**O SETOR DE ENERGIA NA AGENDA GOVERNAMENTAL DO PT: PRIORIDADES SIMBÓLICAS EM DISCURSOS DE POSSE E MENSAGENS AO CONGRESSO DE 2003 A 2014[[1]](#footnote-0)**

***Duarte, Cristiano Parra¹; Capella, Ana Cláudia Niedhardt².***

1 Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) com bolsa da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Processo FAPESP n.º 2018/11434-5). Graduado em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). e-mail: crparraduarte@gmail.com

2 Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Docente do Departamento de Administração Pública da Universidade Estadual Paulista (UNESP) e dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPOL) e Gestão de Organizações e Sistemas Públicos (PPGGOSP) da UFSCar. e-mail: ana.capella@unesp.br

**RESUMO**

O presente trabalho tem por objetivo analisar as prioridades simbólicas da agenda governamental dos presidentes petistas de 2003 a 2014, período que cobre os dois mandatos de Lula e o primeiro mandato de Rousseff, com relação ao setor de energia. O trabalho testa duas hipóteses: (1) o setor de energia não desponta como prioridade regular na agenda simbólica dos presidentes petistas; (2) as prioridades simbólicas relacionadas ao setor de energia diferem entre Discursos Presidenciais e Mensagens ao Congresso. Para isso, analisam-se os Discursos de Posse e as Mensagens ao Congresso Nacional numa perspectiva quantitativa, para destacar frequência de atenção pelos presidentes, e qualitativa, para destacar o conteúdo substantivo das falas presidenciais, com uma metodologia que mescla coleta de dados, análise de conteúdo, codificação e sistematização de dados. Como resultados, apresenta-se uma atenção irregular sobre o setor de energia pelos presidentes, como também prioridades distintas entre Discursos e Mensagens pelos presidentes.

**Palavras-chave:** Agenda governamental; Agenda Simbólica; Políticas de energia; Discursos de Posse; Mensagens ao Congresso Nacional.

**ABSTRACT**

This paper aims to analyze the symbolic priorities of the policy agenda from the PT’s presidents from 2003 to 2014, period that covers both Lula's Administrations and Rousseff's first Administration, related to the energy sector. The paper tests two hypotheses: (1) the energy sector does not appear as a regular priority in the symbolic agenda of PT presidents; (2) the symbolic priorities related to the energy sector differ between Investiture Speeches and Messages to Congress. To do so, the Investiture Speeches and Messages to the National Congress are analyzed in a quantitative perspective, to highlight the frequency of attention by the presidents, and qualitative, to highlight the substantive content of the investiture speeches, through a methodology that mixes data collection, analysis content, coding and systematization of data. As a result, it highlights an irregular attention on the energy sector by the presidents, as well as different priorities between speeches and messages by the presidents.

**Keywords:** Policy agenda; Symbolic agenda; Energy sector; Investiture Speeches; Messages to Nacional Congress.

**1. INTRODUÇÃO**

O presente trabalho tem por objetivo analisar as prioridades simbólicas da agenda governamental da Presidência relacionadas ao setor de energia. O recorte temporal selecionado é referente aos governos petistas de Lula (ambos mandatos) e Rousseff (primeiro mandato), período que cobre doze anos de análise (2003 a 2014). Por prioridades simbólicas nos referimos às questões levantadas no âmbito da agenda simbólica, conceito proposto por Charqués-Bonafont, Palau e Baumgartner (2015), para expressar um subconjunto da agenda governamental – entendida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas ele, concentram sua atenção num determinado momento (KINGDON, 2003) – caracterizado como um conjunto de prioridades apresentadas em uma comunicação, num plano simbólico. Neste trabalho, analisamos exclusivamente dois indicadores dessa agenda simbólica, os Discursos de Posse e as Mensagens ao Congresso Nacional.

