

MINISTÉRIOS E BUROCRACIA NO PROCESSO DE PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DAS AGENDAS DO SETOR DE ENERGIA

MINISTERIOS Y BUROCRACIA EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO DE LAS AGENDAS DEL SECTOR ENERGÉTICO

MINISTRIES AND BUREAUCRACY IN THE PROCESS OF PRODUCING PUBLIC POLICIES: THE CASE OF ENERGY SECTOR AGENDAS



Cristiano Parra DUARTE¹
e-mail: cparraduarte@gmail.com

Como referenciar este artigo:

DUARTE, C. P. Ministérios e burocracia no processo de produção de políticas públicas: O caso das agendas do setor de energia. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, São Carlos, v. 33, n. 00, e024003, 2024. e-ISSN: 2236-0107. DOI: <https://doi.org/10.14244/tp.v33i00.1033>



| **Submetido em:** 26/04/2023
| **Revisões requeridas em:** 12/10/2023
| **Aprovado em:** 20/02/2024
| **Publicado em:** 17/04/2024

Editora: Profa. Dra. Simone Diniz
Editor Adjunto Executivo: Prof. Dr. José Anderson Santos Cruz

¹ Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos – SP – Brasil. Doutorando em Ciência Política com bolsa da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos. Editor-chefe da revista *Agenda Política*.

RESUMO: Os ministérios são variáveis-chave no processo de produção de políticas por conta do contexto do presidencialismo de coalizão e da dinâmica do processo de priorização na agenda das políticas públicas, dos quais a burocracia tem papel de destaque. Nesse sentido, este trabalho objetiva responder: a burocracia tem agendas próprias que diferem das agendas presidencial e do Legislativo? Para isso, desenvolve-se um estudo de caso qualitativo sobre o setor de energia entre 1995 e 2014 a fim de entender qual o papel das esferas mais técnicas do governo no policy-making process. Em termos de resultados, são identificadas prioridades distintas e divergências importantes entre as agendas da presidência, do Legislativo e da administração setorial. Esses achados sugerem a existência de uma agenda da administração setorial que parece operar com certa autonomia da presidência e ainda mais do Congresso Nacional, processo que pode estar relacionado com as prioridades da própria burocracia setorial.

PALAVRAS-CHAVE: Burocracia. Políticas públicas. Ministérios. Setor de energia. Agenda de políticas públicas.

RESUMEN: Los ministerios son variables clave en el proceso de producción de políticas debido al contexto de presidencialismo de coalición y a la dinámica del proceso de priorización en la agenda de políticas públicas, en la cual la burocracia juega un papel preponderante. En este sentido, este trabajo pretende responder a la pregunta: ¿tiene la burocracia agendas propias que difieran de las agendas presidencial y legislativa? Para ello, se llevó a cabo un estudio de caso cualitativo sobre el sector energético entre 1995 y 2014 con el fin de comprender el papel de las esferas más técnicas del gobierno en el proceso de formulación de políticas. En cuanto a los resultados, se identificaron distintas prioridades y divergencias significativas entre las agendas de la presidencia, el poder legislativo y la administración del sector. Estos hallazgos sugieren la existencia de una agenda de la administración sectorial que parece operar con cierto grado de autonomía de la presidencia y aún más del Congreso Nacional, proceso que puede estar relacionado con las prioridades de la propia burocracia sectorial.

PALABRAS CLAVE: Burocracia. Políticas públicas. Ministerios. Sector energético. Agenda política pública.

ABSTRACT: The ministries are key variables in the policy production process due to the context of coalition presidentialism and the dynamics of the prioritization process in the public policy agenda, in which the bureaucracy plays a prominent role. In this sense, this paper aims to answer the question: does the bureaucracy have its own agendas that differ from the presidential and legislative agendas? To this end, a qualitative case study was carried out on the energy sector between 1995 and 2014 in order to understand the role of the more technical spheres of government in the policy-making process. In terms of results, distinct priorities and important divergences between the agendas of the presidency, the legislature and the sector administration were identified. These findings suggest the existence of a sectoral administration agenda that seems to operate with a certain degree of autonomy from the presidency and even more from the National Congress, a process that may be related to the priorities of the sectoral bureaucracy itself.

KEYWORDS: Bureaucracy. Public policy. Ministries. Energy sector. Public policy agenda.

Introdução

Os ministérios são variáveis-chave para o processo de produção de políticas (*policy-making process*) e para o processo das políticas (*policy process*) (Palotti; Cavalcanti, 2018; Ribeiro; Paiatti, 2022). Tal importância diz respeito ao papel da burocracia estatal no processo democrático, sobretudo com relação às discussões em torno de legitimidade de atores que podem agir apesar dos dirigentes eleitos (Peters, 2018). Essa é uma temática presente desde a obra weberiana, mas que ainda é debatida com frequência pela ciência política e pela administração pública (Peters, 2018; Palotti; Cavalcante, 2018; Ribeiro; Paiotti, 2022; Borges; Coelho, 2015; Lima, 2020; D'árujo; Petek, 2018; D'árujo, 2009; Lopez; Bugarin; Bugarin, 2013; Lopez; Silva, 2019; D'árujo; Lameirão, 2009; Workman, 2015).

Somado a essas questões, o contexto de presidencialismo de coalizão brasileiro demanda a análise sobre o processo de centralização, delegação e divisão de poderes no Executivo federal (Inácio; Rezende, 2015). Isso porque na medida que presidentes precisam conceder ministérios a partidos da coalizão, ministros podem agir em direções diferentes da agenda política presidencial dado que esses não são meros funcionários do presidente, mas atores complexos com orientações ideológicas e interesses próprios (Batista, 2013; 2016). Ministérios controlam tanto a burocracia (ministros e estruturas organizacionais) quanto as informações por ela produzida, aspectos que são essenciais ao processo de produção de políticas públicas e que podem condicionar se a formulação de política ocorre de forma centralizada na presidência ou descentralizada com delegação a ministérios setoriais (Batista, 2013).

Para além do controle da máquina administrativa setorial, os próprios burocratas são atores auto interessados com pautas próprias (Abers, 2021; Workman, 2015). Nesse sentido, eles podem ocupar seus cargos atuando como ativistas de causas específicas ou cargos na burocracia podem ser ocupados por ativistas (Abers, 2015), influenciar na formulação e na implementação de políticas (Loureiro; Abrucio; Rosa, 1998; Olivieri, 2007), como também na montagem de agendas, seja pela proposição de alternativas, como também pela definição de problemas que vão moldar a discussão em torno de soluções (Workman, 2015).

Considerando esse cenário, o presente estudo analisa o setor de energia com o objetivo de mapear a produção de legislações e normativas a fim de identificar agendas distintas entre dirigentes eleitos e a máquina administrativa. Dessa forma, este artigo se insere nas discussões em torno do debate sobre insulamento e responsividade na governança democrática, no debate entre política e burocracia. Este trabalho então busca responder: a burocracia tem agendas próprias que diferem das agendas presidencial e do Legislativo (dirigentes eleitos)? O caso

analisado é relevante por ser tratado pela literatura como marcante em problemas em processos decisórios (Gomide; Pereira, 2018), ter relações fortes com políticos e partidos (Batista; Lopez, 2021), mas por não explorar a atuação da burocracia na definição de agendas próprias (Duarte; Lino, 2022). Ainda, o setor de energia é uma área setorial ainda pouco analisada pelos pesquisadores do campo de políticas públicas, fator que acentua a existência de muitas lacunas no entendimento dos processos decisório e de produção de políticas nesse domínio setorial (Duarte, 2021).

