instâncias decisórias do Executivo, entre as autoridades políticas e técnicas dos órgãos governamentais e os congressistas. A coordenação do Grupo de Trabalho Interministerial, sob a responsabilidade da Casa Civil, convidou formalmente os deputados Rubens Otoni e Mariângela Duarte para participarem, enquanto representantes do Congresso Nacional, das reuniões da equipe que elaboraria o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel. Conforme já discutido, esses parlamentares foram os propulsores na Câmara dos Deputados das discussões sobre o biodiesel, estavam se especializando sobre o assunto e sugeriram, separadamente, ao governo que considerasse a possibilidade de criar um programa de incentivo a produção e ao consumo do biocombustível no Brasil.

A quarta hipótese argumenta que parlamentares pertencentes às comissões temáticas dos Congressos Nacionais do Brasil e dos Estados Unidos, que tratam dos temas referentes às políticas públicas formuladas pelo Executivo, exercem posições de centralidade entre os congressistas nos processos de formulação das políticas públicas governamentais. A parlamentar mais engajada no processo de formulação do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel acabara de assumir, naquela época, o mandato de deputada federal e preencher a vaga de membro titular da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática. A rede de relacionamentos da deputada Mariângela Duarte com o Ministro Chefe da Casa Civil e o empenho na introdução na agenda do governo proporcionaram à congressista maior possibilidade de exercício de posicionamentos de centralidade na comunidade política do que a atuação recente na comissão a qual fora indicada para ocupar a vaga destinada ao Partido dos Trabalhadores.

Na quinta hipótese, a presente tese pressupõe que congressistas experientes nas áreas das políticas públicas, que estão em processo de formulação, possuem posicionamentos mais vantajosos, tais como interlocução direta com os tomadores de decisão e maior número de contatos com os demais interessados no processo decisório. No PNPB, os dois parlamentares com maiores indicadores de centralidade, intermediação e proximidade, quais sejam Mariângela Duarte e Rubens Otoni, não tinham muita experiência com a temática do biodiesel. Eles, como demonstram os seus depoimentos, tiveram contato com a temática do biodiesel bem no início ou um pouco antes de assumirem os respectivos mandatos. Desta forma, essa hipótese não se comprova para este caso.

5.2 O PROGRAMA DE INCENTIVO AOS BIOCOMBUSTÍVEIS NOS ESTADOS UNIDOS – RENEWABLE FUEL STANDARD PROGRAM (RFS2) FOR 2010 AND BEYOND

Esta seção analisa o engajamento parlamentar no processo de formulação do *Renewable Fuel Standard Program (RFS2) for 2010 and beyond*. Verificaremos que, diferentemente do que ocorreu no caso do *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*, para a política de biocombustíveis, um deputado, Ike Skelton, do Partido Democrata, procurou participar dos espaços institucionalizados do Executivo para manifestar seus posicionamentos sobre um ponto discordante do conteúdo proposto pela Agência de Proteção Ambiental, além de adotar outras estratégias para influenciar os tomadores de decisão a reverem a proposta inicial do Executivo. A seção está organizada em

duas partes: a primeira, responsável por demonstrar a constituição da comunidade política em torno dos órgãos governamentais da EPA, Departamento de Energia e Departamento de Agricultura, que ficaram responsáveis pela elaboração do programa de incentivo aos biocombustíveis nos Estados Unidos; a segunda parte, para referir-se à análise do engajamento parlamentar no processo de formulação do RFS2.

5.2.1. ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL NO EXECUTIVO PARA A FORMULAÇÃO DO RENEWABLE FUEL STANDARD PROGRAM (RFS2) FOR 2010 AND BEYOND

No mês de maio de 2009, a Agência de Proteção Ambiental iniciou o processo de formulação de uma política pública que modificava o primeiro programa americano de combustíveis renováveis, conhecido como *Renewable Fuel Standard Program* (RFS). Esse programa, qualificado como pioneiro, foi estabelecido pela lei aprovada no Congresso Nacional chamada Política Energética de 2005¹⁵⁰ (sigla em inglês: EPAct). Como consequência da aprovação da referida lei, o Congresso concedeu a EPA a autoridade para liderar, conjuntamente com o Departamento de Energia (sigla em inglês: DOE), o Departamento de Agricultura (sigla em inglês: USDA) e interessados da sociedade civil, o desenvolvimento e implementação do RFS. Dois anos depois do lançamento do programa precursor de incentivo aos biocombustíveis nos Estados Unidos, o Congresso americano, em 2007, aprovou a Lei de Independência e Seguridade Energética¹⁵¹ (sigla em inglês: EISA), que realizou algumas revisões na Política Energética de 2005 e demandou que a EPA revisasse alguns requisitos legais acerca do volume de biocombustível derivado da celulose, da produção de biodiesel e etanol, bem como do total de combustível renovável que deveria ser utilizado nos automóveis de transporte a cada ano. Adicionalmente, a nova lei exigiu inovações nas definições e critérios para a produção das matérias primas dos biocombustíveis e novos limites para as emissões dos gases do efeito estufa¹⁵².

Com as novas exigências elaboradas pelo Congresso, a Agência de Proteção Ambiental desenvolveu, conjuntamente com os outros dois departamentos citados acima, o *Renewable Fuel Standard Program (RFS2) for 2010 and beyond*. Para formular o novo programa, os órgãos estatais responsáveis pela tarefa acataram as autorizações contidas na Lei

¹⁵⁰ O nome original da lei em inglês é: *Energy Policy Act of 2005*.

¹⁵¹ O nome original da lei em inglês é: *Energy Independence and Security Act*.

¹⁵² Informações disponíveis em: EPA *Proposes New Regulations for the National Renewable Fuel Standard Program for 2010 and beyond*. <http://www.epa.gov/oms/renewablefuels/420f09023.htm>.

de Independência e Seguridade Energética. Desta forma, os formuladores da política pública tiveram que levar em consideração os seguintes requisitos, estabelecidos pela lei:

- a. determinar o percentual de diesel que deveria ser adicionado à gasolina vendida ao consumidor;
- b. aumentar o volume de combustível renovável para a mistura com o combustível fóssil utilizado nos veículos de transporte de nove bilhões de galões, em 2008, para trinta e seis bilhões de galões até 2022;
- c. estabelecer novas categorias de combustíveis renováveis e definir separadamente os volumes de produção exigidos para cada nova classe constituída;
- d. criar padrões de controle quanto ao ciclo de emissões dos gases do efeito estufa pelos combustíveis renováveis, com o objetivo de assegurar que cada nova categoria de biocombustíveis criada realmente emita menos gases do efeito estufa do que os combustíveis fósseis que ela esteja substituindo¹⁵³.

A regulamentação federal, assim como no *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*, estudado no capítulo 4, foi o instrumento estatal utilizado para a implementação da política pública RFS2. Isto posto, as agências governamentais seguiram alguns processos, já discutidos no capítulo anterior, estabelecidos pela Lei de Procedimentos Administrativos¹⁵⁴ para formularem o programa. O passo inicial para o desenvolvimento da regulamentação correspondeu à coleta de informações acerca do cenário circunscrito aos combustíveis renováveis nos Estados Unidos. Para o *Renewable Fuel Standard 2*, EPA, DOE e USDA coletaram uma variedade de informações de materiais existentes do processo de formulação do primeiro programa de incentivo aos biocombustíveis, o RFS, da própria Lei de Independência e Seguridade Energética, de organizações não governamentais, de outras agências de governo dos Estados Unidos, de universidades e de agências de governos estrangeiros. A Agência de Proteção Ambiental mantém um arquivo de documentação digitalizada denominado *EPA Docket Center*, no qual qualquer cidadão pode ter acesso ao material de suporte utilizado pela agência para a construção da política pública. O cadastro com os documentos referentes ao RFS 2 é: EPA-HQ-OAR-2005-0161¹⁵⁵. No arquivo, pode-se encontrar um relatório¹⁵⁶ elaborado a partir da análise dos dados coletados, demonstrando as

¹⁵³ Informações disponíveis em: <http://www.epa.gov/lawsregs/laws/eisa.html>.

¹⁵⁴ O nome da lei em inglês é: *The Administrative Procedures Act*. A lei está disponível no seguinte site eletrônico: <http://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure/>.

¹⁵⁵ Informação disponível em: <http://www.regulations.gov/#!docketDetail;dct=FR%252BPR%252BN%252BO%252BSR;rpp=10;po=0;D=EP A-HQ-OAR-2005-0161>.

¹⁵⁶ O relatório está disponível em: www.epa.gov/oms/renewablefuels/420d06008.pdf.

diferentes matérias primas e combustíveis renováveis que poderiam ser utilizados para atender às normas do RFS2; a disponibilidade e os desafios da colheita, armazenamento e transporte das matérias-primas; as tecnologias de produção dos biocombustíveis; os planos do setor industrial para o novo programa do governo; projeções de crescimento potenciais para futuras instalações; a metodologia utilizada para determinar o ciclo de vida dos gases do efeito estufa emitidos pelos combustíveis renováveis; a projeção das emissões de GEEs, caso implementado o RFS2 da forma como foi determinado na Lei de Independência e Seguridade Energética; a prospecção da produção e distribuição de etanol, biodiesel, gasolina e diesel; o cenário futuro dos impactos da proposta de RFS2 sobre os Estados Unidos e o setor agrícola internacional, bem como da importação americana de petróleo; os impactos do RFS2 nos recursos hídricos e o modo como as empresas de pequeno porte poderiam ser afetadas pela política pública.

A partir da coleta de informações, as agências governamentais rascunharam uma proposta de regulamentação e a publicaram no Diário Oficial. A Agência de Proteção Ambiental centralizou os trabalhos de formulação do programa *Renewable Fuel Standard 2*, tendo a assessoria técnica do Departamento de Energia e do Departamento de Agricultura. O DOE foi importante na preparação do RFS2 por ter realizado avaliações dos meios possíveis para a redução do consumo de combustíveis derivados de petróleo, através da análise de dados, ferramentas e informações disponíveis no Centro de Dados de Combustíveis Alternativos e Veículos Avançados¹⁵⁷ e na Administração de Informações sobre Energia dos Estados Unidos¹⁵⁸. Nesse processo, o Departamento de Agricultura dedicou-se aos estudos de estimativas das terras plantadas com culturas para a produção de biocombustíveis e na provisão de parâmetros para aumentar o uso de combustíveis renováveis, através do aproveitamento do programa já existente, chamado Combustíveis Alternativos e Frota Eficiente¹⁵⁹.

Terminada a preparação do rascunho da proposta de regulamentação, o documento foi enviado para a Divisão de Informação e Assuntos Regulatórios (sigla em inglês: OIRA)¹⁶⁰ para revisão. No dia 5 de maio de 2009, depois da análise da OIRA, a proposta do *Renewable Fuel Standard 2* foi publicada no Diário Oficial. No mesmo dia da publicação da proposta de

¹⁵⁷ Órgão vinculado ao Departamento de Energia dos Estados Unidos. O nome do órgão em inglês é: *Alternative Fuels and Advanced Vehicles Data Center*. Endereço eletrônico: <http://www.afdc.energy.gov/>.

¹⁵⁸ Tradução do inglês: *U.S. Energy Information Administration*. Endereço eletrônico: <http://www.eia.gov/>.

¹⁵⁹ Tradução do inglês: *Alternative Fuels and Fleet Efficiency Program*. As informações acerca do programa podem ser encontradas em: <http://www.epa.gov/otaq/fuels/alternative-renewablefuels/index.htm>.

¹⁶⁰ Tradução do inglês: *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA). O OIRA foi estabelecido pelo Congresso Nacional na lei de Redução de Documentação de 1980 (*Paperwork Reduction Act*).

RFS2 nos registros oficiais, o presidente Obama assinou uma Diretiva Presidencial¹⁶¹, estabelecendo um Grupo de Trabalho Interdepartamental para os Biocombustíveis co-presidido pelos secretários da Agência de Proteção Ambiental, do Departamento de Agricultura e do Departamento de Energia. O Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia de Pesquisas em Biomassa também foi incorporado ao grupo de trabalho. Esse agrupamento teve como objetivos¹⁶²:

- a. Elaborar o primeiro grande programa nacional de desenvolvimento de mercados de biocombustíveis, que utilizaria as autoridades legais existentes e identificaria novas políticas para apoiar a concepção da próxima geração de biocombustíveis, o aumento do uso de combustíveis flexíveis nos automóveis e ajudar nos esforços de propagandear essa matriz energética;
- b. Coordenar as políticas de infraestrutura que afetam o fornecimento, transporte e distribuição de biocombustíveis;
- c. Desenvolver uma abordagem global para acelerar os investimentos na produção de biocombustíveis dos Estados Unidos, com o objetivo de reduzir a dependência americana por combustíveis fósseis.

No dia do anúncio da constituição do grupo de trabalho, os secretários do Departamento de Agricultura, do Departamento de Energia e da Agência de Proteção Ambiental assim se pronunciaram acerca da elaboração da política de biocombustíveis – RFS2¹⁶³:

Expanding our biofuels infrastructure provides a unique opportunity to spur rural economic development while reducing our dependence on foreign oil – one of the great challenges of the 21st century. "Producing clean, renewable energy in America is a powerful rural development tool that creates jobs domestically while generating new tax revenues for local, state, and federal governments (Declaração de Tom Vilsack – Secretário do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos).

Developing the next generation of biofuels is key to our effort to end our dependence on foreign oil and address the climate crisis – while creating

¹⁶¹ As Diretivas Presidenciais correspondem a um instrumento emitido pelo presidente que articula as políticas públicas do Executivo. Essa prerrogativa presidencial possui o mesmo efeito legal que as ordens executivas. Mais informações sobre as Diretivas Presidenciais estão disponíveis em: <http://www.justice.gov/olc/predirective.htm>.

¹⁶² Informação disponível em: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/President-Obama-Announces-Steps-to-Support-Sustainable-Energy-Options.

¹⁶³ As declarações foram extraídas do site: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/President-Obama-Announces-Steps-to-Support-Sustainable-Energy-Options.

millions of new jobs that can't be outsourced. With American investment and ingenuity – and resources grown right here at home – we can lead the way toward a new green energy economy (Declaração de Steven Chu – Secretário do Departamento de Energia dos Estados Unidos).

As we work towards energy independence, using more homegrown biofuels reduces our vulnerability to oil price spikes that everyone feels at the pump. Energy independence also puts billions of dollars back into our economy, creates green jobs, and protects the planet from climate change in the bargain (Declaração de Lisa Jackson – Secretária da Agência de Proteção Ambiental).

As declarações dos secretários dos órgãos estatais seguem a linha adotada pelo presidente Obama desde a sua candidatura, quando propôs dobrar o suprimento de energia renovável¹⁶⁴. Na oportunidade da divulgação da proposta do RFS2, o presidente americano reforçou a pretensão do seu governo de investir nos combustíveis renováveis. Nas palavras de Obama¹⁶⁵:

We must invest in a clean energy economy that will lead to new jobs, new businesses and reduce our dependence on foreign oil. The steps I am announcing today help bring us closer to that goal. If we are to be a leader in the 21st century global economy, then we must lead the world in clean energy technology. Through American ingenuity and determination, we can and will succeed (Declaração do Presidente dos Estados Unidos, Barack Obama).

Publicada a proposta do *Renewable Fuel Standard 2* no Diário Oficial, as agências governamentais proporcionaram ao público a oportunidade de submeter comentários escritos para consideração dos órgãos estatais. A submissão dos comentários durou 60 dias¹⁶⁶. Para o RFS2, o Grupo de Trabalho Interdepartamental, sob a coordenação da Agência de Proteção Ambiental, recebeu comentários de centros de pesquisa universitários, de grupos ambientalistas, de produtores de biocombustíveis tanto dos Estados Unidos, quanto de países estrangeiros, do congressista Ike Skelton, da indústria alimentícia, de petroquímicas, da embaixada da Jamaica e de associação de agricultores. A participação do público também pôde acontecer por meio de audiência pública. A EPA, respeitando o disposto na Lei de Ar Limpo¹⁶⁷, na seção 307 (d) (5), que estabelecia que a agência deveria oferecer às partes interessadas a oportunidade de apresentar argumentos orais em adição aos comentários escritos, realizou uma audiência pública na cidade de Washington, D.C., dia 9 de junho de

¹⁶⁴ Informações disponíveis em: <http://www.inovacao.unicamp.br/antiores/report/noticias/index.php?cod=490>.

¹⁶⁵ Declaração disponível em: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/President-Obama-Announces-Steps-to-Support-Sustainable-Energy-Options.

¹⁶⁶ Ordem Executiva número 12866.

¹⁶⁷ Tradução do inglês: *Clean Air Act*.