O ponto principal do trabalho está em analisar os aspectos simbólicos da agenda governamental que, embora não impliquem em ação por parte do governo, expressam o início do processo de produção das políticas, relacionado sobretudo à formação da agenda. Dessa forma, conforme apontam vários autores do campo da agenda-setting, os discursos são eventos importantes no processo de agendamento, dado que expressam prioridades em políticas públicas que não necessariamente tenham passado por debate ou disputa entre os agentes no jogo político (CHARQUÉS-BONAFONT, PALAU E BAUMGARTNER, 2015; KINGDON, 2003; BAUMGARTNER; JONES, 1993).

Com relação ao objeto da análise, o setor de energia compreende o domínio das políticas de infraestrutura, dialogando, dessa forma, com políticas econômicas (sobretudo nos debates sobre desenvolvimento) e também com políticas ambientais, em virtude dos impactos da ação humana na natureza. Além disso, a área setorial é configurada como uma das políticas com menor focalização pelos pesquisadores do campo das políticas públicas, sobretudo nas ciências sociais (SUDANO; SOARES, VERGILI, 2015). Por característica, as políticas de energia configuram-se como uma seara mais técnica, onde os processos de produção das políticas setoriais são mais afastados das arenas de participação popular (GOMIDE; PEREIRA, 2018) e estão mais insulados ao Executivo Federal (DUARTE, 2020b).

Considerando o conceito mobilizado e o setor analisado, o estudo é orientado a partir de duas hipóteses: (1) o setor de energia não recebe priorização regular de forma simbólica pelos presidentes porque o setor é insulado demais aos atores burocráticos e técnicos, o que distancia a área de energia dos debates mais visíveis das arenas políticas; e (2) as prioridades são diferentes quando os presidentes dialogam com a população em geral (nos Discursos de Posse) e com os membros do Legislativo (Mensagens ao Congresso) porque essas esferas são menos relevantes no *policy process* relativo ao setor de energia, este mais insulado ao Executivo Federal. Para testar essas hipóteses, empreendemos dois tipos de análise: uma quantitativa, que destaca a frequência de priorização do setor de forma a evidenciar as continuidades e alterações na agenda governamental para fins de comparação; e uma qualitativa, a fim de aprofundar as frequências de atenção no conteúdo substantivo das falas presidenciais, corroborando a análise comparada.

Dessa forma, o artigo está estruturado em outras quatro partes, para além desta introdução. Na primeira delas, apresentamos o referencial teórico mobilizado e os conceitos que operamos na análise. Em seguida, dedicamos uma seção ao método, onde destacamos as justificativas com maior rigor, como também a metodologia empregada em detalhe, destacando os processos de análise de conteúdo e codificação. A terceira seção apresenta os dados e testa as hipóteses. Por fim, ficam as considerações finais e conclusões.

**2. DESENVOLVIMENTO**

**2.1 Referencial Teórico**

O estudo da agenda no campo das políticas públicas é inaugurado na década de 1970, nos Estados Unidos, por Cobb e Elder (1971; 1972). Os autores conceituaram agenda como um conjunto geral de controvérsias políticas que são entendidas como uma gama de preocupações legítimas que merecem a atenção da sociedade (COBB; ELDER, 1971, p. 905). Além disso, uma das principais contribuições dos autores está relacionada à diferenciação de dois tipos de agenda: a agenda sistêmica (*systemic agenda*), entendida como um conjunto de questões mais abstratas, gerais e amplas em escopo identificadas por uma sociedade para serem alvo de envolvimento governamental; e a agenda governamental (ou institucional ou formal – *institutional agenda*), entendida como um conjunto de itens concretos programados para consideração ativa e séria por um órgão institucional decisório específico (COBB; ELDER, 1971, p. 905). O ponto principal dessa diferenciação está no entendimento de que nem tudo que está na agenda sistêmica estará também na agenda governamental justamente porque a atenção é um recurso limitado: uma sociedade como um todo tem mais capacidade de focalizar atenção em mais temas que um governo, com indivíduos reduzidos.

Avançando nessa diferenciação, Kingdon (2003) conceitua agenda governamental como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo (e pessoas ligadas ele) concentram atenção num determinado momento. E mais, o autor identifica a existência de um subconjunto dentro da agenda governamental, a agenda decisória, conceituada como o conjunto de problemas com soluções já prontas para virarem políticas públicas. Essa ideia de dinâmica ou afunilamento das agendas nos dão a ideias de que questões diversas estão em momentos de consideração diferentes. Alguns temas, nesse sentido, podem aparecer como prioridade dos *policymakers*, mas podem não compor o conjunto de políticas que serão produzidas em determinado momento.