Para tanto, este trabalho analisa os anos de 1995 e 2014, período que congrega cinco gestões federais (dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso do PSDB; dois mandatos de Luís Inácio Lula da Silva do PT; e o primeiro mandato de Dilma Rousseff do PT). Tal recorte é relevante considerando que são gestões completas (sem a existência de *impeachment* no período) e por possibilitar a comparação da produção de política no setor entre governos com bases ideológicas distintas (Duarte, 2021). Em termos de metodologia, essa análise de caso qualitativa é realizada por meio de análise de conteúdo e descrição de conteúdos substantivos de legislações e normativas produzidas pela presidência, pelo Congresso e pela administração setorial, composta pelo Ministério de Minas e Energia (MME), pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE). Essas organizações são as principais responsáveis pela formulação das políticas de energia no Brasil, sobretudo por seu poder de proposição e criação de legislações e normativas que estruturam a área setorial (Duarte, 2021).

O argumento central do trabalho reside em apontar indícios sobre a existência de uma agenda da administração setorial voltada para as energias renováveis². Tal agenda parece ser descolada da agenda legislativa do presidente e, ainda mais, do Congresso Nacional. Além disso, o argumenta-se que essa agenda é produto da atuação da burocracia setorial que consegue sustentar pautas ligadas a energias limpas apesar da alta rotatividade de ministros. Após essa introdução, debate-se o presidencialismo de coalizão, qual seu impacto para a gestão de ministérios e de políticas públicas. Apresenta-se ainda o papel da burocracia no *policy-making process* e no processo das políticas, voltado tanto para o controle, a produção e a divulgação de informações, como para a produção de agendas próprias. Em seguida, apresenta-se o desenho

² Energias renováveis podem ser entendidas como as fontes de baixo impacto socioambiental, tais como as pequenas hidrelétricas, as energias eólica e solar, as biomassas e biocombustíveis, dentre outras (Natt; Carrieri, 2017; Golderberg; Lucon, 2007).

metodológico da pesquisa e as distintas análises empreendidas. Depois, o artigo apresenta os dados e debate os achados à luz da literatura mobilizada. Ao final, ficam as conclusões com uma agenda de pesquisa futura com perguntas ainda em aberto sobre o caso analisado.

Ministérios e burocracia: da formação da coalizão à agenda

O processo político em democracias é impactado, dentre outras coisas, pelo sistema de governo e pela distribuição de poder (Anastasia; Inácio, 2010). É a partir dessas condições que os atores, em arenas distintas, tentam emplacar suas ideias em meio aos arranjos institucionais e organizacionais do Estado para produzir políticas públicas (Howlett; Ramesh; Perl, 2013). Dessa forma, ser um país presidencialista, semipresidencialista ou parlamentarista implica em direcionar os olhares sobre o grau de necessidade de confiança entre Executivo e Legislativo e sobre a sustentação a longo prazo do governo (Carey, 2005). Tais critérios imprimem características específicas para pensar as relações entre os poderes na produção de políticas públicas, sobretudo com relação à cooperação no processo decisório para implementar uma agenda política (Figueiredo, 2004).

No caso brasileiro, caracterizado como um presidencialismo multipartidário fragmentado, a governabilidade é conseguida por meio da formação de coalizões (Abranches, 1988). Tal sistema tem se mostrado operante em virtude dos poderes legislativos do chefe do Executivo atribuídos pela Constituição de 1988 e pela capacidade dos líderes partidários em sustentar uma disciplina partidária no Congresso Nacional (Limongi; Figueiredo, 1998). Tal arranjo institucional tem tornado possível a primazia da aprovação de leis oriundas do poder Executivo brasileiro para que o governo consiga aprovar sua agenda e produzir políticas públicas, imprimindo, dessa forma, uma preponderância das prioridades do governo frente aos parlamentares (Amorim Neto, 2007; Figueiredo; Limongi, 2007).

No contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro, o processo de divisão de ministérios na formação do governo é um dos principais tópicos de estudo pela ciência política (Freitas, 2013; Inácio; Rezende, 2015). Tal processo consiste na negociação, a partir de um acordo interpartidário, para dividir o poder entre pelo menos dois partidos através das pastas ministeriais (Freitas, 2013; Amorim Neto, 2006). A formação do gabinete garante, de um lado, o apoio legislativo à presidência e, por outro lado, a influência de partidos no governo. A distribuição de ministérios, portanto, constitui-se como um acordo de mão-dupla, com benefícios para ambos os lados (Batista, 2013).

A distribuição dos ministérios no presidencialismo brasileiro tem sido analisada sobretudo pela teoria do agente-principal (Batista, 2013; Guerra, 2020). Nela, o presidente representa o principal que delega poder de decisão aos ministérios, denominados de agentes. Tal processo de delegação suscita uma série de problemas, principalmente relacionada à perda do controle do principal sobre o agente. Isso pode acontecer em virtude de o poder delegado ser mobilizado para interesses que diferem dos anseios do principal. Em outras palavras, no processo de distribuição de ministérios entre os partidos da coalizão, a máquina administrativa ministerial pode operar sob uma lógica distinta da agenda presidencial.

O distanciamento ideológico entre principal e agente tem sido o principal motivo atribuído pelos pesquisadores para explicar a perda de controle sobre o delegado (Amorim Neto; 2006; Inácio; Rezende, 2015; Batista, 2016). Isso porque o ministro que assume a pasta não pode ser considerado como um funcionário do presidente, mas sim um ator político complexo, tendo em vista que ele possui interesses próprios e atua visando os interesses do partido que está representando (Batista, 2013). Dentre os principais poderes adquiridos no processo de delegação, o ministro controla o orçamento de áreas e políticas setoriais, dá direcionamentos estratégicos aos programas ministeriais que são sensíveis a bases eleitorais e possui grandes possibilidades de produzir legislações no processo de produção de políticas públicas. Dessa forma, enquanto representante do partido em um ministério, o político segue uma lógica ideológica, tem preferências políticas, projetos eleitorais e, inclusive, uma agenda política própria (Batista, 2013).

Outro poder fundamental exercido pelo ministro diz respeito ao controle da burocracia e das informações sobre políticas setoriais por ela produzidas. Essa é uma dimensão ainda pouco explorada pela literatura brasileira e que tem grande importância para quando se analisa o processo de produção de políticas públicas (Palotti; Cavalcante, 2018; Ribeiro; Paiotti, 2022). O controle da burocracia e da informação produzida pelo ministério arraigada à proximidade da presidência ao ministério são aspectos fundamentais para definir se a formulação de políticas se dará de forma centralizada ou descentralizada (Batista, 2013). Isso porque a produção de políticas demanda informações que subsidiem a tomada de decisão. Na medida que o presidente está ideologicamente próximo do ministro setorial, as informações serão advindas dos burocratas. Por outro lado, se existe um distanciamento com o ministério, a presidência encontrará barreiras para acessar tais informações, passando a buscar fontes distintas de informações e formulando políticas em um núcleo próximo de decisão, como a Casa Civil, no caso brasileiro, por exemplo. Dessa forma, o processo de produção de políticas ocorre de

maneira descentralizada quando as agendas da presidência e do ministério são convergentes ou centralizada quando o acesso à burocracia é dificultado e as agendas são divergentes.

Para além da ideologia, a literatura ainda aponta para outros fatores que levam a maior ou menor centralização e descentralização. Pode-se destacar também a área setorial (*policy domain*), a cadeia hierárquica entre os ministros, os secretários e a estrutura administrativa, o número de atores envolvidos na disputa por uma questão, o grau de institucionalização de uma organização e de uma política, a força do presidente, e a ambiguidade de preferências políticas dos atores, entre outros (Batista, 2013; 2016; Rudalevige, 2002). Nesse sentido, quanto maior o número de atores disputando a política gerando instabilidade política, maior a chance de a presidência centralizar a política. Por outro lado, na medida que existem poucos atores envolvidos ou menos disputa, maior a chance da política ser descentralizada a algum ministério. Ademais, quanto maior a institucionalização, mais difícil uma política ser centralizada, sobretudo porque é muito provável que leis e normas já atribuam competências e responsabilidades a ministérios ou secretarias, por exemplo. Dessa forma, se ordenamentos normativos atribuem responsabilidades a organizações específicas, a presidência não pode simplesmente centralizar a política e desrespeitar tais normas. Por outro lado, se a institucionalização é frágil, ou seja, se há poucas ou nenhuma lei ou norma sobre competências específicas, é mais fácil que a presidência centralize a política para si. Além disso, quanto maior a força do presidente, maiores as chances de ele conseguir centralizar uma política. Por outro lado, se o acordo formado na coalizão é mais forte, o ministro pode ter mais força em determinado campo e, por consequência, ele pode aumentar a chance de uma política ser descentralizada. Nesse sentido, a centralização de uma política pode pôr em xeque a coalizão e o apoio no Legislativo. Por fim, quando as preferências do presidente sobre uma política pública são distintas do ministro, é mais provável que o presidente centralize o *policy making* e a tomada de decisão. Por outro lado, se as preferências do presidente e do ministro forem congruentes, é mais provável que haja descentralização. Apesar desse jogo, todos esses fatores e essas variações podem também estar sujeitos às lógicas e aos arranjos institucionais de cada área setorial. Logo, um *policy domain* pode abranger elementos próprios dissonantes de outras áreas setoriais.