2009, no Dupont Hotel¹⁶⁸, para a discussão da regulamentação de combustíveis renováveis. Os participantes da audiência pública foram:

Diretor da Divisão de Transporte e Qualidade do Ar¹⁶⁹ da Agência de Proteção Ambiental;
 Economista Chefe do Departamento de Agricultura;
 Diretor Executivo da Associação Americana de Combustíveis Renováveis;
 Presidente da Associação Americana de Combustíveis Renováveis;
 Diretor de Biodiversidade do Centro Heinz para Ciência, Economia e Meio Ambiente;
 Diretor para Assuntos de Combustíveis do Instituto Americano de Petróleo;
 Vice Presidente para Assuntos Federais do Conselho Nacional de Biodiesel;
 Diretor Adjunto da Secretaria do Estado da Califórnia para Recursos Atmosféricos;
 Presidente da Associação de Biocombustíveis;
 Agricultor representando a Associação Nacional de Produtores de Milho;
 Diretor Executivo da Associação Nacional das Agências Estaduais de Ar Limpo;
 Diretor de Política Energética da organização não-governamental *Friends of the Earth*;
 Diretor de Estratégia e Desenvolvimento Regulatório da Companhia de Energia Valero;
 Representante da empresa *Magellan Midstream Partners*;
 Diretor de Políticas Públicas da *Biotechnology Industry Organization*;
 Representante da empresa Iogen;
 Representante da Associação Americana de Produtores de Soja;
 Professor de Engenharia e Ciências Ambientais da Universidade da Califórnia Davis;
 Presidente da Associação de Produtores de Milho da Illinois;
 Professor de Meio Ambiente da Universidade de Minnesota;
 Representante da União da Indústria da Cana-de-Açúcar – UNICA (Brasil);
 Vice Presidente de Negócios da *Fulcrum BioEnergy*;
 Vice Presidente de Ciência e Tecnologia da *POET Growth Energy*;
 Representante da empresa *GreenShift*;
 Representante da organização não-governamental *Sierra Club*;
 Gerente Geral de Materiais proveniente de biomassa da *Targeted Growth*;
 Representante do Governo da Argentina;
 Representante da empresa *Green Earth Fuels*;
 Representante da Associação dos Produtores de Soja de Missouri;

¹⁶⁸ Informação disponível no *EPA Docket Center* número EPA-HQ-OAR-2005-0161.

¹⁶⁹ Tradução do inglês: *Office of Transportation and Air Quality*.

Vice Presidente para Negócios da empresa *Bio Fuels America*;
Diretor do instituto brasileiro chamado Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais – ICONE;
Presidente da empresa *Clean Fuels Clearinghouse*;
Professor de políticas públicas da Universidade da Califórnia – Berkeley;
Representante da *Neste Oil Corporation*;
Vice Presidente pra Meio Ambiente da empresa *Archer Daniels Midland Company*;
Diretor de Floresta Tropical e Iniciativas Climáticas da organização sem fins lucrativos *Union of Concern Scientists*;
Diretor Operacional da empresa *INEOS Bios*;
Representante da Associação dos Operadores de Terminais de Combustíveis Independentes;
Gerente Operacional da empresa *Renewable Energy Group*;
Diretor Executivo da Coalizão para o Desenvolvimento de Combustíveis Derivados do Milho;
Representante da organização não-governamental *Environmental Working Group*;
Diretor para Políticas Públicas da empresa Enerkem;
Vice Presidente de Assuntos Corporativos da empresa *Sapphire Energy*;
Gerente Financeiro da empresa *Ethanol Products*;
Representante da Associação de Processadores de Soja;
Representante da Associação Americana de Petroquímica e Refinarias;
Representante da empresa *Sustainable Oils*;
Representante da Aliança Nacional dos Proprietários de Florestas;
Representante da Associação Nacional de Produtores de Sorgo;
Diretor Executivo d organização sem fins lucrativos *New Fuels Alliance*;
Vice Presidente da associação de comércio do estado de Iowa chamada *Petroleum Marketers and Convenience Stores of Iowa*;
Vice Presidente de Assuntos Governamentais da empresa *Bell Bio-Energy*;
Representante da empresa *Eco-Coach Sustainability Company*.

Alguns dos participantes da audiência pública, tais como a organização não governamental *Sierra Club*, as associações de produtores de soja, da indústria petroquímica e as empresas *Sustainable Oils* e *Neste Oil*, também enviaram à EPA recomendações escritas para que a agência avaliasse a viabilidade de suas sugestões (em anexo serão disponibilizados os nomes das instituições que enviaram comentários escritos). Como as agências governamentais são obrigadas a considerar todos os comentários, orais e escritos, submetidos

pelos atores interessados na formulação da política pública¹⁷⁰, a EPA preparou um documento com análises das interpelações escritas enviadas pelo público à agência. Nesse relatório, os técnicos da EPA comentaram as sugestões acerca do conteúdo da política, bem como as dúvidas que porventura tenham surgido no decorrer do processo de elaboração do RFS2. Além dos comentários escritos e das apresentações na audiência pública, a Agência de Proteção Ambiental, com a participação do Departamento de Energia e do Departamento de Agricultura, efetuou setenta e sete reuniões fechadas, entre os dias 11 de maio de 2009 e 18 de dezembro de 2009, com atores interessados no *Renewable Fuel Standard 2* (em anexo a lista dos participantes das reuniões). Nesses encontros, foram discutidos os mais variados temas que diziam respeito ao RFS2, a exemplo de tecnologia, conteúdo do Aviso Prévio de Proposta de Regulamentação, linhas de crédito, produção de biodiesel, impactos indiretos no consumo e produção de petróleo, uso da terra, importação de produtos brasileiros, produção de etanol, utilização da soja na produção dos biocombustíveis e questões gerais do programa RFS2¹⁷¹.

Outra forma de participação das entidades da sociedade civil é por meio do instrumento denominado “Relatório de Revisão”¹⁷². Esses relatórios são desenvolvidos por especialistas na área de atuação da política pública, com o objetivo de oferecer parecer técnico sobre os méritos das propostas apresentadas pelos órgãos governamentais¹⁷³. Para o *Renewable Fuel Standard 2*, foram elaborados quatro relatórios de revisão com análises acerca das emissões de gases do efeito estufa provenientes do uso da terra na agricultura, da produção dos biocombustíveis, de métodos para contabilizar o ciclo de vida do GEEs emitidos pela cadeia produtiva dos biocombustíveis e de observações de imagens de satélite dos emissores americanos. As empresas *ICF international* e *Ross & Associates Environmental Consulting* realizaram, respectivamente, três e um dos quatro relatórios¹⁷⁴.

Após todo o processo de debates, recebimento de propostas, revisões e negociações com os interessados no *Renewable Fuel Standard 2*, o grupo responsável pela elaboração do programa de biocombustíveis publicou, no dia 26 de março de 2010, a versão final do programa no Diário Oficial, com 236 páginas detalhando todos os aspectos do RFS2.

De todos os estudos de casos analisados na presente tese, a rede dos participantes do processo de formulação do *Renewable Fuel Standard 2* correspondeu à que apresentou o

¹⁷⁰ Ver THURBER, 2011.

¹⁷¹ Informação disponível no *EPA Docket Center* número EPA-HQ-OAR-2005-0161.

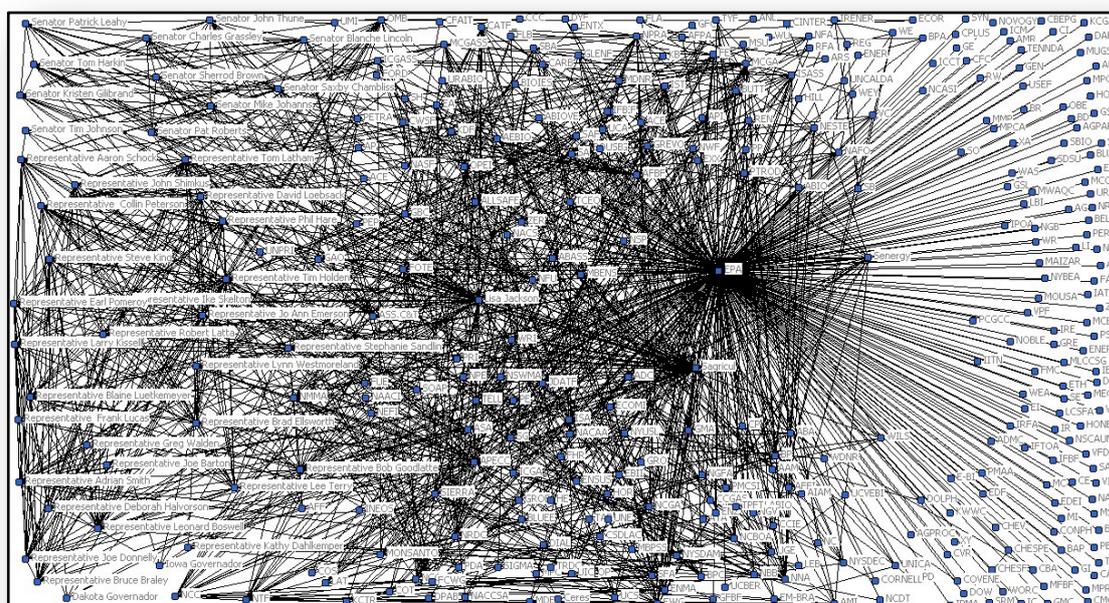
¹⁷² Tradução do inglês: *Peer Review Report*.

¹⁷³ Informações disponíveis em: <http://law.justia.com/cfr/title42/42-1.0.1.4.33.html>.

¹⁷⁴ Informações disponíveis em: <http://www.epa.gov/otaq/fuels/renewablefuels/regulations.htm>.

menor grau de densidade, 0,071. Uma possível resposta a essa baixa coesão foi o número excessivo de contribuições enviadas por escrito; nessa política pública, foram encaminhados mais comentários do que na *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*. Ao contrário do baixo nível geral de conectividade da rede, o índice de centralização das relações foi alto. A inclinação para que apenas um nó concentrasse os intercâmbios foi de 84,83%. Como podemos ver na figura 21, abaixo, a EPA dividiu pouco a responsabilidade decisória. O Departamento de Energia e o Departamento de Agricultura funcionaram como auxiliares da Agência de Proteção Ambiental, subsidiando-a com informações, mas não necessariamente participando de todas as reuniões conjuntamente com a EPA. Os deputados Tim Holden (Partido Democrata), Collin Peterson (Partido Democrata) e Ike Skelton (Partido Democrata) foram os parlamentares com melhores indicadores na rede, trabalhando como intermediários para as relações entre o Congresso e o Executivo ou entre grupos de interesse e o burocratas da Agência de Proteção Ambiental, como no caso de Ike Skelton e a Associação dos Produtores de Milho de Missouri. Outra função desempenhada pelos parlamentares foi organizar audiências públicas. Mais adiante, terá tratamento mais detalhado no que diz respeito ao engajamento dos congressistas na construção do RFS2.

Figura_ 21: Rede de atores que participaram do processo de formulação do RFS2



A figura acima, com o sociograma da rede de política pública do *Renewable Fuel Standard 2*, demonstra, à direita do gráfico, a quantidade de contribuições avulsas que os

órgãos governamentais receberam por meio do instrumento obrigatório, estabelecido pela Lei de Procedimentos Administrativos, que são os comentários escritos. A grande maioria dos atores que utilizaram esse mecanismo não procurou se engajar de formas distintas ou formar coalizões com outros participantes. No centro do sociograma, estão os órgãos do Executivo e os grupos de interesse, principalmente, os produtores de biocombustíveis e de petróleo. Esses agentes foram os que tiveram maiores interlocuções no processo decisório, repassando informações e dialogando quanto ao conteúdo da política. No lado esquerdo ficaram representados os parlamentares, com fortes interações endógenas, mas também com interlocuções com associações de produtores de suas bases eleitorais estaduais e com a Agência de Proteção Ambiental, Departamento de Agricultura e Departamento de Energia.

5.2.2 O CONGRESSO E O RFS2: COMO OS DEPUTADOS E OS SENADORES SE ENGAJARAM NESSE PROCESSO.

O Congresso dos Estados Unidos, como já dito no início dessa seção, criou a primeira legislação que regulamentava os biocombustíveis na Lei de Política Energética de 2005. Com essa norma legal, ficou estabelecida uma série de metas para a gestão do setor energético federal. A propósito dos combustíveis renováveis, a seção 1501 da Política Energética de 2005 emendou a lei de Ar Limpo, com a finalidade de criar um marco no ordenamento jurídico que possibilitaria a instituição de um programa de biocombustíveis constituído por biomassa celulósica, etanol e biodiesel. A EPA orientou o secretário da Agência de Proteção Ambiental a preparar regulamentações que implementassem programas de combustíveis renováveis e assegurassem que a gasolina introduzida no mercado americano contivesse mistura em sua composição final de volume aplicável de combustível não derivado de fontes fósseis¹⁷⁵. Sob a autoridade concedida pelo Congresso, a EPA criou o RFS, em 2007¹⁷⁶. No dia 19 de dezembro de 2007, o legislativo dos Estados Unidos aprovou a Lei de Independência e Seguridade Energética. Com esse novo marco legal, a Agência de Proteção Ambiental foi forçada a expandir o RFS, iniciando os trabalhos de formulação do novo programa, no dia 5 de maio de 2009, e terminando em 26 de março de 2010.

A análise do engajamento parlamentar no processo de formulação do *Renewable Fuel Standard 2* será efetuada à luz das hipóteses levantadas no capítulo teórico. A hipótese n^o 1 se

¹⁷⁵ Informações disponíveis em: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:HR00006:@@@D&summ2=m&|TOM:/bss/d109query.html|Congressional>.

¹⁷⁶ Informação disponível em: <http://www.epa.gov/otaq/fuels/renewablefuels/index.htm>.

predispunha a afirmar que nos presidencialismos do Brasil e dos Estados Unidos, quando o Poder Executivo está elaborando políticas públicas, congressistas procuram se engajar e interferir nos processos de tomada de decisão.

Na observação das informações coletadas para o teste da primeira hipótese, apreende-se que, no caso do processo de formulação do RFS2, parlamentares utilizaram a estratégia de participar das instâncias criadas pelo Executivo para influenciar no processo de formulação da política de incentivo aos biocombustíveis nos Estados Unidos. Esse tipo de engajamento é mais eficaz para quem pretende influenciar as escolhas dos tomadores de decisão acerca do teor da política pública em processo de formulação. O deputado Ike Skelton enviou um comentário escrito, no período de 60 dias após a publicação da proposta de regulamentação estabelecida pela Lei de Procedimentos Administrativos, para consideração da Agência de Proteção Ambiental, argumentando não acreditar que os padrões de uso indireto da terra, a partir da observação de quais têm maior impacto na emissão de gases do efeito estufa, em países estrangeiros, seja um método adequado para incentivar a produção da indústria de biocombustíveis dos Estados Unidos. A resposta da EPA foi que a implementação do RFS2 da forma como proposto, respeitando as determinações estabelecidas pela Lei de Independência e Segurança Energética, favoreceria o setor agrícola norte-americano como um todo, com alguns componentes beneficiando-se mais do que outros, dependendo das emissões de gases do efeito estufa associados à produção dos combustíveis. Contudo, se o Congresso Nacional procura promover toda a produção de biocombustíveis sem levar em conta as emissões dos gases do efeito estufa relacionadas com a cadeia produtiva dos combustíveis renováveis, os congressistas não teriam especificado na lei que autorizou a formulação do Renewable Fuel Standard 2 os limites para a redução de GEE para cada categoria de biocombustível¹⁷⁷.

Nota-se que essa instância institucionalizada de participação criada pela Agência de Proteção Ambiental foi um espaço efetivo de interlocução entre Executivo e Legislativo, no qual o congressista expôs sua inquietação acerca da política proposta pelo governo e o órgão governamental ponderou sobre o comentário escrito enviado pelo deputado Ike Skelton. A resposta dada pela EPA, no entanto, indicou que a agência não iria adotar a sugestão do congressista de não utilizar os padrões de uso da terra de outros países na regulamentação americana.

¹⁷⁷ Informação disponível no documento *Renewable Fuel Standard Program (RFS2) Summary and Analysis of Comments*, coletado no arquivo eletrônico da Agência de Proteção Ambiental chamado EPA Docket Center EPA-HQ-OAR-2005-0161.

Outra forma de participação direta no processo de formulação de políticas públicas do Executivo é por meio de reuniões fechadas com as autoridades dos órgãos governamentais responsáveis pela tomada de decisão. Mesmo com a declaração de David Korotney, analista da Agência de Proteção Ambiental, na apreciação do processo de formulação da primeira política climática federal, empreendida no capítulo anterior, de que não é comum o procedimento do diálogo direto com os parlamentares nas instâncias internas do Executivo para debater o conteúdo das políticas regulamentarias, durante o desenvolvimento do Renewable Fuel Standard 2, a Agência de Proteção Ambiental realizou uma série de reuniões com os atores interessados na política de incentivo aos biocombustíveis do governo Obama. Dentre os participantes desses encontros, estava presente uma equipe de assessoria de um senador americano.

A figura abaixo representa o registro da reunião, mas sem a informação do nome do senador para quem os assessores trabalhavam; com efeito, não se fará constar essa informação que teria, a priori, como objetivo verificar se congressistas do partido do presidente ou da oposição serão mais assíduos nos espaços de tomada de decisão no interior do Executivo, mas apenas para constatar que parlamentares podem participar diretamente nas instâncias dos órgãos governamentais dos debates que constituem a formulação da política pública. Cabe ressaltar que a presente tese tentou entrar em contato com o servidor Paul Argyropoulos, para a realização de uma entrevista, a fim de coletar informações acerca do processo decisório, mas o servidor não retornou o contato.