Recentemente, um novo subconjunto da agenda governamental é identificado: a agenda simbólica (*symbolic agenda*): um conjunto de questões em estágios mais iniciais da definição da agenda (CHARQUÉS-BONAFONT; PALAU; BAUMGARTNER, 2015). Segundo os autores, as questões que compõem a agenda simbólica estão inseridas em discussões mais amplas, sem que haja necessariamente embates entre os diferentes poderes e instituições. A *symbolic agenda*, nesse sentido, poder ser observadas geralmente nas comunicações de atores políticos, como os Discursos de Posse dos presidentes, por exemplo. Conforme apontam Capella e Brasil, a agenda simbólica é caracterizada pela ausência de restrições em relação a seu conteúdo (a rigor, pode-se tratar de qualquer tema) pela ausência de custos de decisão e pela baixa fricção institucional, em momentos iniciais do *policymaking*, nos quais os custos institucionais são mais baixos em comparação a outros estágios do mesmo processo (CAPELLA; BRASIL, 2020, p.7).

Levando em consideração que políticas públicas são feitas de linguagem (MAJONE, 1989) e que as ideias importam (BAUMGARTNER, 2013), a agenda simbólica nos ajuda a definir os termos do debate, a estrutura da argumentação, os elementos relevantes tanto para o processo de produção de políticas quanto de poder, influência, interesse e barganha (CAPELLA; BRASIL, 2020) a serem contrastados e comparados à agenda decisória, com tudo aquilo que de fato foi alvo de consideração e ação governamental. Conforme destacam Capella e Brasil,

Uma possível explicação para essa relação entre as agendas simbólica e decisória está na diferença significativa nas fricções institucionais que recaem sobre cada um dos momentos do processo de políticas públicas. Em documentos que refletem a agenda simbólica, como as Mensagens ao Congresso Nacional e outros pronunciamentos, por exemplo, o tomador de decisão tem mais espaço e maior capacidade de lidar com os temas que ele mesmo define como prioritários. Esses espaços de manifestação e tipos de documentos não sofrem grandes constrangimentos institucionais, nem requerem convencimento prévio, apoio ou custos operacionais, como ocorre na agenda decisória. Isso não implica em dizer que a agenda simbólica é ilimitada. Indica, no entanto, que, no campo simbólico, há maior abertura para que o Presidente (ou outro ator) amplie a capacidade de abordar temas, tornando a agenda mais ampla e mais diversa (CAPELLA; BRASIL, 2020, p.18)

Se antes os discursos já eram alvo de análise nos estudos sobre a agenda governamental, sendo entendidos como um importante indicador para analisar as prioridades governamentais (KINGDON, 2003; BAUMGARTNER; JONES, 1993), agora Charqués-Bonafont, Palau e Baumgartner (2015) nos dão novos elementos pela via simbólica para considerar que esse conjunto de questões são capazes de revelar, para além das prioridades governamentais, elementos que exercem uma função catalisadora dada sua alta visibilidade tendo em vista sua repercussão pela mídia e os debates posteriores pelos atores do jogo político de dentro e de fora da estrutura governamental.

**2.2 Metodologia**

Este estudo emprega a metodologia desenvolvida pelo Policy Agenda Project – grupo de pesquisa dedicado à análise da dinâmica de políticas e à agenda governamental coordenado por Bryan Jones e Frank Baumgartner, pesquisadores responsáveis pelo desenvolvimento da Teoria do Equilíbrio Pontuado – e pelo Comparative Agendas Project, grupo que representa um complexo e inovador projeto dedicado a seleção, coleta, sistematização e tratamento de dados que refletem a atenção governamental ao longo do tempo, de forma a permitir a observação do *status* de várias políticas públicas ao longo do tempo (BAUMGARTNER; JONES; WILKERSON, 2002).