Apesar de ministérios e ministros serem variáveis de grande importância no processo das políticas públicas (Palotti; Cavalcante, 2018), seja pela capacidade de produção de políticas e direcionamentos setoriais, seja pelo controle de informações e capacidades técnicas, é escasso o esforço para mapear a atuação da burocracia para influenciar o processo de produção de

políticas. As pesquisas têm focalizado os critérios para a nomeação de burocratas (Borges; Coelho, 2015; Lima, 2020; D'árujo; Petek, 2018; D'árujo, 2009; Lopez; Bugarin; Bugarin, 2013; Lopez; Silva, 2019) e de ministros (Palotti; Cavalcanti; 2018; 2019; D'árujo; Lameirão, 2009), mas pouco exploram as atuações da burocracia e seu envolvimento na formação da agenda das políticas públicas (Duarte; Lino, 2022; Duarte, 2021).

O controle de informações pela burocracia tem sido o principal aspecto evidenciado pelos pesquisadores que analisam os ministérios na formação da agenda legislativa do Executivo no contexto do presidencialismo de coalizão (Batista, 2013). Tal aspecto, inclusive, aparece com frequência nos estudos sobre formação da agenda das políticas públicas (Workman; Jones; Jochin, 2009). Porém, para além do poder de informação, a burocracia precisa ser analisada como ator auto interessado, defensor de perspectivas próprias sobre as políticas públicas. Esse aspecto tem aparecido nos estudos sobre o alto escalão ministerial e em agências burocráticas mais insuladas, como é o caso do setor macroeconômico brasileiro (Loureiro; Abrucio; Rosa, 1998; Olivieri, 2007).

Convergente ao argumento da burocracia com interesses próprios, Abers (2015; 2019) demonstra a existência de ativismo institucional. Para a autora, a burocracia tem prioridades, ideologias e concepções sobre políticas públicas que não necessariamente encontram respaldo no governo. Ligada a movimentos sociais ou não, a burocracia atua no contexto ministerial de forma a defender pautas específicas no processo de formulação e implementação de políticas públicas (Abers, 2015). A área de meio ambiente é marcante nos estudos da autora, que demonstra que burocratas são defensores de pautas ambientalistas no contexto do Ministério de Meio Ambiente (Abers, 2019). A existência de ativismo pela burocracia é encontrada inclusive em várias áreas e ministérios setoriais (Abers, 2021).

Na literatura, essa mobilização do auto interesse tem focado principalmente o processo de formulação de alternativas e implementação de políticas, em diálogo com a literatura sobre a relação entre política e burocracia (Duarte; Lino, 2022). Sobretudo porque a literatura de política, por meio da perspectiva do ciclo de políticas públicas, foi desenvolvida com certa convergência sobre o argumento dicotômico da separação entre política e burocracia (Duarte; Lino, 2022). Nessa perspectiva, os políticos eram responsáveis pela formação da agenda, pela formulação e pela tomada de decisão, ao passo que aos burocratas restava a implementação e a avaliação e o monitoramento das políticas (Duarte; Bizelli, 2022). Tal paradigma é rompido pelas concepções de burocratização da política e politização da burocracia (Abercath; Putnam; Rockman, 1981), pela influência dos burocratas na formulação e na tomada

de decisão (Loureiro; Abrucio; Rosa, 1998; Olivieri, 2007) e pela atuação política dos burocratas implementadores (Lipsky, 1980; Lotta, 2019).

Nessa direção, Workman (2015) mostra que, na verdade, a burocracia tem também um papel que é menos visível que a formulação de alternativas: a definição de problemas. Para o autor, os burocratas atuam diretamente na definição daquilo que o governo deve ou não fazer através de identificar, definir e apresentar aos políticos o que é prioritário. Dessa forma, ao definir o que é o problema, a burocracia traça causa e efeito sobre fenômenos políticos, sociais e econômicos que chamam a atenção governamental. Além disso, a definição de problema também molda as possibilidades para a formulação de alternativas. Logo, a burocracia tem um papel expressivo na formação das agendas.

Somado a esses aspectos, reafirma-se que a burocracia goza de destaque no Estado enquanto fonte de informações para subsidiar o processo de tomada de decisão. Workman (2015) ainda mostra que, nos Estados Unidos, a burocracia³ constitui-se como primeira opção de consulta pelos políticos eleitos, sobretudo em contextos de crises e impasses sobre políticas públicas. Ou seja, quanto maior o grau de ambiguidade no contexto decisional, mais provável que os dirigentes eleitos chamem burocratas para informá-los. A burocracia, nesse sentido, é considerada como uma autoridade técnica, respeitada por políticos.

Considerando que a burocracia é uma importante fonte de informação no processo de políticas públicas, Koga *et al.* (2021) analisam o que tem informado os burocratas e as organizações públicas brasileiras a nível federal. Os autores demonstram que as fontes de informação variam tanto com relação às atribuições⁴ da burocracia como também em áreas setoriais distintas. Dessa forma, reafirma-se que as políticas setoriais têm arranjos próprios e que o processo de produção de políticas públicas precisa analisar a burocracia com mais atenção, sobretudo porque burocratas têm comportamentos distintos a depender da política pública em tela, logo não se trata de uma variável estável.

Outro fator que tem dado novas camadas às informações da burocracia tem relação com a perspectiva das Políticas Públicas Baseadas em Evidências (Koga *et al.*, 2021). O caráter científico tem ganhado relevo na produção de políticas públicas, obrigando formuladores a adotar maior rigor em suas justificativas na proposição de políticas. A burocracia, por

³ O estudo de Workman (2015) analisa o contexto dos Estados Unidos e gera uma série de indagações para pensar o contexto brasileiro. As evidências demonstradas pelo autor podem corroborar o estudo das burocracias no Brasil, sobretudo nos ministérios a nível federal. Apesar dos achados de Workman, faz-se uma ressalva quanto às limitações de generalização ao contexto do estudo a fim de não incorrer em falácia ecológica.

⁴ Burocratas possuem atribuições relacionais, analíticas, gerenciais e administrativas. Ver mais em Koga *et al.* (2021).

consequente, tem papel de destaque nesse movimento pela seriedade com que produz dados, como também sobre a forma com que analisa e comunica tais evidências. Por outro lado, essa corrente ideacional tem pressionado a incorporação dos chamados atores técnicos como também de conselheiros científicos (Jasanoff, 1998), que podem ser externos ao Estado e ao governo. Esses atores, por conseguinte, rivalizam o protagonismo da fonte de informação de forma a complexificar o processo de produção de políticas públicas.

Em síntese, esta seção levou a cabo o objetivo de definir a importância dos ministérios e da burocracia no processo de produção de políticas públicas. O presidencialismo de coalizão e a delegação de poder ao ministro se mostra relevante, sobretudo com relação ao controle de informações e da burocracia. Os burocratas, por sua vez, podem agir descolados da lógica e da agenda tanto do ministro quanto do presidente. Esses aspectos serão aplicados com relação ao setor de energia, de forma a entender se o Ministério de Minas e Energia tem prioridades distintas da agenda legislativa da presidência e do Congresso. A próxima seção apresenta o desenho de pesquisa e as escolhas metodológicas para encontrar respostas.