Figura_22: Registro do encontro de funcionários da EPA responsáveis pela elaboração do RFS2 com assessores de senador.

Date: 10-7-09	Location: Meeting in D.C. and Conference Call
EPA attendees: OCIR, Paul Argyropoulos, others	Stakeholder attendees and affiliation: Senator Sessions Staff
Topics/issues/agenda: RFS2 RIN Issues	
Date: 10-8-09	Location: Meeting in D.C. and Conference Call
EPA attendees: Paul Argyropoulos	Stakeholder attendees and affiliation: Caribbean Basin Initiative – Jamaican Embassy
Topics/issues/agenda: CBI Compliance – RFS2- Dehydrator Interests	
Date: 10-13-09	Location: Meeting in D.C. and Conference Call
EPA attendees: Meg McCarthy, CISD, Paul Argyropoulos, TCD	Stakeholder attendees and affiliation: UNICA
Topics/issues/agenda: Brazilian Ethanol – RINs, Product Tracking, etc.	

Fonte: EPA Docket Center EPA-HQ-OAR-2005-0161

Somado ao engajamento direto nas instâncias criadas pelo Executivo para o conteúdo da política pública com os interessados na temática, os congressistas utilizaram outras formas de se engajarem na elaboração do Renewable Fuel Standard 2, buscando dialogar com atores da sociedade civil e membros do Executivo. A criação de fóruns de debate por congressistas correspondeu a uma segunda tentativa de participação nos processos decisórios. Através do sistema de comissões, que oferece oportunidades para os congressistas coletarem informações acerca das formas como o governo elabora e implementa suas políticas públicas, se possibilita a apresentação de sugestões às atividades de tomada de decisão do Executivo e ainda permite a divulgação das preferências dos parlamentares (LIMONGI, 1994; RHODE, 2005; FENNO, 1989). Os membros da Subcomissão de Conservação, Crédito, Energia e Pesquisa da Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados realizaram uma audiência pública, no dia 6 de maio de 2009, para analisar os impactos do uso indireto da terra e das disposições acerca dos combustíveis renováveis provenientes da biomassa, que se encerrariam com o programa RFS. Os deputados que discursaram no evento foram: Bob Goodlatte (Partido Republicano), Stephanie Herseth Sandlin (Partido Democrata), Tim Holden (Partido Democrata), Collin C. Peterson (Partido Democrata) e Adrian Smith (Partido Republicano). Os convidados para apresentar seus pontos de vistas foram: Economista Chefe do Departamento de Agricultura, Diretor da Divisão de Transporte e Qualidade do Ar da Agência de Proteção Ambiental,

professor do Centro de Agricultura e Desenvolvimento Rural da Universidade Estadual de Iowa, Diretor Executivo da empresa *New Fuels Alliance*, Gerente Geral da empresa *Platinum Ethanol*, Vice Presidente do Conselho Nacional de Biodiesel, Diretor do Departamento de Agricultura do Estado da Pensilvânia, representante da Fundação Americana de Florestas. Enviaram material escrito para a audiência pública, mas não fizeram uso da palavra, as seguintes instituições: as associações americanas de Produtores de Soja e de Sabão e Detergentes; as empresas *Biotechnology Industry Organization* e *PetroAlgae*; os governadores de Dakota do Sul e Iowa; a Aliança Nacional dos Proprietários de Florestas e Sociedade Florestal Americana.

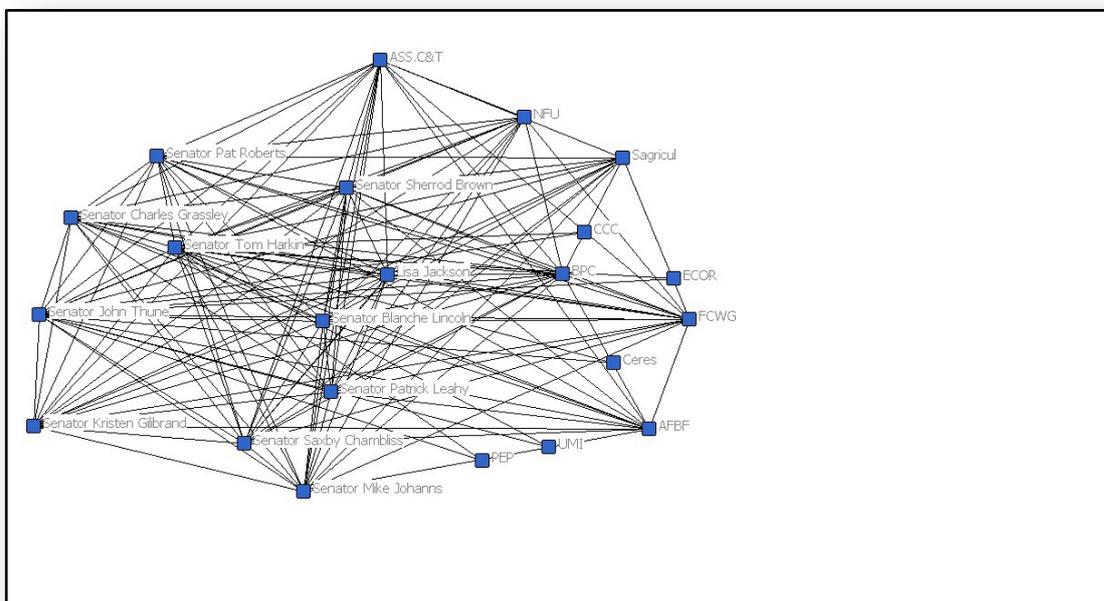
As comissões permitem que especialistas e autoridades repassem informações acerca das políticas públicas em desenvolvimento no país (RHODE, 2005) bem como os reflexos dos programas governamentais na sociedade por meio da exposição de representantes das organizações da sociedade civil (FENNO, 1989). Na audiência pública realizada pela Subcomissão de Conservação, Crédito, Energia e Pesquisa, os deputados puderam criar interlocução e fortalecer laços com governadores de unidades da federação produtoras de matérias primas para os biocombustíveis, como são os casos dos Estados de Iowa e Dakota do Sul. Os técnicos das agências governamentais também estavam presentes, inclusive, segundo Lowi (1964), as comissões favorecem a interlocução de congressistas com as autoridades do Executivo de forma mais frequente, o que possibilita trocas de informações e criação de laços mais fortes entre esses atores. Na rede apresentada na figura 23, pode-se observar os contatos que foram estabelecidos entre os integrantes de subcomissão e outros atores membros da comunidade política que discutiu o RFS2. No lado esquerdo da mesma figura, estão os congressistas participantes da audiência pública; os agentes externos ao Congresso convidados para dialogarem com os deputados ficaram expostos no centro do sociograma e, do lado direito, compreende-se os deputados que buscaram outra forma de interlocução com os tomadores de decisão do Executivo, o envio de ofícios, requisitando que os órgãos governamentais levem em consideração as preferências dos parlamentares. Com o gráfico pode-se visualizar que os representantes da Agência de Proteção Ambiental e do Departamento de Agricultura foram chamados para prestarem contas a diferentes grupos de parlamentares que buscaram, como argumentou Gilmour e Harlley (1994), informações referentes às intenções do Executivo com a proposta de política pública: se os programas governamentais respeitam às diretivas legislativas, se as regulamentações do Executivo afetam negativa ou positivamente os distritos eleitorais dos congressistas e, ainda, expor as opiniões congressuais acerca do conteúdo da política de incentivo aos biocombustíveis.

Biofuels, do Presidente da empresa *Green Earth Fuels*, do Executivo da Associação Americana dos Produtores de Soja, do Presidente da Federação dos Fazendeiros do Estado da Geórgia e do professor do Centro de Engenharia da Universidade da Geórgia.

O Senado americano também procurou realizar audiências públicas para discutir as novas políticas para os biocombustíveis no país. No dia 22 de julho de 2009, a Comissão de Agricultura, Nutrição e Florestas organizou uma reunião para examinar os desafios na área de energia e aquecimento global, bem como as propostas do governo para tratar desses assuntos, no caso o RFS2. Os senadores Tom Harkin (Partido Democrata), Saxby Chambliss (Partido Republicano), Charles Grassley (Partido Republicano), Sherrod Brown (Partido Democrata), Kristen Gillibrand (Partido Democrata), Mike Johanns (Partido Republicano), Patrick Leahy (Partido Democrata), Blanche Lincoln (Partido Democrata), Pat Roberts (Partido Republicano) e John Thune (Partido Republicano) debateram com o presidente da organização sem fins lucrativos *Bipartisan Policy Center*, o presidente da União Nacional dos Fazendeiros, o representante do *think tank Forest Climate Working Group*, o presidente da Federação Americana de Agricultores, o diretor da Casa Branca para Ciência e Tecnologia, a secretária da Agência de Proteção Ambiental e o secretário do Departamento de Agricultura sobre os desafios impostos ao governo de Barack Obama para formular e implementar políticas que tenham a preocupação de regulamentar o setor dos biocombustíveis e contribuir para as iniciativas do Presidente da República referentes às mudanças climáticas.

Na análise dos elementos dispostos em rede, verifica-se que a formada pelos senadores foi mais fechada do que as dos deputados; apenas um senador buscou outros mecanismos de se engajar no processo de formulação do RFS2 e tentar influenciar os tomadores de decisão do Executivo. A rede dos senadores, exposta na figura abaixo, contou com a participação de alguns grupos de interesses na área de agricultura e clima, e com a presença dos chefes da EPA e Departamento de Agricultura para prestarem esclarecimentos sobre o desenvolvimento da política de biocombustíveis, o impacto desse programa no setor produtivo agrícola norte-americano bem como a forma segundo a qual os padrões de uso indireto do solo seriam regulados a partir de quesitos concernentes a diminuições da emissão de gases do efeito estufa proveniente da atividade agropecuária.

Figura_24: Rede egocentrada das audiências dos senadores na Comissão de Agricultura, Nutrição e Florestas



No dia 1 de setembro de 2009, a Comissão de Agricultura, Nutrição e Florestas do Senado novamente preparou uma audiência pública, com o objetivo de examinar a expansão do papel dos biocombustíveis nos Estados Unidos. Nessa reunião, apenas os senadores Tom Harkin (Partido Democrata) e John Thune (Partido Republicano) se reuniram com os representantes de diferentes empresas, tais como a *Energy Corporation*, *Couser Cattle Company*, *Ceres*, *POET*, e um professor da Universidade de Minnesota, para discutirem a pauta da audiência pública.

Para subsidiar os congressistas com as informações necessárias ao engajamento parlamentar, além das audiências públicas, os congressistas americanos requisitaram ao *Government Accountability Office*¹⁷⁸ (GAO) o exame dos efeitos do aumento da produção de biocombustíveis na agricultura, meio ambiente e emissões dos gases do efeito estufa nos Estados Unidos; o suporte do governo federal à produção doméstica de biocombustíveis; e os principais desafios no cumprimento do programa RFS. A presidente da Comissão de Meio Ambiente e Obras Públicas¹⁷⁹ do Senado americano, Barbara Boxer, requisitou ao *Government Accountability Office* que desenvolvesse um estudo acerca dos biocombustíveis.

¹⁷⁸ Tradução Divisão de Responsabilidade Governamental.

¹⁷⁹ Tradução do inglês: *Committee on Environment and Public Works*.

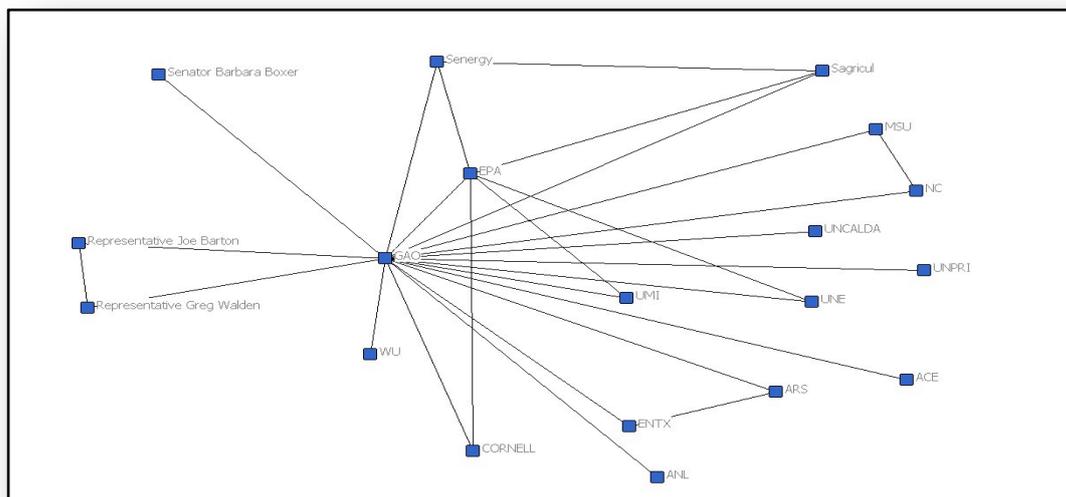
Em agosto de 2009, o GAO publicou o relatório chamado “*Biofuels: Potential Effects and Challenges of Required Increases in Production and Use*”. Os pesquisadores do GAO revisaram estudos científicos, empreenderam entrevistas face a face com especialistas e funcionários das agências governamentais e visitaram cinco laboratórios do Departamento de Energia e do Departamento de Agricultura do governo federal. Os entrevistados foram: Timothy Searchinger (Universidade de Princeton); Ralph Heimlich (Proprietário da empresa Agricultural Conservation Economics); Tad Patzek (Universidade do Texas); David Pimentel (Universidade de Cornell); Holly Gibbs (Universidade de Wisconsin); Joseph Fargione (Representante da organização não-governamental The Nature Conservancy); Jason Hill (Universidade de Minnesota); Erik Nelson (Universidade de Minnesota); Michael Wang (Pesquisador do laboratório do Departamento de Estado – Argonne National Laboratory); Mark Delucchi (Universidade da Califórnia em Davis); Ken Vogel and Marty Schmer (Pesquisador do Laboratório do Departamento de agricultura – Agricultural Research Service); Bruce Dale (Universidade Estadual de Michigan); Kenneth Cassman (Universidade de Nebraska-Lincoln); Madhu Khanna (Universidade de Illinois); Steve del Grosso (Universidade do Texas A&M); Bruce McCarl (Universidade do Texas A&M). Após a elaboração do relatório, os pesquisadores do GAO enviaram recomendações à Agência de Proteção Ambiental, ao Departamento de Energia e ao Departamento de Agricultura, que responderam às indicações apontadas no referido relatório com alguns comentários sobre possíveis proposições futuras que os órgãos estatais poderiam desenvolver¹⁸⁰.

A rede egocentrada do GAO, exposta na figura 25, demonstra que o estudo realizado pelo órgão vinculado ao Congresso Nacional dos Estados Unidos foi repassado para os demais parlamentares pela senadora Barbara Boxer (Partido Democrata) e os deputados Joe Barton (Partido Republicano) e Greg Walden (Partido Republicano), que se posicionaram como pontes para a difusão das informações coletadas com os órgãos estatais e os especialistas na área de biocombustíveis. Com a leitura do documento elaborado pelo GAO, no dia 9 de dezembro de 2009, os deputados Joe Barton e Greg Walden pediram para o *Government Accountability Office* explorar o impacto da expansão do montante de etanol que seria misturado à gasolina. O incremento estava previsto nas novas regras estabelecidas para o RFS2. O problema levantado pelos deputados era que toda a gasolina comercializada nos

¹⁸⁰ Informações disponíveis em: <http://www.gao.gov/products/GAO-09-446>.

Estados Unidos teria que conter 10% de etanol (E10) e os volumes não utilizados na mistura poderiam estar sujeitos a dificuldades para serem absorvidos pelo mercado consumidor ¹⁸¹.

Figura_25: Rede egocentrada *Government Accountability Office*



Os deputados e senadores americanos utilizaram uma terceira forma de engajamento parlamentar para participar e tentar influenciar o processo de elaboração do RFS2. Assim como na segunda estratégia de engajamento, nessa os congressistas empregaram, mais uma vez, um instrumento disponível institucionalmente ao Poder Legislativo para se comunicar com os órgãos do Executivo, o dispositivo correspondeu ao envio de ofícios. Os deputados Bruce Braley (Partido Democrata), John Shimkus (Partido Republicano), Leonard Boswell (Partido Democrata), David Loeb sack (Partido Democrata), Robert Latta (Partido Republicano), Ike Skelton (Partido Democrata), Steven King (Partido Republicano), Tom Latham (Partido Republicano), Larry Kissel (Partido Democrata), Tim Holden (Partido Democrata), Aaron Schock (Partido Republicano), Lee Terry (Partido Republicano), Joe Donnelly (Partido Democrata), Phil Hare (Partido Democrata), Earl Pomeroy (Partido Democrata), Blaine Luetkemeyer (Partido Republicano), Jo Ann Emerson (Partido Republicano), Brad Ellsworth (Partido Democrata) e Deborah Halvorson (Partido Democrata) enviaram um ofício para o diretor da Secretaria de Administração e Orçamento, com cópias para a secretária da Agência de Proteção Ambiental, para o diretor do Departamento de Agricultura e para o assistente do presidente Barack Obama para assuntos de Energia e

¹⁸¹ Informações disponíveis em: www.gao.gov/new.items/d11513.pdf.