Como objetivamos analisar a agenda simbólica dos presidentes petistas, tomamos por base e referência os estudos de membros do CAP que se dedicaram à seleção de indicadores que expressem com confiabilidade o processo de focalização da atenção sobre as políticas públicas em documentos referentes às falas e às comunicações oficiais (BAUMGARTNER; JONES, 1993; BAUMGARTNER; JONES; MacLEON, 1998; CHARQUÉS-BONAFONT; PALAU; BAUMGARTNER, 2015). Nesse sentido, o principal indicador utilizado pela literatura internacional para identificar as prioridades de governos e atores políticos são os discursos presidenciais. Por exemplo, Baumgartner e Jones (1993) utilizam como indicador da atenção presidencial os discursos do “Estado da Nação” (*Presidential State of the Union Speeches*), no caso dos Estados Unidos; Charqués-Bonafont, Palau e Baumgartner (2015), no contexto da Espanha, utilizam o discurso de posse e o discurso sobre “o Estado da Nação” (*Discurso de Investidura e Discurso de política general en torno al Estado de la Nación*), na Inglaterra, são analisados os discursos da Rainha (*The Speech from the Throne ou Queen’s Speech*), dentre tantos outros exemplos[[2]](#footnote-1).

No nosso caso, a escolha dos presidentes se deve a dois motivos: um relativo às literaturas nacional e internacional, que caracteriza o presidente (o chefe do Executivo) como um dos principais (se não o principal) atores políticos no *policy process* (KIGNDON, 2003; BAUMGARTNER; JONES, 1993; CAPELLA; BRASIL; SUDANO, 2015); e outro com relação ao notado grau de insulamento do setor de energia ao Executivo Federal (SARAIVA; RAMPAZO, 2017; GOMIDE; PEREIRA, 2018; DUARTE, 2020a; 2020b). Apoiados sobre os parâmetros do Brazilian Policy Agendas Project, selecionamos os indicadores Discursos de Posse e Mensagens ao Congresso Nacional (CAPELLA; BRASIL; SUDANO, 2015). É preciso lembrar que as Mensagens ao Congresso estão previstas no artigo 84 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), e que os Discursos de Posse são proferidos em seção do Congresso Nacional, conforme estimula também a Constituição, em seu artigo 78 (BRASIL, 1988).

A escolha de se analisar os governos petistas se dá a dois motivos. Primeiro, a análise de mudanças em políticas públicas – das quais os estudos de agenda-setting são relevantes – demandam análises que considerem pelo menos dez anos (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999). Logo, optar por governos de um mesmo partido com mais de uma década no poder podem se mostram relevantes para entendermos a dinâmica das políticas por um longo período de tempo, onde podem se destacar incrementalismo e coesões, ou rupturas e mudanças drásticas. E segundo, os dados apresentados nos relatórios e dados agregados realizados pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE, 2017) demostram que foi durante os governos petistas que ocorre uma inversão da matriz energética brasileira (até 2000, há um predomínio das fontes renováveis, que perdem espaço para as não-renováveis) e uma grande expansão da capacidade energética brasileira, o que sinaliza ação governamental e mudança de prioridades. Por isso, analisar os aspectos simbólicos e não a agenda decisória, mostra-se relevante e ampliam o conhecimento do setor.

Com relação aos indicadores selecionados, é preciso frisar que apesar de ambos serem usados para se analisar a agenda simbólica no Brasil por serem altamente institucionalizados, existem algumas diferenciações fundamentais. Primeiro, os Discursos de Posse têm periodicidade a cada quatro anos, enquanto que as Mensagens ao Congresso Nacional são anuais, sendo lidas na abertura de cada sessão legislativa do Congresso Nacional. Segundo, os Discursos de Posse são as comunicações que fazem o elo da campanha para com as intenções futuras do mandato, onde se reafirmam temas chaves, possíveis políticas e programas, valores e crenças; as Mensagens ao Congresso Nacional, por outro lado, destacam prioridades muitas vezes programáticas, dando ênfase às áreas-chave, a programas já desenvolvidos como também a políticas em processo de formulação, objetivando a boa relação Executivo-Legislativo na intenção de obter apoio e consideração legislativa às pautas levantadas do governo. Terceiro, a audiência principal dos Discursos de Posse é a população em geral, ainda que receba atenção dos demais poderes, da mídia e setores diversos; as Mensagens ao Congresso, conforme o nome já sugere, dialoga diretamente com os funcionários eleitos do Legislativo Federal. E por fim, os Discursos de Posse tem uma estrutura mais fluida; ao passo que as Mensagens ao Congresso precisam ter uma seção de apresentação (da qual utilizamos neste trabalho) onde se apresentam as prioridades e os desafios do governo e as reflexões sobre o país (esta é a parte lida ao Congresso), e uma segunda parte formada por um conjunto de capítulos que relatam ações relacionadas aos grandes temas de interesse nacional.