Metodologia

Este estudo de caso qualitativo analisa legislações e normativas produzidos a nível federal, de 1995 a 2014, sobre o setor de energia por três grupos distintos: (i) presidência; (ii) Legislativo; e (iii) administração setorial – que compreende o Ministério de Minas e Energia, a Agência Nacional de Energia Elétrica, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, Conselho Nacional de Política Energética e a Empresa de Pesquisa Energética. É por meio das legislações e normativas que as agendas são mapeadas a fim de serem contrastadas entre si. O banco de dados é composto por: Decretos do Executivo; Medidas Provisórias; Portarias do Ministério de Minas e Energia; Portarias Conjuntas do Ministério de Minas e Energia; Leis Ordinárias; Decretos Legislativos; Resoluções do Conselho Nacional de Política Energética; Portarias e Resoluções da Agência Nacional de Energia Elétrica e da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; e Notas Técnicas da Empresa de Pesquisa Energética.

Todas as legislações e normativas são codificadas por meio de análise de conteúdo (Bardin, 1977) tendo como unidade de análise as ementas de cada espécie normativa. A codificação segue o livro de códigos do *Comparative Agendas Project – CAP* (2022), que possibilita a identificação das áreas setoriais substantivas (códigos) e as áreas específicas da

política setorial (subcódigo). Conforme é apresentado no Quadro 1, o livro de códigos utilizado é composto por 21 códigos. Para este trabalho, foram utilizadas todas as legislações e normativas codificadas no código 8, referente ao setor de energia. Essas legislações passaram por um segundo nível de codificação a fim de delimitar a área setorial de energia de forma a enfatizar aspectos mais detalhados das agendas. Ao todo, são utilizadas mais de 15 mil legislações e normativas codificadas no código 8.

Quadro 1 - Livro de códigos e subcódigos utilizados na análise de conteúdo

Código – Política Setorial	Subcódigo – política setorial de energia
1 - Macroeconomia	800 – Geral
2 - Direitos Cíveis, Políticos, Liberdades e Minorias	801 – Energia Nuclear
3 - Saúde	802 – Eletricidade e Hidrelétricas
4 - Agricultura, Pecuária e Pesca	803 – Gás e Petróleo
5 - Trabalho, Emprego e Previdência	805 – Minas, Carvão e Termelétricas
6 - Educação	806 – Etanol, Energias Renováveis e Alternativas
7 - Meio Ambiente	807 – Controle e Eficiência Energética
8 - Energia	898 – Pesquisa e Desenvolvimento
9 - Imigração e Refugiados	899 - Outro
10 - Transportes	
12 - Judiciário, Justiça, Crimes e Violência	
13 - Política Social	
14 - Habitação, Infraestrutura e Reforma Agrária	
15 - Sistema Bancário, Instituições Financeiras e Comércio Interno	
16 - Defesa, Forças Armadas, Militares e Guerra	
17 - Ciência, Tecnologia e Comunicações	
18 - Comércio Exterior	
19 - Relações Exteriores	
20 - Governo e Administração Pública	
21 - Território e Recursos Naturais	
23 - Cultura, Esporte e Lazer	

Fonte: Comparative Agendas Project - CAP (2022)

A partir do processo de codificação⁵, são apresentados gráficos de análise de frequência, que ilustram as diferentes produções legislativas a partir das áreas setoriais de energia (subcódigos) ao longo dos vinte anos da análise (1995-2014). Além da análise de frequência, apresenta-se uma descrição exaustiva sobre o conteúdo substantivo das legislações codificadas (subcódigos), de forma a detalhar congruências e divergências para, dessa forma, identificar

⁵ O processo de codificação é realizado por dois codificadores diferentes. Em caso de divergência na codificação, o documento é analisado por um terceiro codificador a fim de sanar a questão e garantir confiabilidade do processo. Dessa forma, garante-se os princípios de exclusividade, objetividade, fidelidade e replicabilidade na análise de conteúdo.

agendas distintas entre Executivo e Legislativo e dentro do próprio Executivo, entre presidência e Ministério de Minas e Energia que gerencia a administração setorial.

As agendas do setor de energia

Conforme apontado anteriormente, a divisão de poder do Executivo federal no presidencialismo brasileiro ocorre, dentre outras formas, por meio da distribuição de ministérios para os partidos que compõem a coalizão (Limongi; Figueiredo, 1998; Batista, 2013; Inácio; Rezende, 2015). Como este trabalho analisa o caso do setor de energia, é fundamental identificar quais partidos ocupam a chefia do ministério a fim de entender sob qual dinâmica o MME opera.

O Quadro 2, nesse sentido, apresenta todos os ministros do Ministério de Minas e Energia em todo o período democrático recente (1985-2022), bem como os partidos à frente da pasta e o período que a gestão do ministro durou. Conforme pode ser observado, o MME é um ministério com alta rotatividade: ocuparam, em trinta e quatro anos de governo democrático, vinte ministros diferentes; e onze ministros no recorte do presente estudo (1995-2014). Além disso, nota-se que na maior parte do período, o MME é chefiado por ministros não filiados ao partido do presidente. Vê-se maior ocorrência de ministros do DEM e do MDB (dentro da coalizão e, em menor medida, como partido no governo), ainda que os não filiados sejam parcela relevante. Tais dados corroboram o argumento de que a entrega de um ministério a partidos da coalizão pode gerar instabilidade política na implementação da agenda do presidente e, por consequência, dificuldade de manutenção de uma agenda setorial coesa (Araújo; Costa; Fittipaldi, 2016; Palotti; Cavalcante, 2018).

Quadro 2 - Ministros do MME e seus partidos (1985-2022)

Presidente	Ministro MME	Partido Ministro	Período da gestão
José Sarney (PMDB)	Aureliano Chaves	DEM	1985-1988
	Vicente Cavalcante Filho	n/i	1989-1990
Fernando Collor de Mello (PRN)	Patrini de Moraes	n/i	1992-1992
	Paulino Cícero de Vasconcelos	PSDB	1992-1993
Itamar Franco (PRN)	Alexis Stepanenco	n/i	1994-1994
Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	Raimundo Mendes de Brito	PT	1995-1998
	Rodolfo Tourinho Neto	DEM	1999-2001
	José Jorge	DEM	2001-2002
	Francisco L. Sibut Gomide	n/i	2002-2002
Luiz Inácio Lula da Silva (PT)	Dilma Vana Rousseff	PT	2003-2005
	Silas Rondeau C. Silva	n/i	2005-2007
	Edison Lobão	DEM; MDB	2008-2010

	Marcio Pereira Zimmermann	n/i	2010-2010
Dilma Vana Rousseff (PT)	Edison Lobão	MDB	2011-2014
	Eduardo Braga	MDB	2015-2016
	Marco Antonio Martins Almeida	n/i	2016-2016
Michel Temer (MDB)	Fernando Coelho Filho	MDB; DEM	2016-2018
	Moreira Franco	MDB	2018-2018
Jair Bolsonaro (PSL/PL)	Bento Costa Lima Leite de Albuquerque Junior	n/i	2019-2022
	Adolfo Sachsida	DEM	2022-2022

Nota: n/i = filiação partidária não identificada no período que ocupava o cargo. Nota: existem ministros que alteraram a filiação partidária no exercício do cargo, por isso aparecem duas legendas.