Mudanças Climáticas, reforçando o caráter essencial do RFS2 e a importância de acelerar o desenvolvimento da produção de combustíveis renováveis e do seu uso para os Estados Unidos.

Os assinantes da carta ressaltaram, no entanto, a preocupação no que diz respeito ao estabelecimento de critérios para a emissão de gases do efeito estufa por meio de mudanças na utilização indireta do solo. De acordo com os parlamentares, esse critério pode causar um impacto negativo, comprometendo o sucesso geral do programa. Por isso, solicitam que a EPA não inclua qualquer metodologia de cálculo que determine mudanças no uso indireto do solo, com o objetivo de obrigar a diminuição das emissões de gases do efeito estufa na produção de biocombustíveis¹⁸².

O senador Tim Johnson (Partido Democrata) e os deputados Aaron Schock (Partido Republicano) e John M. Shimkus (Partido Republicano) escreveram um ofício para a secretária da EPA apoiando a petição enviada pelas Associações de Produtores de Milho dos Estados de Illinois, Iowa, Minnesota e Missouri, bem como a Associação de Combustíveis Renováveis de Illinois, requisitando que a Agência de Proteção Ambiental não levasse em consideração, na formulação do *Renewable Fuel Standard 2*, os modelos e dados de países estrangeiros para o uso indireto do solo, pois bases de dados verificáveis e modelos consistentes acerca do uso da terra em outros países para a produção de biocombustíveis não estavam disponíveis¹⁸³.

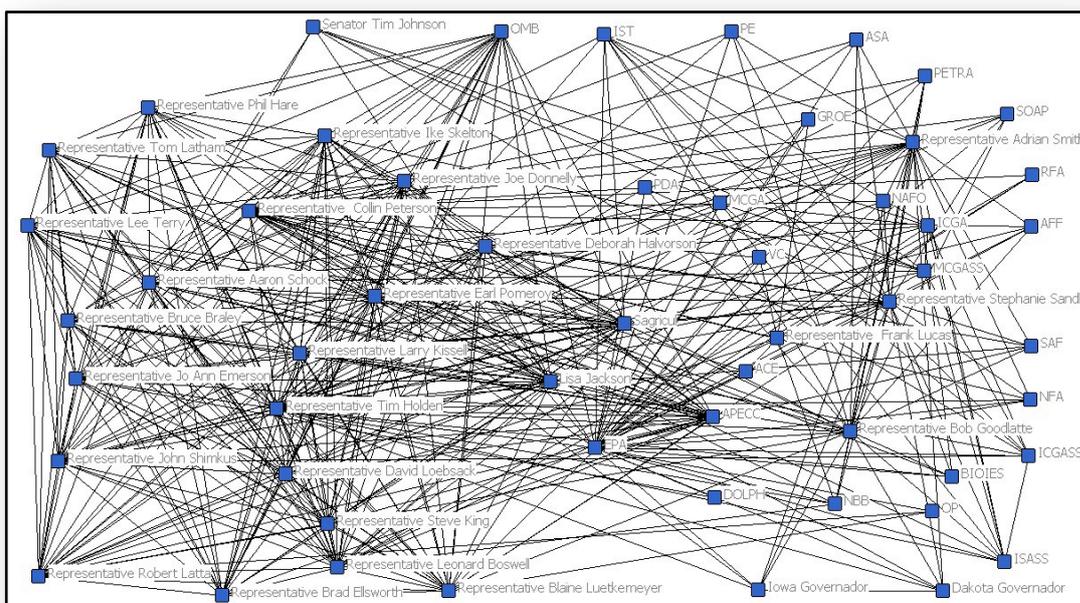
O sociograma da figura 26 engloba a representação gráfica de todos os parlamentares que enviaram ofícios para a Secretaria de Administração e Orçamento, Agência de Proteção Ambiental e para a chefe da EPA, Lisa Jackson. O gráfico apresenta vínculos mais concentrados entre os próprios congressistas, uma vez que além dessa estratégia de engajamento eles participaram das reuniões nas comissões temáticas, o que fortalece os laços. Os demais atores não estatais presentes no sociograma são, em sua maioria, representantes das associações de produtores a nível estadual e federal, mas também constam dois governadores e refinarias de biocombustíveis que procuraram discutir com os parlamentares as questões referentes à nova política de incentivo a combustíveis renováveis e apresentarem propostas sobre suas experiências e visões acerca da temática. Com a exceção dos governadores, os demais atores de organizações da sociedade civil participaram com frequência de outras reuniões promovidas pelos congressistas para debater sobre os

¹⁸² A carta foi enviada no dia 20 de março de 2009.

¹⁸³ A carta foi enviada no dia 20 de novembro de 2009.

biocombustíveis¹⁸⁴, caracterizando os vínculos entre esses agentes e os parlamentares como sólidos, ou seja, não ocorreram exclusivamente para debater o RFS2.

Figura_26: Rede egocentrada ofício de deputados para diretor da Secretaria de Administração e Orçamento



Cabe um destaque para o desempenho do deputado Ike Skelton (Partido Democrata), pois ele participou de audiências públicas, expediu um ofício para a Lisa Jackson recomendando à agência que os modelos de uso indireto da terra em países estrangeiros não deveriam ser considerados quando se trata de avançar a indústria de combustíveis renováveis dos Estados Unidos e enviou um comentário escrito, no período de 60 dias após publicação da proposta de regulamentação estabelecida pela Lei de Procedimentos Administrativos, para consideração da Agência de Proteção Ambiental, onde expõe a ideia de não acreditar que os padrões de uso indireto da terra em países estrangeiros constituam em um método adequado para incentivar a produção americana¹⁸⁵. A motivação da interpelação do deputado deve-se ao recebimento de uma mensagem da Associação dos Produtores de Milho de Missouri demonstrando a preocupação deles com esse assunto. Para sustentar as inquietações do grupo,

¹⁸⁴ Informação disponível em: <http://agriculture.house.gov/112-hearings?page=5> e <http://www.ag.senate.gov/hearings>

¹⁸⁵ Informação disponível no documento *Renewable Fuel Standard Program (RFS2) Summary and Analysis of Comments*, coletado no arquivo eletrônico da Agência de Proteção Ambiental chamado EPA Docket Center EPA-HQ-OAR-2005-0161.

o congressista decidiu escrever a carta para a EPA¹⁸⁶. Esse congressista do Partido Democrata se engajou tanto nas instâncias no interior do Executivo quanto as existentes no Congresso para tentar convencer a Agência de Proteção Ambiental a reconsiderar seu posicionamento a respeito da regulamentação do uso da terra para a produção de biocombustíveis.

A última forma dos congressistas se engajarem no processo de formulação do RFS2 foi através da introdução de um projeto de lei, número H.R.4572, que incluía dispositivos legais impedindo a Agência de Proteção Ambiental de utilizar cálculos de mudanças no uso indireto do solo nas regulamentações referentes aos biocombustíveis e, ainda, expandia a definição de biomassa. Os deputados Collin Peterson (Partido Democrata), Ike Skelton (Partido Democrata) e Jo Ann Emerson (Partido Republicano) foram os proponentes do projeto de lei. Os dois últimos parlamentares mencionados são aqueles que enviaram cartas à EPA pedindo para não considerar os modelos estrangeiros de uso indireto do solo. A proposição legislativa, introduzida no dia 2 de fevereiro de 2010, ainda não foi apreciada pela Câmara dos Deputados¹⁸⁷.

No RFS2, os congressistas americanos se envolveram na cogestão com o Executivo por meio de dois estilos: parceiros consultivos e superintendentes. As audiências públicas empreendidas na Câmara dos Deputados e no Senado para discutir os impactos do uso indireto da terra na produção de biocombustíveis, os incentivos fiscais a cadeia produtiva, os impactos aos pequenos agricultores, os desafios das fontes de energia renovável e a expansão do papel dos biocombustíveis nos Estados Unidos criaram mecanismos de interlocução com representantes do Executivo e de organizações da sociedade civil acerca da proposta do *Renewable Fuel Standard Program (RFS2) for 2010 and beyond*. Para pressionar pela construção de consenso sobre ponto divergente, os congressistas propuseram projeto de lei, H.R. 4572, que dispunha acerca do impedimento da Agência de Proteção Ambiental de empregar cálculos de mudanças no uso indireto do solo nas regulamentações referentes aos biocombustíveis. Essa ação é considerada como característica do estilo parceiro consultivo de cogestão congressual e não do estilo adversário, pois procurava levar para o debate no interior do Congresso um tema até então sem acordo com o Executivo, criando uma restrição estatutária para pressionar a construção de consenso com o governo sobre o assunto e não vislumbrava retardar ou até mesmo impedir a continuação do processo de formulação do RFS2 – atitude de oponente combativo. Agindo como superintendente, a senadora Barbara Boxer requisitou ao *Government Accountability Office* uma análise dos possíveis efeitos do

¹⁸⁶ O ofício foi escrito no dia 14 de setembro de 2009.

¹⁸⁷ Informação disponível em: <http://beta.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/4572?q=H.R.%204572>.

aumento da produção de biocombustíveis na agricultura e meio ambiente dos Estados Unidos, qual o apoio dado pelo governo para a produção interna de combustíveis renováveis e os desafios enfrentados pela administração federal para cumprir as determinações do programa RFS2. Além da utilização do GAO para supervisionar os trabalhos referentes à formulação da política de regulamentação dos biocombustíveis, os congressistas enviaram ofícios à EPA solicitando cuidados com as mudanças na metodologia aplicada ao cálculo de uso indireto do solo para a produção de combustíveis renováveis.

Analisada a hipótese número 1 e comprovando que houve engajamento parlamentar no processo de formulação do Renewable Fuel Standard 2, tanto nas instâncias no interior do Executivo quanto por meio dos recursos disponíveis no Congresso Nacional, faz-se menção à viabilidade da hipótese de número 2. De acordo com essa proposição, parlamentares filiados ao partido do Presidente da República, nos Estados Unidos, e dos partidos pertencentes à coalizão de apoio ao governo, no Brasil, são mais influentes na elaboração de políticas públicas do que os opositores; no Brasil, contudo, esse fenômeno está mais circunscrito ao congressista filiado ao mesmo partido do Ministro de Estado por conta dos laços institucionais criados no interior da agremiação política que aceitou a nomeação para a composição da coalizão de governo. Com relação à hipótese 2, não se pode afirmar se os congressistas do Partido Democrata foram mais influentes no processo de formulação do RFS2, mesmo o presidente Obama governando naquele período com uma composição no Congresso favorável ao seu partido, pois conquistou a maioria dos mandatos eletivos na Câmara e no Senado. A impossibilidade de comprovar essa hipótese deve-se ao fato de que a Agência de Proteção Ambiental se fez representar nas audiências públicas na Câmara dos Deputados e no Senado, receberam ofícios e comentários dos congressistas acerca de pontos específicos da política pública governamental, e por último, agendaram uma reunião com a equipe de um senador, mas não há indícios que todos esses contatos e interlocuções modificaram ou impediram a alteração da proposta inicial de RFS2 divulgado no Diário Oficial pela EPA.

A hipótese 3 da presente tese argumenta que devido ao compartilhamento da responsabilidade de governar com membros do partido, nos Estados Unidos, ou dos partidos que formam o governo, no Brasil, o Poder Executivo convida parlamentares para participar das discussões acerca das políticas públicas que está formulando. Para o Renewable Fuel Standard 2, houve um encontro entre servidores da Agência de Proteção Ambiental e a equipe de assessores de um senador na bateria de reuniões que a agência governamental empreendeu para discutir o programa de incentivo aos biocombustíveis. Contudo, como já ressaltado

anteriormente, devido a não especificação do nome do senador para quem os auxiliares trabalhavam, torna-se impossível comprovar se foi um congressista filiado ao partido de Obama, Partido Democrata, ou de oposição que participou do conjunto de reuniões organizadas pelo Executivo como forma de interlocução com os interessados na formulação do RFS2.

A hipótese 4 declarou que parlamentares pertencentes as comissões temáticas dos Congressos Nacionais do Brasil e dos Estados Unidos, que tratam dos temas referentes as políticas públicas formuladas pelo Executivo, exercem posições de centralidade entre os congressistas nos processos de formulação das políticas públicas governamentais. Segundo os cálculos realizados com o software Ucinet 6.0, o deputado Tim Holden (Partido Democrata), pertencente à Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados, foi o parlamentar que mais intermediou os relacionamentos que ocorreram no interior da rede com 1,59% das intermediações. O deputado também correspondeu ao congressista com melhor indicador de centralização das relações na comunidade política em torno do RFS2, o grau de centralização foi de 11,83%. Um último índice descritivo da rede foi o que calcula os passos mais curtos para um ator se deslocar e alcançar o maior número de agentes no interior da rede (*closeness*). O deputado Tim Holden consistiu no segundo parlamentar com a possibilidade de contatar com maior rapidez os demais atores (6,71%), ficando atrás apenas do deputado Phil Hare (Partido Democrata, 6,79% de *closeness*).

De acordo com Marteleto (2001), esses indicadores significam que quanto mais central um indivíduo, melhor a sua posição para as trocas de recursos e informações; essa qualidade não significa uma posição fixa, nem hierarquicamente determinada, mas uma otimização dos relacionamentos. A intermediação corresponde ao potencial de um ator de intermediar os intercâmbios e os fluxos de informações no interior da rede; um parlamentar, nessa posição, tem a prerrogativa de filtrar e controlar quais informações circulam entre os membros da comunidade política que dependem dele como elo de ligação com o Executivo. O deputado Tim Holden, por conta do indicador de *closeness*, foi o segundo deputado que percorreu menor caminho para se relacionar com os outros membros da rede sendo, portanto, um dos congressistas mais independentes em relação ao controle dos demais. O trabalho na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados possibilitou a Tim Holden maior espaço de centralidade na rede de políticas públicas do RFS2, contudo, esse espaço circunscreveu apenas as esferas do Congresso Nacional. Outro deputado, Ike Skelton, com índices (1,22% de intermediação, 7,04% de centralidade e 6,70%) um pouco menores do que o Holden, se engajou diretamente nas esferas institucionais de participação criadas pelo Executivo para que

indivíduos ou organizações pudessem apresentar comentários à elaboração da política pública. O deputado, a época, estava vinculado a comissão que cuida dos assuntos referentes às forças armadas, presidindo-a desde 2006¹⁸⁸.

A última hipótese levantada no capítulo teórico argumentava que congressistas experientes nas áreas das políticas públicas em processo de formulação possuem posicionamentos mais vantajosos, tais como interlocução direta com os tomadores de decisão e maior número de contatos com os demais interessados no processo decisório. O deputado com maior variação de estratégias para o engajamento na elaboração do RFS2, Ike Skelton, foi membro da Câmara dos Deputados de 1977 a 2010, atuando principalmente nas áreas militares e em questões rurais. Exerceu a função de presidente da Comissão de Serviços Militares na 110^a e 111^a legislaturas e foi membro da Frente Parlamentar Rural¹⁸⁹. Com relacionamento com a Associação dos Produtores de Milho de Missouri, correspondeu a um dos congressistas mais participativos e, como já debatido na hipótese número 4, esteve entre os três parlamentares com melhores indicadores de centralidade, intermediação e *closeness* possuindo interlocução direta com os tomadores de decisão, e relacionamentos consistentes com outros membros do Congresso nos debates sobre o RFS2. O deputado Tim Holden era menos experiente que Ike Skelton, mas tinha, em 2009, período de formulação do Renewable Fuel Standard 2, dezesseis anos de exercício do mandato de deputado com atuação, principalmente, voltada à área agrícola, trabalhando na Comissão de Agricultura e presidindo a Subcomissão de Conservação, Energia e Florestas. Tim Holden desempenhou papel de centralidade e intermediação de informações ao participar de audiências públicas e discussões acerca do envio de ofício para a EPA, reforçando as potencialidades do desenvolvimento do programa RFS2 para a economia e o meio rural dos Estados Unidos.

5.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

Neste capítulo percebemos que os parlamentares participam dos espaços criados pelo Executivo para a discussão com os atores interessados a respeito das propostas de políticas públicas dos governos do Brasil e Estados Unidos. Tanto no caso do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel quanto no *Renewable Fuel Standard 2* congressistas estiveram presentes em reuniões organizadas no interior dos órgãos governamentais buscando influenciar os teores das políticas públicas. Esse achado possibilitou confirmar a hipótese

¹⁸⁸ Informações disponíveis em: <http://bioguide.congress.gov/scripts/biodisplay.pl?index=S000465>

¹⁸⁹ Informações disponíveis em: <http://votesmart.org/candidate/biography/26936/ike-skelton#.UQmc4ehTXoA>

número 1 de forma mais completa se compararmos com as análises realizadas no capítulo anterior.

Outra distinção encontrada nas políticas de biocombustíveis refere-se ao fato de que no PNPB deputados com pouca experiência na área do biodiesel e no início do mandato eletivo na Câmara dos Deputados corresponderam ao congressistas com melhores posicionamentos de centralidade, intermediação e proximidade na rede de política pública formada em torno da elaboração do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel. Assim, o pressuposto de que congressistas experientes e pertencentes as comissões temáticas estarão em posições centrais no processo decisório não foi comprovada na análise da formulação do programa de biocombustível que ocorreu no Brasil.

No capítulo seguinte faremos uma análise comparativa dos casos estudados na presente tese de doutoramento com o objetivo de destacar os principais pontos a propósito do engajamento parlamentar no processo de formulação de políticas públicas governamentais.

Parte 3

Perspectiva Comparada

À Guisa de Conclusão

Engajamento Parlamentar em Políticas Públicas de Clima e Biocombustíveis no Brasil e Estados Unidos em Perspectiva Comparada

Nas democracias modernas, o processo eleitoral possui a capacidade de conferir aos candidatos eleitos a mandatos eletivos a prerrogativa de participarem, por tempo determinado, das arenas decisórias do Estado, atuando como atores legítimos nos jogos de poder e de negociações políticas na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas (KINZO, 2004). Nesse sentido, os parlamentares podem fazer escolhas de como irão materializar o exercício da representação política, decidindo acerca das suas estratégias no engajamento em atividades intra e extra legislativas (INÁCIO, 2011). Analisaremos nesta parte final da tese de doutorado os resultados encontrados nos capítulos empíricos do envolvimento dos congressistas brasileiros e americanos no processo de formulação de políticas públicas climáticas e de biocombustíveis em perspectiva comparada.

A comparação entre os casos de engajamento parlamentar nos processos de formulação de políticas públicas no Brasil e Estados Unidos tem como objetivo compreender algumas particularidades da participação dos parlamentares brasileiros na preparação, no Executivo, de políticas governamentais a partir da análise comparativa com a experiência americana. A comparação permitirá a auto compreensão (BALESTRO, 2006) do papel dos congressistas do Brasil nessa parte do ciclo decisório.

Os parlamentares constituem um dos atores que interagem no interior de uma comunidade política interessada em determinar os resultados do conjunto de ações e decisões que implicarão na proposição de políticas públicas. Nos casos selecionados nesta tese de doutoramento, o local responsável pela administração das atividades e das negociações para a formulação das políticas públicas foi o Executivo. Os congressistas atuaram como co-gestores nos processos decisórios. Sendo o Executivo o ator central, analisaremos inicialmente os aspectos institucionais que circunscreveram os trabalhos de elaboração das políticas climáticas e de biocombustíveis para verificar os constrangimentos e incentivos institucionais para a interlocução entre os parlamentares e os tomadores de decisão do Executivo.

Na formulação das políticas climáticas, os governos organizaram duas formas distintas de ambientes institucionais que ampararam as autoridades responsáveis pelo processo

decisório com as condições necessárias para a operacionalização das atividades indispensáveis à entrega ao público da proposta final das políticas públicas. Nos Estados Unidos, a EPA e o DOT sistematizaram, conjuntamente, todo o processo de formulação do *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*. Os demais atores da comunidade política interessados em participar da elaboração da política, tais como montadoras, ambientalistas e representantes de Estados da Federação, tiveram que agendar reuniões fechadas com os órgãos estatais para debater informações acerca de tecnologias que diminuem as emissões dos gases do efeito estufa e pontos da política regulatória. A ampliação da participação de grupos de interesse ocorreu com a promoção de três audiências públicas realizadas, cada uma, em cidades diferentes – Los Angeles, Detroit e Nova Iorque. Somada às audiências, a Lei de Procedimentos Administrativos exigiu que as agências governamentais concedessem a oportunidade para que qualquer cidadão enviasse comentários aos órgãos do governo e a Agência de Proteção Ambiental, bem como o Departamento de Transportes, deveria, obrigatoriamente, responder às interpelações recebidas. Esse cenário correspondeu ao ambiente institucional criado pela EPA e DOT para discutir com os grupos políticos o *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*.

Os membros do Congresso Nacional, de acordo com os dados coletados junto aos órgãos oficiais, não estiveram presentes nesses espaços institucionalizados de participação da comunidade política interessada em se envolver no processo de elaboração da política pública. Contudo, por conta de poderes constitucionais conferidos ao Legislativo, deputados e senadores criaram seus próprios ambientes institucionais para a discussão da política de clima com o comparecimento de representantes da Agência de Proteção Ambiental e do Departamento de Transportes, bem como de grupos de interesse. Esses ambientes foram as audiências públicas, que debateram a proposta de regulamentação das emissões dos GEEs provenientes dos automóveis. Na audiência realizada no Senado, apesar do Partido Democrata ser a legenda com o maior número de senadores à época, apenas um democrata – Thomas Carper – compareceu à reunião, enquanto três senadores do Partido Republicano – George Voinovich, Lamar Alexander e David Vitter – estiveram presentes. Os senadores republicanos foram mais engajados, ou melhor, procuraram se envolver no processo decisório por meio de variados instrumentos disponíveis aos congressistas, inclusive nas audiências públicas, na intenção de impedir a elaboração do *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*. Na audiência da Câmara dos Deputados, por sua vez, os representantes do Partido Democrata exerceram sua condição de maioria e contaram com quinze deputados contra treze congressistas republicanos durante a reunião. Nesse evento, a secretária da EPA,

Lisa Jackson, foi convidada para expor sobre o quanto a proposta da primeira política federal que regulamenta a emissão dos gases do efeito estufa poderia impactar a dependência americana de produtos derivados do petróleo, bem como a economia e segurança nacional. Os deputados republicanos, assim como os senadores filiados ao partido, procuraram questionar a viabilidade e a oportunidade da política climática. A legislação americana ainda permite, como forma de diálogo institucionalizado entre Congresso e Executivo, o envio de ofícios por parte dos primeiros para comentar ou questionar as atividades desempenhadas pelos órgãos governamentais. Os congressistas republicanos foram os principais remetentes de ofícios para consideração da Agência de Proteção Ambiental. A principal preocupação republicana era com os impactos das regulamentações climáticas na economia e na geração de empregos. Um grupo de senadores democratas também enviou um ofício com a mesma inquietação dos congressistas republicanos, mas, ao invés de questionar as consequências nacionais, estavam incomodados com efeitos nas suas bases eleitorais. Como os congressistas baseiam frequentemente suas estratégias de exercício da representação visando a reeleição (MAYHEW, 2004), mesmo em tempos de maior coesão partidária nos Estados Unidos, como na atualidade, os senadores democratas indicaram que, caso prejudicados eleitoralmente, não iriam apoiar a política pública proposta pelo governo administrado pelo seu próprio partido.

No Brasil, o ambiente institucional estabelecido para a formulação da PNMC ocorreu a partir da instituição, via decreto presidencial, do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM). O comitê contou com dezessete membros, sendo dezesseis órgãos governamentais e um, o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, híbrido, com partícipes do governo e de organizações da sociedade civil. O CIM realizou reuniões de janeiro a junho de 2008, com a participação, nos encontros, apenas de pessoas autorizadas pelo decreto presidencial. Isso significou que o espaço institucionalizado para a interlocução com grupos de interesse e parlamentares comprometidos nos debates da elaboração da proposta do Executivo de Política Nacional sobre Mudança do Clima foi bastante restrito. As organizações da sociedade civil enviaram suas contribuições para a discussão da PNMC por meio do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas ou diretamente, de forma informal, ao Ministério de Meio Ambiente, que coordenou o processo de formulação da proposição de política de clima do governo. Os congressistas também tiveram um contato institucional reduzido com o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima. Assim como os parlamentares americanos, os deputados e senadores membros de comissão no Congresso Nacional brasileiro, no episódio a Comissão Mista Especial de Mudanças Climáticas, utilizaram o mecanismo da audiência pública para institucionalizar a interlocução entre o

Legislativo e representantes do Executivo. O senador Renato Casagrande foi o único que dialogou com o Executivo fora das instâncias formais do Congresso Nacional, contudo, como relatou Thelma Krug essas conversas não resultaram em tentativas de influência no conteúdo da proposta do governo, mas discussões de como o tema estava refletido entre os parlamentares.

No caso do RFS2, os aspectos institucionais do processo de formulação da política pública foram semelhantes ao do *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*. Para o *Renewable Fuel Standard Program (RFS2) for 2010 and beyond*, a Agência de Proteção Ambiental, trabalhando, nessa circunstância, conjuntamente com o Departamento de Energia e o Departamento de Agricultura, respeitou todas as determinações legais quanto à criação das oportunidades de interlocução institucionalizada com os interessados na elaboração da regulamentação dos biocombustíveis. Uma diferença para o processo decisório da política climática foi a presença parlamentar nesses espaços de participação de atores interessados na política pública relativa a combustíveis renováveis. O deputado do Partido Democrata Ike Skelton escreveu um comentário direcionado à EPA, questionando a nova fórmula da permissão do uso indireto do solo para a produção do biocombustível e a assessoria de um senador realizou uma reunião fechada com analistas da Agência de Proteção Ambiental para debater pontos específicos da proposta da política de incentivo aos biocombustíveis dos Estados Unidos.

Os congressistas, assim como na política de clima, utilizaram as audiências públicas para constituir um instrumento de intercâmbio com o Executivo. Os deputados organizaram três audiências e os senadores duas, sendo os representantes do parlamentares do Partido Democrata os participantes mais assíduos dessas reuniões do que os filiados do Partido Republicano. Nos debates realizados nas casas legislativas, a principal reivindicação dos congressistas era a exigência da EPA tomar as precauções necessárias para reconsiderar as mudanças na metodologia de cálculo do uso indireto do solo para a produção dos biocombustíveis. Outro método empregado para a comunicação entre Congresso e Executivo, também usado no processo de formulação do *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*, foi o envio de ofícios solicitando esclarecimentos ou apresentando sugestões a respeito do RFS2.

Na elaboração do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, a Presidência da República constituiu um Grupo de Trabalho Interministerial responsável por apresentar estudos de viabilidade do biodiesel como fonte alternativa de energia e propor futuras ações para efetivar o combustível renovável no Brasil. O GTI – Biodiesel foi coordenado pela Casa

Civil e contou com a presença de outros 11 ministérios que tinham de alguma forma interface com a temática, além de promover audiências públicas com representantes da sociedade civil e membros do Congresso Nacional. Nesse processo, a participação foi ampla e institucionalizada, os parlamentares do Partido dos Trabalhadores, Mariângela Duarte e Rubens Otoni, por exemplo, foram convidados para acompanhar os trabalhos realizados pela GTI – Biodiesel, tendo inclusive o direito de apresentar suas propostas para o programa. A deputada Mariângela Duarte correspondeu a parlamentar mais influente nesse processo decisório, defendendo e pressionando pela inclusão da agricultura familiar como base da produção de biodiesel no Brasil. Ao final da etapa de formulação do PNPB a proposta da deputada que também era defendida por outros integrantes do governo, por exemplo o próprio Presidente da República, foi incluída no texto final do programa. Por iniciativa do Congresso Nacional, um outro espaço foi formado para o diálogo entre os interessados na introdução do biodiesel na matriz energética brasileira: o grande evento promovido pelo Conselho de Altos Estudos da Câmara dos Deputados, o Biodiesel e Inclusão Social, que contou com a participação de ministros de Estado, representantes de órgãos governamentais, parlamentares, empresários, trabalhadores e pesquisadores.

Tendo em vista o arcabouço institucional criado pelos Executivos para estruturar os trabalhos dos responsáveis pelas formulações das políticas de clima e biocombustíveis no Brasil e Estados Unidos, bem como os diferentes incentivos e restrições derivados das normas estabelecidas para a participação de grupos de interesse e parlamentares nos processos de tomada de decisão, caracterizaremos os estilos de engajamento congressional nos casos estudados a partir das cinco categorias de co-gestão de Gilmour e Halley (1994a): liderança estratégica, parceiro consultivo, superintendente, oponente combativo e observador passivo.

Os estilos de engajamento parlamentar nos processos de formulação das políticas públicas do Executivo nos casos estudados nos Estados Unidos foram parceiros consultivos, superintendentes e oponentes combativos na primeira política regulatória federal de clima. Já no programa de incentivos aos biocombustíveis deputados e senadores atuaram como parceiros consultivos e superintendentes.

A atuação dos parlamentares brasileiros como co-gestores no processo de formulação do projeto de lei do Executivo da Política Nacional sobre Mudança do Clima correspondeu ao estilo de observadores passivos. Os congressistas instituíram, um ano antes do processo no Executivo iniciar, uma comissão mista especial para tratar exclusivamente do tema climático. Nessa comissão, foram discutidas e levantadas informações acerca de diversos aspectos das mudanças climáticas com representantes de ministérios, organizações da sociedade civil e

órgãos do governo britânico. Legitimado pelo trabalho desempenhado na CMEsp – Mudanças Climáticas, o relator da comissão – senador Renato Casagrande – conversou com a Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do Ministério de Meio Ambiente para debater os encaminhamentos efetuados no Congresso Nacional durante a elaboração da proposta do Executivo de uma PNMC. Representantes do MMA, Casa Civil e Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas prestaram conta à comissão sobre os andamentos do processo de construção da Política Nacional sobre Mudança do Clima. Os parlamentares também se envolveram de forma indireta na elaboração do projeto de lei do Executivo, por meio do apoio conferido por congressistas à submissão, pelo Observatório do Clima, de um trabalho sobre elementos para a formulação de marco regulatório concernente às mudanças climáticas. Esse trabalho, como já relatado por Thelma Krug, ofereceu aos membros do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima subsídios de como estava sendo tratado o assunto no âmbito da sociedade civil. Não ocorreu tentativas de influenciar no conteúdo da Política Nacional sobre Mudança do Clima proposta pelo Executivo, o relator da Comissão Mista Especial de Mudanças Climáticas até dialogou com membros do Executivo em situações exteriores às atividades legislativas, mas sem a intenção de defender preferências congressuais a proposição do governo.

No Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, os congressistas brasileiros se comportaram de acordo com os estilos de lideranças estratégicas e parceiros consultivos. A primeira postura é caracterizada pela condução de atividades investigatórias para desenvolver informações suficientes, com o objetivo de fundamentar possíveis ações governamentais e mobilizar apoios à política em discussão. A deputada federal Mariângela Duarte (PT) desempenhou essa função desde o início do processo de formulação do PNPB. A parlamentar, a partir do contato com o Instituto Volta ao Campo, no começo do ano de 2003, percorreu gabinetes de outros deputados para divulgar as ideias pertinentes à promoção da inclusão social da agricultura familiar, por meio de projetos de geração de renda e emprego ligados ao biodiesel. Mariângela Duarte promoveu, ainda, uma audiência pública na Câmara dos Deputados para tratar do Projeto Biodiesel e do Sistema Volta ao Campo, que culminou com um pedido à Casa Civil para estudar o assunto. Criado o Grupo de Trabalho Interministerial do Biodiesel, a deputada intermediou a participação da organização não-governamental Instituto Volta ao Campo nas audiências públicas realizadas no Palácio do Planalto, em que se debateu a viabilidade da introdução do biodiesel na matriz energética brasileira. A própria deputada participou das reuniões do GTI. O Conselho de Altos Estudos da Câmara dos Deputados agenciou um grande evento no Congresso Nacional com a exposição de veículos e

geradores movidos a biodiesel, pesquisas realizadas por centros tecnológicos e apresentações de autoridades científicas sobre as potencialidades do biodiesel não só como fonte de energia, mas também como propulsor da economia em regiões mais pobres do país. O evento realizado pelo Conselho de Altos Estudos foi importante para divulgar informações acerca do biodiesel e angariar apoio de autoridades do Executivo, parlamentares, empresários e pequenos agricultores ao processo em andamento de formulação de um programa para o biodiesel que enfocava a inclusão social. Pelos trabalhos realizados como lideranças nas discussões no Congresso acerca da introdução do biodiesel na agenda de tomada de decisão do Executivo, os deputados Rubens Otoni e Mariângela Duarte foram convidados para participar das reuniões do GTI – Biodiesel como representantes do Legislativo, ou seja, parceiros consultivos dos órgãos governamentais responsáveis pela formulação do PNPB, contribuindo no processo por intermédio do exercício do papel de representação de demandas sociais que surgiram aos respectivos mandatos eletivos.