Fonte: Elaboração própria

Considerando a rotatividade expressiva do MME e que geralmente o ministério é gerido por partidos da coalizão e não filiados ao partido do presidente, ficam questionamentos sobre a produção legislativa do setor de energia e sobre o que em específico ganha atenção ao longo do tempo. A Figura 1 condensa as análises de frequência das legislações e normativas aprovadas de 1995 a 2014. O recurso utilizado ilustra as variações da atenção sobre temáticas específicas de forma a gerar retratos ano a ano daquilo que foi alvo de produção legislativa e normativa. Conforme destaca Duarte (2021), a produção de legislações, sobretudo em Leis Ordinárias, tem correlações baixas em quase todos os subcódigos. Quando existe correlação média, a associação é feita entre as leis e as normativas produzidas pela administração setorial. Dessa forma, imprime-se a percepção de que a agenda setorial move a aprovação de leis no Congresso Nacional. Além disso, fica claro nos gráficos apresentados que a aprovação legislativa pelo Legislativo Federal enfoca áreas setoriais distintas das temáticas focalizadas pelos recursos legislativos da presidência. Dessa forma, aponta-se, de um lado, um afastamento das prioridades do Congresso da agenda legislativa do presidente e, por outro lado, um indicativo sobre um insulamento do setor, dado que a produção normativa é mais expressiva quando a origem advém do Executivo, principalmente da administração setorial.

Conforme pode ser visto, o Congresso atua sobre questões gerais na maior parte do tempo (subcódigo 800). Detalhadamente, o caráter genérico da agenda sobre o setor de energia no Legislativo Federal brasileiro passa a maior parte do tempo aprovando alterações sobre o orçamento do MME e de estatais e agências sob a responsabilidade ministerial. Além disso, a segunda área setorial que mais focaliza atenção do Congresso Nacional diz respeito às temáticas do petróleo e do gás natural (subcódigo 803). No entanto, a maior parte dessas legislações referem-se à promulgação de medidas relativas à reforma do setor do petróleo no período Cardoso, de ajustes a essas medidas nos anos petistas e a incrementos na estrutura organizacional e orçamentária da Petrobras e de outra estatais do setor. Em menor medida, o Congresso atuou de forma mais enfática somente na questão do pré-sal, sobretudo na

distribuição dos *royalties* e na criação do fundo social. Em Decretos Legislativos, resguardadas as limitações dessa espécie normativa, o Congresso aprovou somente medidas de infraestrutura propostas pelo Executivo. Dessa forma, podemos ver, a partir da descrição das legislações, que o setor de energia ascende à agenda do Congresso principalmente por acionamento do Executivo para aprovar legislações de seu interesse. São poucos os momentos em que o Legislativo Federal focaliza o setor de energia sem que seja para aprovar a agenda legislativa do presidente.

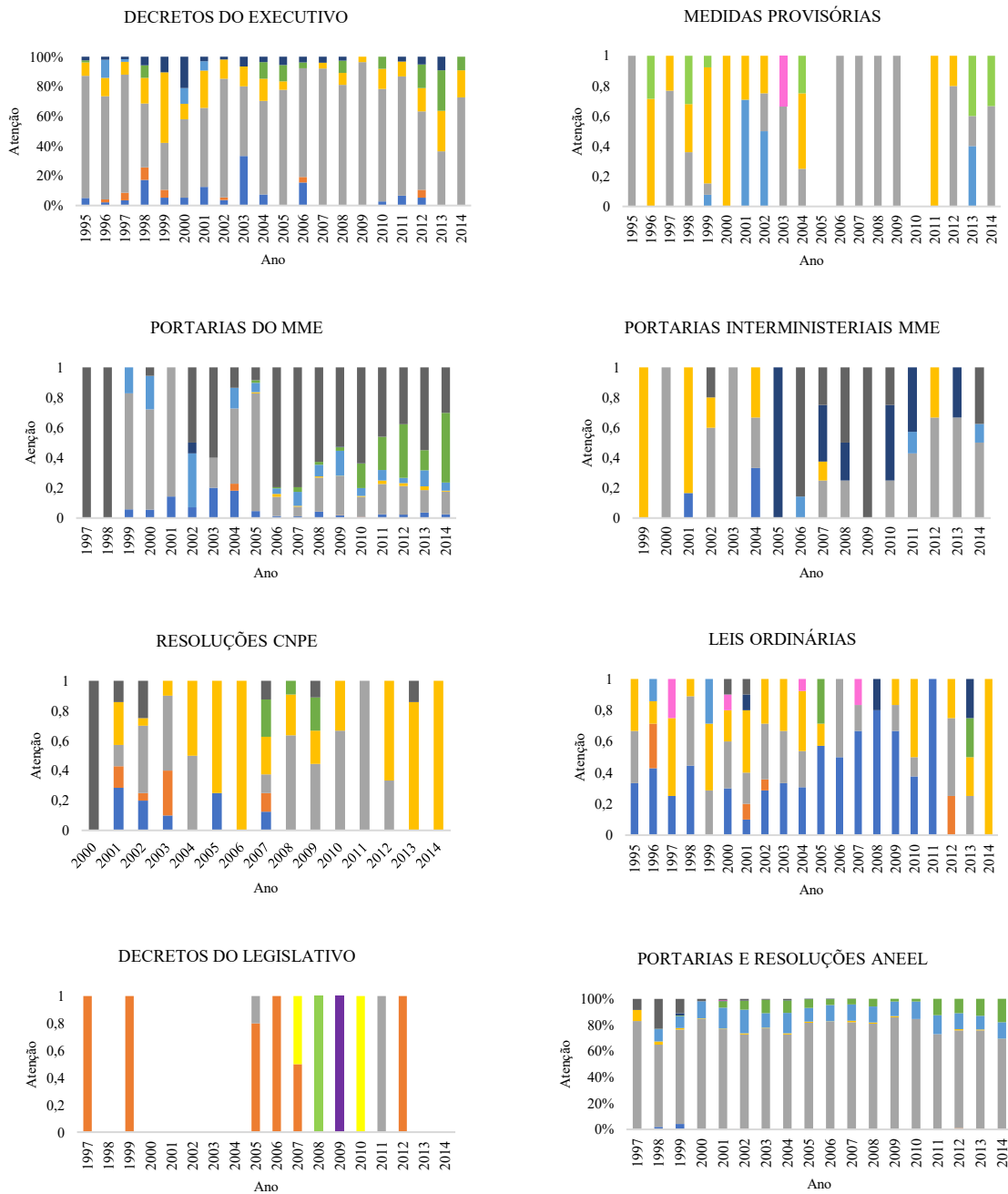
Quando analisamos as prioridades do Executivo Federal, entre presidência e administração setorial, notamos que as temáticas da produção legislativa são diversificadas ao longo do tempo. Em Decretos do Executivo, eletricidade e hidrelétricas (subcódigo 802) é a temática que mais focaliza a atenção. No entanto, o objeto de atenção dos decretos é distinto nos vinte anos de análise. Nas gestões Cardoso, essa espécie normativa é utilizada sobretudo no marco da reforma do Estado e na alteração da lógica de gestão do setor elétrico, sobretudo com relação às concessões e à expansão do sistema de transmissão e distribuição e à criação da ANEEL e das alterações do marco institucional que a agência representa. Além disso, Cardoso utiliza de decretos para remediar a crise elétrica e tentar solucionar os notórios apagões que ocorrem sobretudo no final do seu segundo mandato, principalmente com medidas de racionamento e redução de consumo e à expansão de geração e transmissão emergenciais. A questão do petróleo, na administração Cardoso, também versa sobre as mudanças institucionais do setor, sobretudo direcionado à quebra do monopólio da Petrobras e ao novo modelo setorial implantado. Já nos governos do PT, o setor se mantém entre as prioridades com relação à contrarreforma⁶ do setor elétrico, à criação do Luz para Todos (e de todo o aparato estatal necessário para sua implementação) na direção da universalização de acesso à energia, e sobre obras de infraestrutura de hidrelétricas de diferentes dimensões. Com relação ao setor de petróleo e gás natural, os decretos incidem sobre o fortalecimento do mercado nacional, sobretudo com respeito às tarifas do recurso e sobre o pré-sal. Energias renováveis, por sua vez, são mais presentes nos governos petistas, versando sobretudo os biocombustíveis e as pequenas centrais hidrelétricas.