Tendo em vista o exposto sobre as características de atuação dos parlamentares nos processos de formulação de políticas públicas, discutiremos a seguir as principais compreensões extraídas das análises das hipóteses levantadas no capítulo teórico. A hipótese número um afirmava que nos presidencialismos do Brasil e dos Estados Unidos, quando o Poder Executivo está elaborando políticas públicas, congressistas procuram se engajar e interferir nos processos de tomada de decisão. Nos casos selecionados de políticas climáticas e de biocombustíveis, averiguou-se que os parlamentares nos dois países se engajaram para dialogar com o Executivo, não só para ouvir dos órgãos governamentais a proposta de política pública, mas também para apresentar sugestões, críticas e até mesmo pedidos de suspensão das iniciativas do Executivo. O engajamento dos congressistas ocorreram na maior parte das vezes por meio de instrumentos internos dos Congressos Nacionais, contudo, isso não impediu que alguns parlamentares, no Brasil, todos pertencentes aos partidos da coalizão de governo e nos Estados Unidos de congressistas filiados ao partido do presidente Obama, tivessem participação direta nos espaços criados nos órgãos do Executivo para interlocução com os atores interessados nas políticas públicas governamentais. Isto ocorreu na Política Nacional sobre Mudança do Clima, no Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel e no *Renewable Fuel Standard 2*, sendo que nas duas últimas políticas os parlamentares buscaram influenciar as escolhas dos tomadores de decisão sobre o conteúdo das propostas do Executivo e na PNMC o parlamentar interlocutor dos formuladores apenas expôs as discussões sobre mudanças climáticas empreendidas pela Comissão Mista Especial criada no Congresso Nacional para tratar do tema. A confirmação dessa hipótese deve-se,

principalmente, às particularidades dos sistemas presidencialistas, uma vez que nessa forma de governo o Executivo e o Legislativo compartilham a prerrogativa de formulação de políticas públicas (OCTÁVIO CINTRA, 2004).

A hipótese 2 declarava que parlamentares filiados ao partido do Presidente da República, nos Estados Unidos, e dos partidos pertencentes a coalizão de apoio ao governo, no Brasil, são mais influentes na elaboração de políticas públicas do que os opositores; no Brasil, contudo, esse fenômeno está mais circunscrito ao congressista filiado ao mesmo partido do Ministro de Estado por conta dos laços institucionais criados no interior da agremiação política que aceitou a nomeação para a composição da coalizão de governo. Comparando os episódios dos quatro estudos de casos analisados nos capítulos anteriores, percebe-se que, para as políticas regulatórias americanas, não podemos afirmar que os congressistas do Partido Democrata, agremiação do presidente, tiveram mais facilidade de acessar aos processos decisórios do que os opositores republicanos. Tanto na elaboração do *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*, quanto no *Renewable Fuel Standard Program (RFS2) for 2010 and beyond*, os parlamentares se envolveram raramente nos mecanismos institucionais criados pelo Executivo, os quais proporcionaram a participação dos interessados nas instâncias decisórias. Deputados e senadores dos Estados Unidos utilizaram, predominantemente, os instrumentos disponíveis no presidencialismo daquele país, que caracterizam o ideal de pesos e contrapesos entre os poderes estatais. Essas ferramentas foram as audiências públicas na Câmara dos Deputados e no Senado, auditorias e supervisões de órgão de controle vinculado ao Congresso Nacional – GAO, ofícios, projetos de resolução embasados na Lei de Revisão Congressional e processos judiciais para se engajarem nas formulações das políticas públicas.

No Brasil, nas políticas analisadas, os políticos dos partidos que formavam a coalizão de apoio ao governo tiveram mais acesso aos processos de formulação das propostas de políticas públicas do que os parlamentares da oposição. No projeto de lei do Executivo da Política Nacional sobre Mudança do Clima, o relator da Comissão Mista Especial de Mudanças Climáticas, filiado ao Partido Socialista Brasileiro, foi o interlocutor pontual do governo quando esse desejava interagir com o Congresso Nacional. No Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, dois deputados federais do Partido dos Trabalhadores, o mesmo do ministro, tiveram a oportunidade de acompanhar todas as discussões no Grupo de Trabalho do Biodiesel, participando dos debates quanto à viabilidade econômica, social e política da introdução do biodiesel na matriz energética brasileira.

A hipótese 3 alegava que, devido ao compartilhamento da responsabilidade de governar com membros do partido, nos Estados Unidos, ou dos partidos, no Brasil, que formam o governo, o Poder Executivo convida parlamentares para participarem dos debates acerca das políticas públicas que está formulando. Nas políticas americanas, o Executivo, respeitando determinação legal, abriu espaço para que qualquer cidadão ou grupo de interesse ou congressistas participassem de alguns espaços de discussão das regulamentações, mas não houve um convite formal por parte dos órgãos governamentais para que deputados e senadores se juntassem às autoridades legitimadas, com o objetivo de formularem as políticas públicas de clima e biocombustíveis. A fala do analista da EPA, David Korotney, transcrita no capítulo 4, demonstra que não é comum o procedimento de acrescentar os parlamentares entre os atores estatais que redigirão os conteúdos das políticas regulamentarias. Normalmente, os congressistas buscam outros meios de se engajar na tomada de decisão. No Brasil, apenas no caso do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel ocorreu o convite para que dois deputados do partido do presidente participassem das reuniões do Grupo de Trabalho Interministerial do Biodiesel. Eles atuaram como representantes do Congresso Nacional nos trabalhos que resultaram na primeira etapa da preparação do programa nacional de introdução do combustível renovável na matriz energética brasileira. A hipótese número 3 não foi totalmente rejeitada, mesmo que somente em um dos quatro casos estudados o Executivo tenha convidado membros do Legislativo para compor o grupo de pessoas que formulariam as políticas públicas. O estudo indica que há possibilidade do governo utilizar essa metodologia de compartilhamento de responsabilidades entre Congresso e Executivo.

Na hipótese 4 afirmou-se que parlamentares pertencentes às comissões temáticas dos Congressos Nacionais do Brasil e dos Estados Unidos, que tratam dos temas referentes às políticas públicas formuladas pelo Executivo, exercem posições de centralidade entre os congressistas nos processos de formulação das políticas públicas governamentais. Somente no caso do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel congressistas fora das comissões que tratam dos temas referentes à política pública em processo de formulação no Executivo teve papel de centralidade entre os membros do Congresso Nacional. Essa mesma política trouxe um resultado destoante em comparação com as outras três analisadas na presente tese no que se refere ao teste da última hipótese, pois os deputados mais engajados na elaboração da política tinham pouca experiência com a temática do biodiesel e ainda eram novatos na Câmara dos deputados, exercendo a época o primeiro mandato.

Os resultados apresentados na presente tese de doutorado contribuem teoricamente para os estudos sobre a relação entre o Executivo e Legislativo no sentido de indicar as margens de penetração que os congressistas possuem nas tomadas de decisão do Executivo a partir da análise das distintas formas de organização das estruturas estatais no Brasil e Estados Unidos, das particularidades dos processos decisórios e das prerrogativas conferidas a cada um dos poderes. Uma segunda contribuição refere-se as análises quanto as estratégias e movimentos utilizados por deputados e senadores no engajamento parlamentar nas formulações de políticas públicas dos órgãos governamentais. Notamos que as possibilidades de participação e as tentativas de influenciar as escolhas adotadas pelo Executivo nas políticas públicas podem variar do engajamento direto no interior das instâncias criadas pelo Executivo até táticas mais cotidianas dos congressistas que estabelecem constrangimentos aos tomadores de decisão. Sendo que os parlamentares componentes dos partidos constituidores do governo participam com maior frequências dos espaços decisórios do Executivo.

A pesquisa possibilitou, ainda, a identificação de canais de comunicação organizados pelos parlamentares com o intuito de ecoar suas preferências bem como constituir vias de diálogo entre Congresso e órgãos da Presidência da República. A assimilação das interlocuções foi possível com a análise dos processos históricos relativos as configurações das políticas públicas no Brasil e Estados Unidos o que permitiu as reflexões sobre os caminhos pelos quais as políticas são elaboradas em ambos os países e a propósito de como o produto das negociações, que é a política pública, se afirma como um espelho das demandas dos atores envolvidos na rede e das tensões que eles estabelecem entre si.

Referências

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31 (31), 1988. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

AGGARWAL, Charu (ed.). *Social Network Data Analytics*. New York, Springer, 2011.

ALEMÁN, Eduardo. Partidos Legislativos e Redes de Apoio. In: RENNÓ, Lucio e INÁCIO, Magna. *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Editora UFMG. 2009.

ALMEIDA, Acir e SANTOS, Fabiano. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. *Revista Dados*, outubro/dezembro, ano/vol. 48, No. 004, pp. 693-735, 2005.

ALSTON, Lee J. and MUELLER, Bernardo. "Pork For Policy: Executive and Legislative Exchange In Brazil," *Journal of Law, Economics and Organization*, 2006, v22(1, Apr), 87-114.

AMES, Barry, PEREIRA, Carlos e RENNÓ, Lúcio. Famintos por Pork: Uma Análise da Demanda e Oferta por Políticas Localistas e suas Implicações para a Representação Política. In: POWER, Timothy e ZUCCO JR, Cesar. *O Congresso Por Ele Mesmo*. Editora UFMG. 2011.

AMES, Barry. Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics*, vol. 57, No. 2, pp. 324-343, 1995.

AMES, Barry. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor, University of Michigan Press. 2001.

AMORIM NETO, Octávio e TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. *Dados* (Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, v. 45, n.1, p. 5-38, 2002.

AMORIM NETO, Octávio. Algumas Consequências Políticas de Lula: Novos Padrões de Formação e Recrutamento Ministerial, Controle de Agenda e Produção Legislativa. In: Jairo Nicolau; Timothy J. Power. (Org.). *Instituições Representativas no Brasil: Balanço e Reformas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, v. , p. 55-73.

AMORIM NETO, Octavio. Estratégias presidenciais, padrões de governança e disciplina partidária no Brasil pós-constituente. In: AMORIM NETO, Octavio. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: FGV; Konrad-Adenauer Stiftung. 2006a.

AMORIM NETO, Octávio. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. *Dados* (Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, v. 43, n.2, p. 479-519, 2000.

AMORIM NETO, Octávio. The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, Univ. of Washington, Seattle, v. 39, n.4, p. 415-440, 2006.

ANDRES, Gary and GRIFFIN, Patrick. Understanding Presidential Relations with Congress. In: THURBER, James (ed.). *Tivals for Power: Presidential-Congressional Relations*. Fourth Edition, Rowman and Littlefield Publishers, 2009.

AVRITZER, Leonardo. Reforma Política e Participação no Brasil”, In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (org.). *Reforma política no Brasil*, Belo Horizonte, UFMG, 2006.

BÄCK, Hanna e DUMONT, Patrick. Tracing as the Next Step of Scientific Advance in Coalition Research. ECPR General Conference in Marburg, 18-21 September, 2003.

BALESTRO, Moisés Villamil. *Capital Social, Aprendizado e Inovação: Um Estudo Comparativo entre Redes de Inovação na Indústria de Petróleo e Gás no Brasil e Canadá*. Tese de Doutorado, CEPPAC, 2006.

BENNETT, Andrew e ELMAN, Colin. Case Study Methods in the International Relations Subfield. *Comparative Political Studies*. vol. 40. Number 2. pp.170-95. 2007.

BENNETT, Andrew. Case Study Methods: Design, Use, and Comparative Advantages. In: SPRINZ, Detlef e WOLINSKY, Yael. *Models, Numbers and Cases: Methods for Studying International Relations*. University of Michigan Press. 2004.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. *Relações Executivo-Legislativo no Presidencialismo de Coalizão: Um Quadro de Referência para Estudos de Orçamento e Controle*. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. *Textos para Discussão*, No.112, 2012.

BOHN, Simone. *Política Comparada: Um Mapeamento do Debate entre Propostas Teóricas e Metodologias de Pesquisa Alternativas*. São Paulo, BIB, No.59, pp.61-80, 2005.

BONAFONT, Laura. *Redes de políticas públicas*. Centro de Investigaciones Sociológica. Madrid.2004.

BOND, Jon R. and FLEISHER, Richard. *The President in the Legislative Arena*. The University of Chicago Press. 1990.

BORGES, André. *Desenvolvimento Argumentos Teóricos a Partir de Estudos de Casos: O Debate Recente em torno da Pesquisa Histórico-Comparada*. São Paulo, BIB, No.63, pp.45-59, 2007.

BÖRZEL, Tanja. Organizing Babylon: On the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration*, Vol.76, summer 1998, pp. 253-273.

BRASIL. *Constituição Federal*. 1988.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Da Administração Pública Burocrática à Gerencial*. *Revista do Serviço Público*, 47 (1), janeiro-abril, 1996.

BURT, Ronald. Structural Holes and Good Ideas. *American Journal of Sociology*, 110: 349-399, 2004.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e Democratização*. Paz e Terra, 1975.

CENAMO, Mariano e PAVAN, Mariana. *Resumo Geral da COP13: Florestas e REDD*. Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, 2008.

CHO, Wendy K. Tam and FOWLER, James. *Legislative Success in a Small World: Social Network Analysis and the Dynamics of Congressional Legislation*. *The Journal of Politics*, vol.72, No. 1, January 2010, pp-124-135.

CONLEY, Richard. *The Legislative Presidency in Political Time: Unified Government, Divided Government, and Presidential Leverage in Congress*. In: THURBER, James (ed.). *Tivals for Power: Presidential-Congressional Relations*. Fourth Edition, Rowman and Littlefield Publishers, 2009.

CRESWELL, John W. *Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1994

DAGNINO, Evelina. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Paz e Terra, São Paulo, 2002.

DAVIDSON, Roger. *The Presidency and Congressional Time*. In: THURBER, James (ed.). *Tivals for Power: Presidential-Congressional Relations*. Fourth Edition, Rowman and Littlefield Publishers, 2009.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. *Os “Cabeças” do Congresso Nacional: Uma Pesquisa sobre os 100 Parlamentares mais Influentes*. 19 Ed. Brasília, DIAP, 2012.

DINIZ, Eli. *Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais: Brasil Anos 1990*. Editora Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2000.

DUARTE, Mariângela. *Depoimento da ex-deputada federal Mariângela Duarte ao Instituto Volta ao Campo*. disponível em: <http://institutovoltaaocampo.org.br/depoimentos/leia/16>, 2011.

DUVERGER, Maurice. *Ciência Política: Teoria e Método*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1962.

EDWARDS, George. e WOOD, Dan. “Who Influences Whom? The President, Congress and the Media.” *American Political Science Review*, 93:2, pp. 327-344, 1999.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. *Plano Nacional de Agroenergia*. 2ª Edição, Embrapa Informação Tecnológica, 2006.

ESTADOS UNIDOS. *United States Constitution*. 1787.

FENNO, Richard. *Congressmen and Committees: A Comparative Analysis*. In: MCCUBBINS, Mathew and SULLIVAN, Terry (ed.). *Congress: Structure and Policy*. Cambridge University Press, 1989.

FERRARO, Agustín. *Friends in High Places: Congressional Influence on the Bureaucracy in Chile*. Latin American Politics and Society. University of Miami. 2008

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999. v. 1. 232p

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. *Instituições Políticas e Governabilidade: Desempenho de Governo e Apoio Legislativo na Democracia Brasileira*. In: RANULFO, Carlos (org.). *A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. *Poder de agenda e políticas substantivas*. In: RENNÓ, Lúcio e INÁCIO, Magna. *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Editora UFMG. 2009.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. *Processo orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, apoio ao Executivo e Programas de Governo*. Dados (Rio de Janeiro), v. 48, p. 737-776, 2005.

FIGUEIREDO, Argelina. *Government Coalitions in Brazilian Democracy*. *Brazilian Political Science Review*, vol, 1, No.2, pp. 182-216, 2007.

FOLEY, Michael and OWENS, John. *Congress and the Presidency: Institutional Politics in a Separated System*. Manchester University Press. 1996.

FREEMAN, Jody. *The Obama Administration's National Auto Policy: Lessons from the "Car Deal"*. *Harv. Envtl. Rev.* 343, 2011.

FREEMAN, Linton. *The Development of Social Network Analysis: A Study in the Sociology of Science*. Vancouver, Empirical Press, 2004.

FREY, Klaus. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. *Planejamento e Políticas Públicas (IPEA)*, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

GALVIN, Daniel and SHOGAN, Colleen. *Presidential Politicization and Centralization across the Modern-Traditional Divide*. *Polity*, vol. 36, No. 3, pp.477-504, 2004.

GARCEZ, Catherine Aliana Gucciardi. *Uma Análise da Política Pública do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB)*. Dissertação de Mestrado, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, 2008.

GEORGE, Alexander e BENNET, Andrew. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press. 2005.

GIDDENS, Anthony. *A Política da Mudança Climática*. Editora Zahar, 2010.

GILMOUR, Robert and HALLEY, Alexis. *Co-Managing Policy and Program Development*. In: GILMOUR, Robert and HALLEY, Alexis. *Who Makes Public Policy?: The Struggle for Control Between Congress and the Executive*. Chatham House Publishers. 1994a.

GILMOUR, Robert and HALLEY, Alexis. The Struggle for Control of Policy and Program Development. In: GILMOUR, Robert and HALLEY, Alexis. Who Makes Public Policy?: The Struggle for Control Between Congress and the Executive. Chatham House Publishers. 1994.

GIZZI, Michael, GLADSTONE-SOVELL, Tracey and WILKERSON, William. The Web of Democracy: An Introduction to American Politics. Thomson Wadsworth Publishers, 2008.

Gluckman, Max. 1955. Custom and Conflict in Africa . Oxford: Basil Blackwell.

GORREN, Regiane Catarina Ribeiro. Biocombustíveis – Aspectos Sociais e Econômicos: Comparação entre Brasil, Estados Unidos e Alemanha. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Energia, Universidade de São Paulo, 2009.

GRANOVETTER, Mark. Getting a Job: A Study of Contacts and Careers. Cambridge, Mass.: Havard University Press, 1974.

GRANOVETTER, Mark. The Strength of Weak Ties. American Journal of Sociology, v.78, 1973.

GREENPEACE. Greenpeace Climate Vision. 2009. Disponível em: www.greenpeace.org/.../2009/.../greenpeace-climate-vision.pdf. Acesso em: 16 fev.2012.

GREENSTEIN, Fred. Change and Continuity in the Modern Presidency. In: KING, Anthony (ed.). The New American Political System. Washington D.C.: American Enterprise Institute 1978.

GRISA, Catia. Diferentes Olhares na Análise de Políticas Públicas: Considerações sobre o Papel do Estado, das Instituições, das Ideias e dos Atores Sociais. Sociedade e Desenvolvimento Rural, vol. 4, No.1, 2010.

HECLO, Hugh. Issues Networks and the Executive Establishment. In: KING, Anthony (ed.). The New American Political System, Washington D.C.: American Enterprise Institute, pp. 87-124, 1978.

HEIDER, Fritz. Attitudes and Cognitive Orientation. Journal of Psychology, 21. Reprinted in Leinhardt. 1977.

HOLANDA, Ariosto. O biodiesel e a Inclusão Social. Centro de Documentações e Informações, Câmara dos Deputados, 2004.

IANNI, Octavio. Globalização: Novo Paradigma das Ciências Sociais. Estudos Avançados, vol. 8, No. 21, São Paulo, 1994.

INÁCIO, Magna. Engajamento Parlamentar no Brasil. In: POWER, Timothy e ZUCCO JR, Cesar. O Congresso Por Ele Mesmo. Editora UFMG. 2011.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Work Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernment Panel on Climate Change. Cambridge University Press, 2007.

KENIS, Patrick and SCHNEIDER, Volker. Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. In: B. Marin & R. Mayntz (Eds.), Policy networks (pp. 25-59). Frankfurt, Germany: Campus Verlag, 1991.

KERWIN, Cornelius. Rulemaking: How Government Agencies Write Law and Make Policy. CQ Press, 2003.

KETTLE, Donald. The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2002.

KICKERT, Walter J M and KOPPENJAN, Joop F M. Public Management and Network Management: An Overview. In: KICKERT, Walter J M; KLIJN, Erik-Hans e KOPPENJAN, Joop F M (editores). Managing Complex Networks: strategies for public sector. London: SAGE Publications, 1997.

KINGDON, John. Agendas, Alternatives, and Public Policies. 3a. Ed. New York: Harper Collins. 1995.

KINZO, Maria D'Alva. Partidos, Eleições e Democracia no Brasil Pós-1985. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 19, No.54, 2004.

KLIJN, Erik.-Hans. Policy Networks and Network Management: A State of the Art. In: KICKERT, Walter, KLIJN, Erik.-Hans e KOPPENJAN, Joop. (orgs.). Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector. London : Sage. 1999.

KNOKE et al. Comparing Policy Network: Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan. Cambridge University Press, 1996.

KOROTNEY, David. Pedido de Informação. Setembro de 2011. Washington D.C. Resposta a Requisição de Informação Cedida a Pedro Araújo Pietrafesa.

KRAUSE, George A. Organizational Complexity and Coordination Dilemmas in the U.S. Executive Politics. Presidential Studies Quarterly (Special Issue: Executive Politics and Administration). 39(March). 74-88, 2009.

KRUG, Thelma. Entrevista. Maio de 2011. Brasília. Entrevista Concedida a Pedro Araújo Pietrafesa.

LATTANZIO, Richard. The Global Climate Change Initiative (GCCCI): Budget Authority and Request, FY2010-FY2013. CRS Report for Congress, 2012.

LAUMANN, Edward and KNOKE, David. The Organization State: Social Choice in National Policy Domains. Wisconsin University Press, 1987.

LAUMANN, Edward and KNOKE, David. The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains. Madison: University of Wisconsin Press, 1987.

LEE, Paul. Federal Rulemaking and Regulations: Congressional Policies, Practices, and Procedure. Nova Science Publishers, 2009.

- LEWIN, KURT. *Principles of Topological Psychology*. New York: Harper. 1936.
- LIMA, Paulo César Ribeiro. Medida Provisória nº 214, de 2004. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Notas Técnicas, 2004.
- LIMA, Paulo César Ribeiro. Os Carros Flex Fuel no Brasil. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Notas Técnicas, 2009.
- LIMONGI, Fernando. A Democracia no Brasil: Presidencialismo, Coalizão Partidária e Processo Decisório. *Novos Estudos - CEBRAP* [online]. 2006, n.76 [cited 2010-11-01],
- LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e Os Estudos Legislativos. *A Literatura Norte-Americana Recente. BOLETIM INFORMATIVO BIBLIOGRÁFICO*, n.37, p. 3-38, 1994
- LOPEZ, Felix G. A Política do Espólio dos Deputados Estaduais do Rio de Janeiro: Estudo sobre as Indicações para Cargos de Confiança. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2005.
- LOPEZ, Felix G. O Poder Legislativo e o Preenchimento dos Cargos na Secretaria Estadual de Educação e Secretaria Estadual de Saúde do Rio de Janeiro (1999- 2006). 32º Encontro Anual da ANPOCS. 2008.
- LOUREIRO, Maria Rita, OLIVEIRI, Cecília e MARTES, Cristina Braga. Burocratas, Partidos e Grupos de Interesse: o Debate sobre Política e Burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, Maria Rita, ABRUCIO, Fernando Luiz e PACHECO, Regina Silvia (org). *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a Ordem Democrática no Século XXI*. Editora FGV, 2011.
- LOWI, Theodor. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice". *Public Administration Review*, 32: 298-310. 1972.
- LOWI, Theodor. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. *World Politics*, 16: 677-715. 1964
- MAINWARING, Scott e SHUGART, Matthew S. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press. 1997.
- MAINWARING, Scott. *Rethinking Party Systems in the ThirdWave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford, Stanford University Press. 1999.
- MARQUES, Eduardo Cesar. *Redes Sociais e Instituições na Construção do Estado e da sua Permeabilidade*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n.41, 1999.
- MARQUES, Eduardo Cesar. *Redes Sociais e Permeabilidade do Estado: Instituições e Atores Políticos na Produção da Infra-Estrutura Urbana no Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado Apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 1998.

MARTELETO, Regina Maria. Análise de Redes Sociais: Aplicação nos Estudos de Transferência da Informação. *Ciência da Informação*, Brasília, vol. 30, No.1, pp. 71-81, 2001.

MARTIN, Lanny and VANBERG, Georg. Coalition Policymaking and Legislative Review. *American Political Science Review*, vol. 99, No.1, February, 2005.

MAYHEW, David R. *Divided we Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-2002*. Second Edition. Yale University Press. 2005.

MAYHEW, David R. *The Electoral Connection*. Yale University Press. 2004.

MCCUBBINS, Mathew and PAGE, Talbot. A Theory of Congressional Delegation. In: MCCUBBINS, Mathew and SULLIVAN, Terry (ed.). *Congress: Structure and Policy*. Cambridge University Press, 1989.

MENDES, Thiago. Entrevista. Junho de 2011. Brasília. Entrevista Concedida a Pedro Araújo Pietrafesa.

MENEGULLO, Rachel. *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1995)*. Tese de Doutorado, Programa de Doutorado em Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 1998.

MITCHELL, Clyde. The Concept and Use of Social Networks. In: MITCHELL, Clyde (Ed.). *Social Networks in Urban Situations*. Manchester. Manchester University Press. 1969.

MOE, Terry and HOWELL, William. The Presidential Power of Unilateral Action. *Journal of Law, Economics, and Organizations*, 15 (1): 132-79, 1999.

MOE, Terry e WILSON, Scott. "Presidents and the Politics of Structure." *Law and Contemporary Problems*, vol. 57, nos. 1 & 2, pp. 1-44, 1994.

MOE, Terry. Political Institutions: The Neglected Side of the Story. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 6:213-254, vol. 2, 1990.

MOE, Terry. Presidents, Institutions, and Theory. In: EDWARDS III, George, KESSEL, John and ROCKMAN, Bert (ed.). *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*. University of Pittsburgh Press, 1993.

MORENO, Jacob. Sociometry in relation to other social sciences. *Sociometry*. Vol.1. pp. 206-219. 1937.

MORENO, Jacob. *Who shall survive?* Washington, D.C.: Nervous and Mental Disease Publishing Company. 1934.

MORLINO, Leonardo. Problemas y Opciones en la Comparación. In: MORLINO, Leonardo e SARTORI, GIOVANNI. *La Comparación en las Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

MOTTA et al. *Mudança Climática no Brasil: Aspectos Econômicos, Sociais e Regulatórios*. Brasília, IPEA, 2011).

NEIVA, Pedro Robson Pereira. Disciplina Partidária e Apoio ao Governo no Bicameralismo Brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 19, No.39, pp. 183-196, 2011.

NEUSTADT, Richard. *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. Free Press, 1990.

NORTH, Douglass. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.

NUCLEO DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Biocombustíveis*. Cadernos NAE, Brasília, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2005.

NUNES, Edson de Oliveira. *A Gramática Política do Brasil: Clientelismo, Corporativismo e Insulamento Burocrático*. Garamond Universitária, 2010.

OCTAVIO CINTRA, Antônio. *As Ordens Executivas nos Estados Unidos*. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Estudo, Janeiro 2005.

OCTÁVIO CINTRA, Antonio. *Instituições e Sistema Político: os poderes e suas interrelações*. In: Lúcia Avelar; Antônio Octávio Cintra. (Org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro e São Paulo: Fundação Konrad Adenauer- Stiftung e Fundação Editora da Unesp, 2004, v. , p. 37-166.

OSTROM, Elionor. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

OTONI, Rubens. Entrevista. Maio de 2011. Brasília. Entrevista Concedida a Pedro Araújo Pietrafesa.

PARKER, Larry and MCCARTHY, James. *Climate Change: Potential Regulation of Stationary Greenhouse Gas Sources Under the Clean Air Act*. CRS Report for Congress, 2009.

PARKER, Larry. *U.S. Global Climate Change Policy: Evolving Views on Cost, Competitiveness, and Comprehensiveness*. CRS Report for Congress, 2011.

PEREIRA, Carlos and MUELLER, Bernardo. *Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro*. *Rev. Bras. Ci. Soc.* [online]. 2000, vol.15, n.43, pp. 45-67.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. “Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro”. *Dados*, vol. 45, nº 2, pp. 265-301, 2002.

PEREIRA, Carlos, POWER, Timothy e RAILE, Eric. *Presidencialismo de Coalizao e Recompensas Paralelas: Explicando o Escândalo do Mensalão*. In: Magna Inácio; Lucio Rennó. (Org.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. 1ed. Belo Horizonte: UFMG, 2009, v. , p. 207-234.

PEREIRA, Carlos, POWER, Timothy e RENNO, Lúcio. "Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case." *Journal of Politics* 67, no. 1: 178-200, 2005.

PEREIRA, Carlos, POWER, Timothy e RENNO, Lúcio. R. "Agenda Power, Executive Decree Authority, and the Mixed Results of Reform in the Brazilian Congress." *Legislative Studies Quarterly* 33, no. 1 (February 2008): 5-33, 2008.

PETERS, Guy. "Managing Horizontal Government: the politics of co-ordination", in *Public Administration*, Vol.76, summer 1998, pp. 295-311.

PETERSON, Paul E. and GRENNE Jay P. Why Executive-Legislative Conflict in the United States is Dwindling. *British Journal of Political Science*, Vol. 24, No. 1 (Jan., 1994), pp. 33-55.

PIRES JUNIOR, José Antônio. Emendas Orçamentárias Individuais: Pork Barrel Brasileiro?. *Revista da AGU*, ano 1, No.1, 2006.

PIRES, Adriano e SCHECHTMAN, Rafael. Análise de Preços de Combustíveis e de Políticas Internacionais para Promoção de Biocombustíveis. *União da Indústria de Cana-de-Açúcar*, 2010. Disponível em: <http://www.unica.com.br/download.php?idSecao=17&id=11087344>. Acesso em: 25 Jul. 2012.

POGREBINSCHI, Thamy. Participação como Representação: O Impacto das Conferências e Conselhos Nacionais na Formulação e Execução de Políticas Públicas. IESP, UERJ, artigo apresentado na Secretaria Nacional de Articulação Social em Dezembro de 2010.

POWER, Timothy. Optimism, Pessimism, and Coalition Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy. *Bulletin of Latin American Research*, vol. 29, No.1, pp.18-33, 2010.pp. 17-41.

PROTOCOLO DE QUIOTO, 1997.

RAGIN, Charles. *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. University of California Press: Berkeley, 1989.

RAILE, Eric, PEREIRA, Carlos e POWER, Timothy. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. *Political Research Quarterly*, XX(X), 1-12, 2010.

RENNO, Lucio. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos?. In: Leonardo Avritzer e Fatima Anastasia. (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, v. , p. 259-271.

REZENDE, Flávio da Cunha. Razões Emergentes para a Validade dos Estudos de Caso na Ciência Política Comparada. *Revista Brasileira de Ciência Política*, No.6, pp. 297-337, 2011.

RHODE, David. Committees and Policy Formulation. In: QUIRK, Paul and Binder, Sarah. The Legislative Branch. Oxford University Press, 2005.

RICHARDSON, J. J. & JORDAN, A. G. Governing Under Pressure: British Politics in a Post-Parliamentary Democracy. Oxford, Martin Robertson, 1979.

RODRIGUES, Rodrigo et al. Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial Encarregado de Apresentar Estudos sobre a Viabilidade de Utilização de Óleo Vegetal – Biodiesel como Fonte Alternativa de Energia. Brasília, Casa Civil da Presidência da República, 2003.

RODRIGUES, Rodrigo. Entrevista. Abril de 2011. Brasília. Entrevista Concedida a Pedro Araújo Pietrafesa.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. RUA, Maria das Graças e CARVALHO, Maria Izabel Valladão (orgs.) O Estudo da Política: Tópicos Selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

RUSSAR, Juliana Aziz. Panorama de Atores e Iniciativas no Brasil sobre Mudança do Clima. São Lourenço da Serra, Vitae Civilis Instituto para o Desenvolvimento, Meio Ambiente e Paz, 2008.

SABATIER, Paul A., and WEIBLE, Christopher, M. "The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications". In Paul A. Sabatier (ed.) Theories of the Policy Process. 2nd Edition, Westview Press, pp. 189-220, 2007.

SABATIER, Paul. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Orientated Learning Therein. Policy Sciences, 21: 129-168, 1988.

SADEK, Maria Tereza. Parlamentarismo e Presidencialismo: Representação Política, Processo Decisório e Democracia. In: BOITO JR, Armando (org). Parlamentarismo e Presidencialismo: A Teoria e a Situação Brasileira. Editora Paz e Terra, 1993.

SALLUM JR, Brasílio. Metamorfoses do Estado Brasileiro no Final do Século XX. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 18 nº. 52 junho, 2003.

SAMUELS, David. Ambition, federalism and legislative politics in Brazil. New York: Cambridge University Press: 2003.

SANTOS, Fabiano. Manobras do presidencialismo de coalizão. Insight Inteligência (Rio de Janeiro), v. 10, p. 210-218, 2007.

SARTORI, Giovanni. Concept misformation in comparative politics. The American Political Science Review. V. 64,n.4, 1970, pp. 1033-1070

SCOTT, John. Social Network Analysis: A handbook. Sage Publications. Second Edition. 2004.

SECRETARIA DA AGRICULTURA FAMILIAR. Cartilha do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB): Inclusão Social e Desenvolvimento Territorial. 2012.

SHICKLER, Eric. Institutional Development of Congress. In: QUIRK, Paul and BINDER, Sarah. *The Legislative Branch*. Oxford University Press, 2005.

SHULL, Steven. *Presidential and Congressional Relations: Policy and Time Approaches*. 2000.

SILVA, Evandro Mirra de Paula e SAKATSUME, Fábio. A Política Brasileira de Biocombustíveis. Conservação Internacional, disponível em: http://www.conservation.org.br/publicacoes/files/7_Politica_Biocombust_E_Mirra.pdf. Acesso em: 25 Jul. 2012.

SILVA, Luiz Inácio Lula. Discurso do Presidente na Inauguração da Usina de Biodiesel Soyminas. Março de 2005.

SIMMEL, Georg. *Sociología: Estudios sobre las formas de socialización*. 1939.

SINCLAIR, Barbara. Congressional Leadership in Obama's First Two Years. In: THURBER, James (ed.). *Obama in Office*. Paradigm Publishers, 2011.