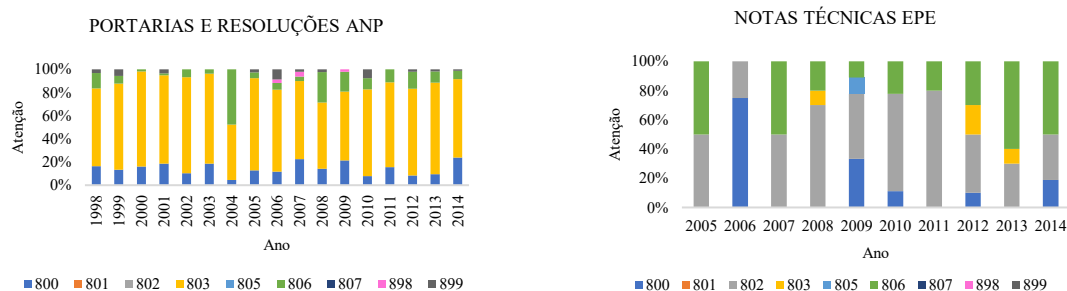
Com relação às Medidas Provisórias, nota-se que essa espécie de normativa presidencial não foi utilizada em todo o período analisado, ficando de fora em 2005 e 2010. Além disso, as

⁶ A contrarreforma pode ser entendida como a recuperação da capacidade estatal no planejamento e na formulação das políticas energéticas, sobretudo pela retomada da ação pelo MME (Mercedes; Ricco; Pozzo, 2015; Duarte, 2021).

Medidas Provisórias são menos utilizadas do que Decretos pelo presidente e a maior parte delas é utilizada nas gestões Cardoso. Seu uso ocorre geralmente relacionado ao marco de alterações institucionais do setor no marco da Reforma do Estado. Os governos petistas, editando menos Medidas Provisórias, focalizam sobretudo ajustes no sistema elétrico, no contexto da contrarreforma setorial, e direcionamentos do Programa de Aceleração do Crescimento.

Figura 1 - Análise de frequência de legislações e normativas do setor de energia (1995-2014)





Fonte: Adaptado de Duarte (2021)

A administração setorial, por outro lado, demonstra um comportamento diferente. Como pode ser visto nas portarias editadas pelo Ministério de Minas e Energia, as prioridades não se referem às hidrelétricas em todo o período. Na verdade, fontes alternativas ganham maior espaço na agenda ministerial, se sobressaindo quando comparamos com os direcionamentos das produções legislativas do presidente e, ainda mais, nas leis aprovadas no período pelo Congresso Nacional. O MME, nas gestões Cardoso, segue a edição de portarias relacionadas à reforma setorial. Nos governos petistas, por outro lado, observamos um comportamento diferente. Nesse contexto, a capacidade ministerial é expandida e as prioridades do MME passam a ser a diversificação da matriz energética brasileira. Para além de medidas sobre os programas de infraestrutura e a universalização do acesso à eletricidade, o ministério passa a priorizar energias renováveis e alternativas.

Nas Portarias Interministeriais editadas conjuntamente com o Ministério de Minas e Energia, a tendência é a manutenção das prioridades do presidente, ainda que as temáticas mais tratadas sejam distintas. Em Cardoso, o setor de petróleo e gás natural é preponderante, sendo as normativas direcionadas para tarifas e preços. Durante os governos petistas, as portarias são voltadas em maior medida para o setor elétrico, sobretudo relativo à infraestrutura e ao preço da energia elétrica. Além disso, o período também assiste uma importante ampliação da atenção sobre eficiência energética, pauta que demanda ação conjunta de uma porção de ministérios.

O comportamento é um pouco distinto quando observamos as resoluções do Conselho Nacional de Política Energética. Com exceção do período Cardoso em que o CNPE teve a crise elétrica como prioridade, seguindo a ação do governo, os demais anos seguem com o conselho tendo capacidades de produzir normativas incidentes às variadas setorialidades da área de energia. Observam-se resoluções para grandes obras de infraestrutura, para taxas e preços de energia elétrica, combustíveis, gás natural, biodiesel, questões relacionadas ao pré-sal, a tratados de energia com países vizinhos, entre outros. Dessa forma, o conselho setorial

demonstra ter uma maior capacidade para gerir a área setorial em direções diferentes da agenda legislativa do presidente, sobretudo porque o CNPE é presidido pelo MME. Além disso, o conselho ainda conta, para além de outros ministros de Estado, de representantes da sociedade civil, de estados e distrito federal e de universidades brasileiras. Os ocupantes dessas cadeiras são reconhecidamente pessoas com importantes saberes na área setorial, corroborando a ação do conselho.

A administração setorial ainda conta com a ANEEL e a ANP, agências reguladoras que operam com autonomia, mas que são vinculadas ao MME. Agências reguladoras concentram burocracias especializadas em áreas setoriais e têm sido analisadas como organizações com agendas próprias (Majone, 1999). Dessa forma, é fundamental mapear a produção de normativas produzidas por elas a fim de identificar convergência ou divergência com o MME e/ou a presidência.

Quando se analisa a produção de portarias e resoluções da ANEEL, nota-se uma alta produção de normativas incidentes sobre o setor elétrico distribuída em sua maior parte entre hidrelétricas, termelétricas e fontes renováveis. Tal comportamento é evidenciado no nível de agregação codificado nos subcódigos. Duarte (2021) aprofundou a codificação para um terceiro nível a fim de identificar aspectos mais detalhados das setorialidades. Os achados mostram que a agência reguladora tem uma importante mudança na produção normativa na área de hidrelétricas, uma vez que a atuação sobre pequenas hidrelétricas passa a ser mais expressiva quando comparada às grandes usinas hidrelétricas. Além disso, fica marcado o aumento da produção normativa de incentivo às fontes renováveis, sobretudo a eólica. Esse comportamento da agência sinaliza, de um lado, a reafirmação de uma agenda própria e, de outro lado, convergência com a crescente priorização das energias renováveis e alternativas que cresceram na agenda legislativa do MME. Dessa forma, desponta indicativos sobre a associação entre ambas as organizações.

A ANP apresenta um comportamento similar na produção de normativas. Nos anos Cardoso, a agência volta sua atenção para a estruturação regulatória do setor após a reforma do Estado e a alteração do arranjo institucional do setor. Nos anos petistas, cresce a participação das portarias e resoluções que versam sobre combustíveis renováveis. Se em Cardoso a baixa atenção era relativa ao etanol, os anos seguintes esboçam acréscimo relevante sobre o combustível, mas passa a priorizar com mais ênfase o biodiesel, sobretudo após o marco do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, criado em 2004.

Outra organização fundamental em torno da área de energia é a Empresa de Pesquisa Energética. Criada em 2004, a estatal é concebida como uma alternativa para resgatar o protagonismo estatal no planejamento do setor de energia, representando inclusive um marco no processo de mudança da agenda e da gestão do setor (Duarte, 2021). Ao lado das agências já existentes e da própria burocracia do MME, a EPE é pensada para subsidiar a tomada de decisão do Executivo através da realização de estudos técnicos e planejamentos de médio e longo prazo sobre o setor. Para além desses materiais, a estatal também produz notas técnicas que dão direcionamentos importantes no gerenciamento setorial. Analisando especificamente essas normativas, a grande maioria das notas técnicas versam sobre a diversificação da matriz energética brasileira enfocando principalmente as fontes renováveis e alternativas. Dessa forma, a agenda da organização criada especificamente para a produção de informações a subsidiarem a tomada de decisão no setor segue um mesmo direcionamento: as fontes renováveis.

Conforme visto tanto nas análises de frequência quanto na descrição do conteúdo substantivo das legislações e normativas, demarcam-se diferenças relevantes na agenda legislativa do presidente, nas leis aprovadas pelo Congresso e em normativas produzidas pelas organizações que compõem a administração setorial. A tendência, nesse sentido, aponta para a existência de uma agenda setorial que aparenta ser descolada das prioridades do presidente e, sobretudo, dos parlamentares. Talvez por isso a literatura esteja apontando para um setor com consideráveis problemas em processos decisórios (Gomide; Pereira, 2018). Isso demonstra, no limite, um relativo insulamento setorial formado por um arranjo organizacional que administra uma pasta com certa autonomia e com uma agenda própria. Os dados sugerem que esse é um processo recente, aparecendo principalmente nos anos das gestões do PT. As administrações Cardoso mantêm convergência na produção de legislações e normativas.