SINCLAIR, Barbara. *Legislators, Leaders and Lawmaking*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995.

SINCLAIR, Barbara. Parties and Leadership in the House. In: QUIRK, Paul and BINDER, Sarah. *The Legislative Branch*. Oxford University Press, 2005.

SPILLER, Pablo and TOMMASI, Mariano. The Institutions of Regulations. Working Papers, 67, Universidad de San Andres, Departamento de Economia, revised, Mar. 2004.

TANSEY, Oisín. Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-Probability Sampling. In: *PS: Political Science & Politics*, 40, 4 (Oct 2007), 765-72.

THURBER, Claudia Hartley. The Politics of Regulation in the Obama Administration. In: THURBER, James (ed.). *Obama in Office*. Paradigm Publishers, 2011.

THURBER, James. An Introduction to Presidential-Congressional Rivalry. In: THURBER, James (ed.). *Tivals for Power: Presidential-Congressional Relations*. Fourth Edition, Rowman and Littlefield Publishers, 2009.

THURBER, James. Political Power and Policy Subsystems in American Politics. In: PETERS, Guy and ROCKMAN, Bert (ed.) *Agenda for Excellence: Administering the State* (Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1996), pp.76-104.

TINÔCO, Dinah dos Santos. Modelos Contemporâneos de Análise de Políticas Públicas na França: Análise Sequencial, Análise Cognitiva e Análise de Redes. *Interface*, vol.5, No.1, 2008.

TOLEDO, Demétrio. Entrevista. Junho de 2011. Brasília. Entrevista Concedida a Pedro Araújo Pietrafesa.

TRUMAN, David. *The Government Process*. New York, Alfred Knopf, 1951.

TSEBELIS, George e ALEMAN, Eduardo. "Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America". *World Politics* - Volume 57, Number 3, pp. 396-420, 2005.

VIAN, Carlos Eduardo Freitas et al. *Perspectivas da Agroenergia no Brasil*. XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER), 2008.

WARNER, W. Lloyd and LUNT, Paul S. *The Social Life of a Modern Community*. Yankee City Series.vol.1. New Haven: Yale University Press. 1941.

WASSERMAN, Stanley and FAUST, Katherine. *Social Network Analysis: Method and Applications*. Cambridge University Press. 1994.

WAYNE, Stephen. *The Legislative Presidency*. New York: Harper and Row, 1978.

WHITE, Harrison, BOORMAN, Scott and BREIGER, Ronald. *Social Structure from Multiple Networks. I. Blockmodels of Roles and Positions*. *American Journal of Sociology*, vol.81, n.4, pp.730-780, 1976.

WILSON, James. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why they Do It*. Harper Collins Publishers, 1989.

YIN, Robert. *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. Porto Alegre, Bookman, 2005.

ANEXOS

Anexo A – Lista dos Entrevistados

Brasil

Ilídia da Ascensão Garrido Juras	Consultora da Câmara dos Deputados
Paulo Cesar Ribeiro Lima	Consultor da Câmara dos Deputados
Edson Duarte	Ex-Deputado Federal (PV)
Paulo Moutinho	Diretor do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
Paulo Gustavo Prado	Diretor da Conservação Internacional
Alexandre Prado	Pesquisador da Fundação Getúlio Vargas
Franciney Carreiro de França	Assessora da Liderança do PT no Senado
Thelma Krug	Ex-Secretara Nacional de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental
Demétrio Toledo	Diretor do Departamento de Análise e Competividade e Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Thiago Mendes	Assessor Técnico da Comissão Interministerial de Mudanças Globais de Clima do Ministério de Ciência, Tecnologia e Gestão
Rodrigo Rodrigues	Coordenador do Grupo de Trabalho Interministerial do Biodiesel – Sub-Chefe Adjunto da Sub Chefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil
Moarcir Chaves Borges	Assessor da Secretaria de Política Agrária da CONTAG
Ivaneck Peres Alvez	Assessor Jurídico da CONTAG
José Clatode Martelli	Advogado Instituto Volta ao Campo

Rubens Otoni	Deputado Federal (PT)
André Grossi Machado	Coordenador de Comercialização da Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério de Desenvolvimento Agrário

Estados Unidos

Ilana Solomon	Analista de Políticas Públicas da ActionAid
James Thurber	Diretor do Centro de Estudos Presidenciais e Congressuais da American University
David Korotney	Analista da Secretaria de Qualidade do Ar e Transportes da Agência de Proteção Ambiental

Anexo B – Lista das Organizações que Enviaram comentários escritos para a EPA durante a elaboração do *Light-Duty Motors Vehicles Greenhouse Gas Emissions Standards Rule*.

Air Permitting Forum
Alliance of Automobile Manufacturers Alliance
Aluminum Association
American Chemical Society
American Chemistry Council
American Chemistry Council
Iron and Steel Institute, American Meat
Institute, Corn Refiners Association,
National Oilseed Processors Association
American Council for an Energy Efficient Economy
American Farm Bureau Federation
American Forest and Paper Association
American Iron and Steel Institute
American Lung Association of California
American Petroleum Institute
Arizona Public Service
Artega Automobil GmbH & Co.
Association of International Automobile Manufacturers
Aston Martin Lagonda
Automotive Aftermarket Industry Association
BCCA Appeal Group the Group
BiotectConnect, Inc.
BMW of North America,
BorgWarner
Brick Industry Association
Brooks, Dawn
California Air Resources Board
California Cotton Ginners Association
California State Senate
Center for Auto Safety
Center for Biological Diversity
Chamber of Commerce of the United States of America
Charleston Metro Chamber of Commerce
Chrysler Group LLC
Clean Energy Fuels
Coalition for Responsible Regulation
Competitive Enterprise Institute
Congress of Racial Equality
Consumer Federation of America
Consumers Energy
Council of Industrial Boiler Owners
County of Greenville
County of Greenville, SC
Cummins Inc.
Custom Lights and Iron

Denso International America, Inc.
Devon Energy Corporation
Dow Chemical Company Dow
Duke Energy
Dynamic Research, Inc
Ecology Center
Edison Electric Institute
Energy, Environmental & Public Utility Practice Group
Energy-Intensive Manufacturers Working Group
Environmental Defense Fund
European Automobile Manufacturer's Association
European Small Volume Car
Manufacturers' Alliance
Ferrari
Fertilizer Institute
Fisker Automotive, Inc.
Ford Motor Company
General Motors
Georgia Department of Natural Resources
Georgia-Pacific GP
Guardian Industries Corp
Heritage Foundation
Herzlich Consulting, Inc.
Honda Motor Company
Honeywell International, Inc.
Honeywell Transportation Systems
Hyundai Motor Company
IMPCO Technologies, Inc
Industry Coalition
Institute for Energy Research
Institute for Liberty
Institute for Policy Integrity at New York University School of Law and Environmental
Defense Fund
Insurance Institute for Highway Safety
International Council on Clean Transportation
Investor Network on Climate Risk
Jaguar Land Rover
Koenigsegg Automotive
KTM-Sportsmotorcycle
Lance Tunick
Lawrence Berkeley National Laboratory
League of Women Voters of South Carolina
Lotus Cars Ltd.
Manufacturers of Emission Controls Association
Massachusetts Department of Environmental Protection
MD McLaren Automotive Ltd.
Mercedes-Benz Daimler
Mindful Consumption, Inc
Mississippi Department of Environmental Quality
Missouri Department of Natural Resources, Air Pollution Control Program

Mitsubishi Motors
Morgan Motor Company Ltd.
Motor and Equipment Manufacturers Association
National Asphalt Pavement Association
National Association of Clean Air Agencies
NACAA
National Association of Home Builders
National Association of Manufacturers
National Automobile Dealers Association
National Climate Coalition
National Cotton Ginners Association
National Mining Association
National Petrochemical & Refiners Association
National Renewable Energy Laboratory
National Rural Electric Cooperative Association
Natural Resources Defense Council
New York City Law Department
New York State Department of Environmental Conservation
New York State Department of Transportation
New York University School of Law, Institute for Policy Integrity
NGVAmerica
NISEI Farmers League
Nissan North America
Northeast States for Coordinated Air Use Management
Pacific Unitarian Church, Green Sanctuary Project
Peabody Energy Company
Pendleton, Tom
People's Republic of China
Pew Center
Pittsburgh Glass Works
Porsche Cars North America, Inc.
Portland Cement Association
PurigeN98
Recreational Vehicle Industry Association
Saab Automobile AB Saab
SABIC Innovative Plastic
SCANA Corporation
Seeds of Hope
Sierra Club
Sierra Research Inc.
Society of Motor Manufacturers and Traders Limited
South Carolina Chamber of Commerce
South Carolina Department of Health and Environmental Control
South Carolina Manufacturers Alliance
South Carolina Pulp & Paper Association
South Carolina Wildlife Federation
Southeastern States Air Resource Managers, Inc.
Spyker Cars
State of California
State of Connecticut

State of Connecticut Department of Environmental Protection
State of New Jersey
State of Washington Department of Ecology
Stockholm Environment Institute-US Center
Texas Chemical Council
Texas Commission on Environmental Quality
Texas Cotton Ginners Association
Texas Department of Agriculture
Texas Industry Project TIP
Texas Oil and Gas Association
Toyota Motor North America
U.S. Coalition for Advanced Diesel Cars
Union of Concerned Scientists
United Auto Workers University of California, Los Angeles School of Law
University of California, Santa Barbara, Bren Working Group on Vehicle Fuel Economy
University of Miami, School of Law
University of Michigan Transportation Research Institute
University of Pennsylvania, Environmental Law Project
US Steel Corporation Utility Air Regulatory Group
Vehicles Services Consulting, Inc
Volkswagen Group of America Volkswagen
Volvo Car Corporation
Western Agricultural Processors Association
Wiesmann GmbH

Anexo C – Lista das Organizações que Enviaram comentários escritos para a EPA durante a elaboração do *Renewable Fuel Standard Program (RFS2) for 2010 and beyond.*

Abengoa Bioenergy Corporation
 Aberdeen Development Corp
 Coalition of Small Business Refiners
 Advanced Biofuels Association
 AE Biofuels, Inc.
 Ag Partners
 Ag Processing Inc
 Alliance for a Safe Alternative Fuels Environment
 Alliance of Automobile Manufacturers
 Abengoa Bioenergy Corporation
 Aberdeen Development Corp
 Coalition of Small Business Refiners
 Advanced Biofuels Association
 AE Biofuels, Inc.
 Ag Partners
 Ag Processing Inc
 Alliance for a Safe Alternative Fuels Environment
 Alliance of Automobile Manufacturers
 Aloha Petroleum
 Altrius Group
 American Bakers Association
 American Council for Ethanol
 American Farm Bureau Federation
 American Forest and Paper Association
 American Frozen Food Institute
 American Meat Institute
 American Petroleum Institute
 Abengoa Bioenergy Corporation
 Aberdeen Development Corp
 Coalition of Small Business Refiners
 Advanced Biofuels Association
 AE Biofuels, Inc.
 Ag Partners
 Ag Processing Inc
 Alliance for a Safe Alternative Fuels Environment
 Alliance of Automobile Manufacturers
 Aloha Petroleum
 Altrius Group
 American Bakers Association
 American Council for Ethanol
 American Farm Bureau Federation
 American Forest and Paper Association
 American Frozen Food Institute
 American Meat Institute
 American Petroleum Institute

American Snack Food Association
American Soybean Association
American Trucking Association
Amyris Biotechnologies, Inc.
Arcadia Biosciences
Archer Daniels Midland Company
Argentine Corn and Sorghum Association
Association of American Railroads
Association of International Automobile Manufacturers
Atlantic Biofuels1
Beckley Ag Products
Beta Analytic, Inc.
Beveridge & Diamond, PC
BioPure Fuels
BioEnergy Producers Association
Biomass Rules, LLC
Biotechnology Industry Organization
BlueFire Ethanol
Blue Flint Ethanol, LLC
Boeing Company
Brazilian Sugarcane Industry Association
BP America
BP
Brazilian Biodiesel Union
URABIO
Brazilian Vegetable Oil Industry Association
ABIOVE
Burack Environmental Law Offices
Butterball, LLC
California Air Resources Board
Canada, Foreign Affairs and International Trade
Canadian Bioenergy Corporation
Canopy Prospecting and Trinidad Dehydration Company, Limited
Cargill Incorporated
Caribbean Basin Ethanol Producers Group
Caterpillar
CC Gas Systems1
Chris Gould Farms
Central Iowa Energy1
Chevron
Chesapeake Bay Commission
Chesapeake Bay Foundation
Clean Air Task Force
Clean Energy
Clean Fuels Clearinghouse
ConocoPhillips
Conservation International
Conservis Corporation
Corn Plus
Cornell University

Coskata
Cotner Consulting Services I
Council of Western State Foresters
CountryMark Cooperative
County Sanitation Districts of Los Angeles County
Covanta Energy
CVR Energy
Darling International Inc.
Dial Corporation (Henkel Company)
Dolphin Land Co.
Dow AgroSciences
DuPont Applied BioSciences
DSI Fabrication, Inc.
Dynamic Fuels, LLC
e-biofuels, LLC
Edison Electric Institute
Embassy of Brazil
Endicott Biofuels II, LLC
Enerkem
EnerTech Environmental, Inc.
Engine Manufacturers Association
Ensus Ltd.
Environmental Consultant
Environmental Defense Fund
Governors' Biofuels Coalition
Forest Landowners Association
Friends of the Earth
Fuel Marketing Corporation
Fulcrum BioEnergy
Galva Holstein Ag
Gen-X Energy Group
Georgia Forestry Commission
Gevo
Glenwood Farms
Goldsboro Milling Company
Environmental Working Group
Environmental Intelligence
Enzyme Development Corporation and Genencor Internacional
Ethylchem
European Commission
Exxon Mobil Refining and Supply
Farbest Foods
Farm Econ
First United Ethanol
Flint Hills Resources
FHR
Ford Motor Company
Gradek Energy
Great River Energy
Green Earth Fuels, LLC

GreenShift Corporation
Griffin Industries, Inc.
Grocery Manufacturers Association
Growmark, Inc.
Growth Energy
Highlands EnviroFuels, LLC
Hillside Ag
Holliday Environmental Services, Inc.
Honeywell International, Inc.
Hornbeck Agricultural
ICM, Inc.
Illinois Corn Growers Association
Illinois Corn Growers Association, et. al.
Illinois Farm Bureau
Illinois Petroleum Marketers Association
Illinois River Energy, LLC
Illinois Soybean Association
Imperium Renewables, Inc
Independent Fuel Terminal Operators Association
Indonesian Palm Oil Commission
INEOS Bio
Institute for Agriculture and Trade Policy
Institute for International Trade Negotiations, the Brazilian Institute for International
Negotiations
International Council on Clean Transportation
Iogen Corporation
Iowa Biodiesel Board
Iowa Corn Growers Association
Iowa Farm Bureau Federation
Iowa Renewable Energy, LLC
Iowa Soybean Association
Iowa Renewable Fuels Association
John Deere Agriculture & Turf Division
Kansas Corn Growers Association
Kauai Westside Watershed Council
Kentucky Division of Forestry, Energy and Environment Cabinet
Kurzman Clean Tech Research & Kurzman Capital
LanzaTech, Inc.
Lenahan
Lignol Innovations, Inc
Low Carbon Synthetic Fuels Association
LyondellBasell Industries
Macquarie University (Australia) Graduate School of Management
Magellan Midstream Partners
Malaysian Palm Oil Board
Manufacturers of Emission Controls Association
Marathon Petroleum Company
Mascoma Corporation
Massachusetts Department of Environmental Protection
Mercedes Benz

Methanol Institute
National Wildlife Federation
Natural Resources Defense Council
NGVAmerica
Nebraska Corn Board
New England Fuel Institute
New Fuels Alliance
New Generation Biofuels
National Association of Clean Air Agencies
National Association of Convenience Stores
National Association of State Foresters
National Biodiesel Board
National Chicken Council
National Corn Growers Association
National Council for Air and Stream Improvement, Inc.
National Council of Chain Restaurants
National Farmers Union
National Grain and Feed Association
National Marine Manufacturers Association
National Petrochemical and Refiners Association
National Renderers Association
National Solid Waste Management Association
National Sorghum Producers
National Turkey Federation
National Wildlife Federation
Natural Resources Defense Council
Nebraska Corn Board
New England Fuel Institute
New Fuels Alliance
New Generation Biofuels
University of Illinois at Chicago
University of Minnesota- Institute on the Environment
University of Nebraska-Lincoln, Nebraska Center for Energy Sciences Research, Department
of Agronomy and Horticulture
U.S. Congress, House of Representatives, Ike Skelton
Valero Energy
Verenium Corporation
Vermont Fuel Dealers Association
Virginia Poultry Federation
Vision
Waste Management
Western Dubuque Biodiesel
Weyerhaeuser
The Wilderness Society
Wisconsin Department of Natural Resources
World Energy Alternatives, LLC
World Organization of Resource Councils
World Resources Institute
Wyoming Refining
Xebec Adsorption Inc.

Xyleco, Inc.
Zechem Inc
ZeroPoint Clean Tech