Conforme apontado na literatura, esse é um fenômeno já esperado no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro (Palotti; Cavalcante, 2018; Batista, 2013, 2016; Inácio; Rezende, 2015), sobretudo porque o Ministério de Minas e Energia geralmente é chefiado por alguém externo ao partido do presidente. É o que explica, por exemplo, programas de relevo estarem vinculados ao gabinete da Casa Civil ou a comitês gestores e não ao ministério especificamente, como é o caso do Luz para Todos, por exemplo (Duarte, 2021). Apesar disso, destacam-se três informações relevantes observadas a partir dos dados analisados. A primeira delas diz respeito ao fato de que, pela pasta ter ministros sem filiação ao partido do presidente, há uma alta rotatividade. Tal rotatividade é observada em todo o período analisado. A segunda delas relaciona-se à tendência de uma formação de agenda própria da administração setorial

que tem relativa estabilidade apesar da rotatividade do ministro. A terceira delas diz respeito a não existência do fenômeno em todo o tempo. Ou seja, apesar da alta rotatividade de ministros que em sua maioria não são filiados ao partido do presidente, a formação de uma agenda própria não é observada nas gestões Cardoso.

O que explicaria tal processo? A hipótese aqui planteada sugere que a formação de uma agenda própria na administração setorial ocorre em decorrência das prioridades da própria burocracia do setor de energia. O argumento se ancora nos dados produzidos por Cavalcante, Camões e Knop (2015) que defendem que a burocracia de médio escalão do setor de infraestrutura como um todo⁷ são os que mais têm formação superior, advém com frequência do quadro de carreiras do Estado tendo como maior tempo de experiência o setor privado. Batista e Lopez (2021), analisando especificamente o alto escalão das burocracias ministeriais, apontam que o setor de infraestrutura é altamente ligado a interesses partidários e tem indicações politizadas. Dessa forma, o perfil da própria burocracia é diverso e segue lógicas que podem ser conflitantes. Apesar disso, Koga *et al.* (2021) lança luz sobre as fontes de informação utilizadas pelas burocracias federais brasileiras. Sobre o setor de infraestrutura, o que os autores apontam é que essa área busca informações sobretudo em contextos externos ao governo e ao Estado. Sendo assim, reforça-se o argumento de que, apesar de altamente técnica e com formação educacional de relevo, a burocracia da área de infraestrutura tem importantes redes com setores distintos da máquina estatal e é dessas relações que derivam maior parte das informações que subsidiam sua atuação.

Esse dado levantado por Koga *et al.* (2021) é importante para pensar o caso do setor de energia, sobretudo porque a relação com agentes externos ao Estado ligada à burocracia setorial pode estar relacionada à formação de uma agenda autônoma. Os achados sobre o Ministério de Meio Ambiente analisado por Abers (2015) são importantes para se fazer um paralelo com o caso do Ministério de Minas e Energia, sobretudo porque o setor de energia tem uma importante congruência com a pasta do meio ambiente. Abers (2015) demonstra que a burocracia do Ministério do Meio Ambiente realiza ativismo dentro do ministério para priorizar pautas ambientalista. Ademais, o contexto temporal apresentado por Abers (2015) é inclusive similar ao analisado por este estudo. Considerando que a agenda que parece estar se formando no âmbito da administração setorial de energia tem priorizado as questões relativas às fontes

⁷ O setor de infraestrutura, que congrega as áreas de energia, transporte, habitação e saneamento, foi unificado para a pesquisa do perfil da burocracia tanto em Cavalcante, Camões e Knop (2015), Batista e Lopez (2021) quanto na pesquisa sobre a fontes de informação da burocracia federal de Koga *et al.* (2021).

renováveis e alternativas, não estaríamos de frente com um caso similar, tendo em vista que as fontes limpas carregam pautas ambientalistas? Essa é uma hipótese a ser testada futuramente a partir de outros dados e evidências e outras estratégias metodológicas.

A posição defendida por esse trabalho, após as análises de frequência e pela análise descritiva das legislações e normativas aprovadas, é a de que existe um indicativo de que parece existir uma agenda da administração setorial que é implementada com certa autonomia da presidência e do Congresso Nacional. A partir da análise à luz da literatura sobre poder no Executivo e burocracia no processo de produção de políticas públicas no contexto brasileiro, postula-se a hipótese de que essa agenda pode ser oriunda da burocracia setorial, que tem priorizado a diversificação da matriz energética brasileira prezando pelas fontes renováveis e alternativas.

Considerações finais

Os arranjos institucionais e organizacionais do setor de energia suscitam a necessidade de analisar o processo de produção de políticas como dependentes da dinâmica do presidencialismo de coalizão, sobretudo porque o poder no Executivo está dividido entre a Presidência e os ministérios setoriais, que controlam burocracias da administração direta e indireta. Conforme visto, o Ministério de Minas e Energia, responsável por organizações que administram a área setorial, geralmente é chefiado por ministros não filiados ao partido do presidente. Esse é um dado que gera questionamentos sobre a rotatividade do ministério, sobre a estabilidade das políticas no setor e sobre a centralização ou descentralização do *policy-making process* da área setorial. Conforme visto, o caso do MME apresenta alta rotatividade, mas apresenta certa estabilidade em suas políticas públicas, ainda que existam programas centralizados à presidência ou conjuntamente ao ministério.

Através da análise de frequência realizada a partir da análise de conteúdo e do processo de codificação sobre as áreas temáticas em legislações e normativas, são identificadas prioridades distintas e divergências importantes entre as agendas da presidência, do Legislativo e da administração setorial. Além disso, quando se analisa com maior profundidade o conteúdo substantivo do *dataset*, são identificados processos de focalização sobre alternativas conflitantes: presidência e Legislativo priorizam com maior frequência questões de energias não renováveis, ao passo que a administração setorial tem uma agenda marcada sobre fontes renováveis. Esses achados sugerem a existência de uma agenda da administração setorial que parece operar com certa autonomia da presidência e ainda mais do Congresso Nacional.

Dado que o MME, que é a organização que coordena a administração setorial, tem uma alta rotatividade e que o processo de priorização das fontes renováveis tem um comportamento crescente e relativamente estável apesar dessa rotatividade, este trabalho postula a hipótese de que esse processo está relacionado com as prioridades da própria burocracia setorial. Conforme apontado, o setor de infraestrutura tem importantes relações com agentes externos ao governo e ao Estado, o que suscita pensar na porosidade de questões que vão além da agenda legislativa do presidente. Além disso, a agenda voltada para energias renováveis é bastante próxima de pautas ambientalistas, que sugerem a adesão temática pela burocracia do setor de energia, assim como ocorre com o contexto do Ministério de Meio Ambiente, que assiste a ativismo por parte de sua burocracia.

Apesar dos achados, ainda restam questões que não puderam ser respondidas por esse estudo, que se limita a analisar as legislações e normativas produzidas. Fica como agenda de pesquisa futura a realização de entrevistas de forma a entender de que forma essa burocracia atua no processo de produção de políticas no contexto da administração setorial, quais são os mecanismos de cooperação com ministros e qual a relação com os dirigentes eleitos. Além disso, dados que a literatura tem estudado o setor de infraestrutura como um todo, são necessárias investigações qualitativas em profundidade sobre o setor de energia, de forma a detalhar o *policy-making* dessa área em específico. Tal investigação pode gerar importantes contribuições para entender o processo de produção de políticas no Brasil, sobretudo relacionado ao presidencialismo de coalizão e para conhecer a burocracia federal.

REFERÊNCIAS

ABERBACH, J. D.; PUTNAM, R. D.; ROCKMAN, B. A. Bureaucrats and politicians in western democracies. *In: Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Harvard University Press, 1981.

ABERS, R. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. *In: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (org.). Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015. p. 143-175.

ABERS, R. Bureaucratic Activism: Pursuing Environmentalism Inside the Brazilian State. *Latin American Politics and Society*, v. 61, p. 21-44, 2019.

ABERS, R. *Ativismo Institucional: Criatividade e Luta na Burocracia Brasileira*. 1. ed. Brasília: Editora UnB, 2021.

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão. **Dados**, v. 31, n. 1, 1988.

AMORIM NETO, O. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

AMORIM NETO, O. O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. *In*: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (ed.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Konrad Adenauer, p. 131-140, 2007.

ANASTASIA, F.; INÁCIO, M. Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades. **Cadernos Aslegis**, v. 40, n. 2, p. 33-54, 2010.

ARAÚJO, C. M.; COSTA, S. F.; FITTIPALDI, I. Boa noite, e boa sorte: determinantes da demissão de ministros envolvidos em escândalos de corrupção no primeiro governo Dilma Rousseff. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 1, p. 93-117, 2016.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BATISTA, M. O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). **Opinião Pública**, v. 19, n. 2, p. 449-473, 2013.

BATISTA, M. O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 127-155, 2016.

BATISTA, M.; LOPEZ, F. Ministerial typology and political appointments: where and how do presidents politicize the bureaucracy?. **Brazilian Political Science Review**, v. 15, 2020.

BORGES, A.; COELHO, D. B. O Preenchimento de Cargos da Burocracia Pública Federal no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro: Análise Comparada de Dois Ministérios - Ciência e Tecnologia e Integração Nacional. *In*: LOPEZ, F. G. (org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: IPEA, 2015. p. 71-105.

CAP – Comparative Agendas Project. **CAP Topics: Master Topics Codebook Version 1.1**. Disponível em: <https://www.comparativeagendas.net/pages/master-codebook>. Acesso em: 16 set. 2022.

CAREY, J. Presidential versus parliamentary government. *In*: MENARD, C.; SHIRLEY, M. M. (ed.). **Handbook of new institutional economics**. Dordrecht: Springer, 2005. p. 91-93.

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M.; KNOP, M. Burocracia de médio escalão nos setores governamentais: semelhanças e diferenças. *In*: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (org.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015. p. 57-89.

D'ARAÚJO, M. C. **A elite dirigente do governo Lula**. Fundação Getulio Vargas, CPDOC, 2009.

D'ARAUJO, M. C.; LAMEIRÃO, C. **A elite dirigente do governo Lula**. Rio de Janeiro: CPDOC; FGV, 2009.

D'ARAUJO, M. C.; PETEK, J. Recrutamento e perfil dos dirigentes públicos brasileiros nas áreas econômicas e sociais entre 1995 e 2012. **Revista de Administração Pública**, v. 52, p. 840-862, 2018.

DUARTE, C. P. **Entre renováveis e não renováveis: o setor de energia na agenda governamental brasileira entre 1995 e 2014**. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 2021.

DUARTE, C. P.; BIZELLI, J. L. Burocracia e produção de políticas no nível estadual: o caso da política de inovação para o setor público no estado de São Paulo. *In*: RIBEIRO, P.; TROIANO, M.; ALBRECHT, N. **Mosaico da burocracia pública brasileira: novos olhares sobre burocratas e interesses no Brasil**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022. p. 243-265.

DUARTE, C. P.; LINO, L. L. A burocracia no processo de agendamento das políticas públicas: novas questões e perspectivas de pesquisa. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, [S. l.], v. 1, n. 98, p. 1–22, 2023. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/596>. Acesso em: 26 abr. 2023.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. *In*: RANULFO, C.; SÁEZ, M. A. (org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 25-32.

FIGUEIREDO, A. M. C. Resenha de estudos sobre o Executivo. **Revista do Serviço Público**, v. 55, n. 1-2, p. 5-48, 2004.

FREITAS, A. M. **O presidencialismo da coalizão**. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

GOLDEMBERG, J.; LUCON, O. Energia e meio ambiente no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 59, p. 7-20, 2007.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K. Os desafios da governança da política de infraestrutura no Brasil: aspectos políticos e administrativos da execução do investimento em projetos de grande vulto. *In*: GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K. (org.). **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. p. 13-36.

GUERRA, R. Mudanças intraministeriais e gestão da coalizão: Brasil, de 1990 a 2014. **Opinião Pública**, v. 25, p. 630-659, 2020.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Public Policy**: Its cycles and subsystems. An integral approach. 2013.

INÁCIO, M.; REZENDE, D. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. **Opinião Pública**, v. 21, n. 2, p. 296-335, 2015.

JASANOFF, S. **The fifth branch**: science advisers as policymakers. Harvard University Press, 1998.

KOGA, N.; PALOTTI, P. L. M.; COUTO, B. G.; LINS, R.; NASCIMENTO, M. I. B. O uso de múltiplas fontes de informação nas políticas públicas: um olhar sobre a burocracia federal brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 5, p. 165-1190, 2021.

LIMA, R. O recrutamento político impacta atitudes e percepções de burocratas em ministérios brasileiros? Evidências empíricas usando matching em survey. **Opinião Pública**, v. 26, n. 3, p. 587-632, 2020.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

LOPEZ, F. G.; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. Partidos, facções e a ocupação de cargos de confiança no Executivo federal (1999-2011). *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 37., 2013. **Anais [...]**. Caxambú, MG: ANPOCS, 2013. p. 1-27.

LOPEZ, F.; SILVA, T. M. Party filiation and appointment for positions in the Brazilian federal bureaucracy (1999-2018). **Revista de Administração Pública**, v. 53, p. 711-731, 2019.

LOTTA; G. S. **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

MAJONE, G. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 1, p. 5-36, 1999.

MERCEDES, S. S. P.; RICO, J. A. P.; POZZO, L. Y. Uma revisão histórica do planejamento do setor elétrico brasileiro. **REVISTA USP**, n. 104, 2015, p. 13-36.

NATT, E. D. M.; CARRIERI, A. P. Energia Hidrelétrica: A Retórica da Energia Limpa. *In*: SARAIVA, L. A. S.; RAMPAZO, A. V. (org.). **Energia, organizações e sociedade**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2017. p. 79-112.

PALOTTI, P.; CAVALCANTE, P. L. C. Articuladores políticos e dirigentes da burocracia: ministros de Estado no Brasil e em perspectiva comparada. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018. p. 161-184.

PALOTTI, P. L. M.; CAVALCANTE, P. L. C. Estratégias de nomeações ministeriais: entre a política e as políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n. 70, p. 1-20, 2019.

PETERS, B. G. **The politics of bureaucracy**. 5. ed. London e NY: Routledge, 2018.

RIBEIRO, P.; POIATTI, N. A instabilidade ministerial importa? Compreendendo a produção legislativa dos ministérios no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 1, p. 1-22, 2022.

RUDALEVIGE, A. **Managing the President's Program**: presidential leadership and legislative policy formulation. New Jersey: Princeton University Press, 2002.

WORKMAN, S. **The dynamics of bureaucracy in the US government**: How Congress and federal agencies process information and solve problems. Cambridge University Press, 2015.

CRediT Author Statement

Reconhecimentos: Agradeço à Nayara Albrecht e Mariele Troiano pelos comentários na ocasião do SPG Estado, burocracia e democracia do 46º Encontro Anual da ANPOCS.

Financiamento: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) – Bolsa de Doutorado (Processo FAPESP n.º 2022/07802-4).

Conflitos de interesse: Não há conflitos de interesse.

Aprovação ética: Não se aplica.

Disponibilidade de dados e material: Os dados e materiais utilizados no trabalho estão disponíveis em Duarte (2021).

Contribuições dos autores: Autoria única.

Processamento e editoração: Editora Ibero-Americana de Educação.
Revisão, formatação, normalização e tradução.