Os dados selecionados e coletados foram sistematizados e tratados através do método de análise de conteúdo (BARDIN, 1977) e codificados de forma a transformar informações diversas em unidades comparáveis entre si (códigos), tendo como unidade básica de análise as *semi-sentences*. A estrutura de códigos utilizada foi proposta e é empregada pelo CAP (*master* *codebook*), onde estão definidas as categorias analíticas por tipos de políticas públicas. O *codebook* é dividido em dois níveis de códigos: um mais geral, que congrega as principais áreas setoriais substantivas como saúde, educação e energia; e um segundo que aprofunda as áreas setoriais no interior das áreas gerais. Ambos níveis podem ser observados nos Quadros 1 e 2, a seguir.

Quadro 1 - Classificação das políticas setoriais substantivas

| **Código** | **Política Setorial** |
| --- | --- |
| 1 | Macroeconomia |
| 2 | Direitos Civis, Políticos, Liberdades e Minorias |
| 3 | Saúde |
| 4 | Agricultura, Pecuária e Pesca |
| 5 | Trabalho, Emprego e Previdência |
| 6 | Educação |
| 7 | Meio-Ambiente |
| 8 | Energia |
| 9 | Imigração e Refugiados |
| 10 | Transportes |
| 12 | Judiciário, Justiça, Crimes e Violência |
| 13 | Políticas Sociais |
| 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, Importações e Exportações |
| 19 | Relações Internacionais e Política Externa |
| 20 | Governo e Administração Pública |
| 21 | Território e Recursos Naturais |
| 23 | Cultura, Esporte e Lazer |

Fonte: Capella e Brasil (2019).

Quadro 2 - Classificação das políticas setoriais da área de energia

| **Subcódigo** | **Políticas setorial da área de energia** |
| --- | --- |
| 800 | Geral |
| 801 | Energia Nuclear |
| 802 | Eletricidade e Hidrelétricas |
| 803 | Gás e Petróleo |
| 805 | Minas, Carvão e Termoelétricas |
| 806 | Etanol, Energias Renováveis e Alternativas |
| 807 | Controle e Eficiência Energética |
| 898 | Pesquisa e Desenvolvimento |
| 899 | Outros |

Fonte: Capella e Brasil (2019).

Os processos de codificação e controle metodológico são realizados em *double-check*, no qual, inicialmente, dois pesquisadores qualificados atribuem códigos para os dados informados. As decisões são comparadas e, com compatibilidade maior ou igual a 90%, os dados divergentes são separados e julgados por um terceiro pesquisador que define o código apropriado para a informação em questão (BRASIL, 2017). Após a codificação da totalidade do corpus documental, selecionamos para este estudo apenas os dados codificados nas políticas de energia. O banco de dados mobilizado por esta pesquisa, portanto, é o resultado de um processo de codificação integral do corpus documental duplamente checado, em que selecionamos somente os dados pertencentes ao tópico de políticas de energia (código 8). Os dados armazenados e utilizados receberam um tratamento estatístico para se transformarem em percentual de frequência para representarem a fração de atenção de uma política sobre o universo total e, dessa forma, conseguimos empreender análises sem que haja desvios ou análises enviesadas pelos valores absolutos. Na próxima seção, apresentamos os dados e as formas de análise dos dados.

**2.3 Análise dos dados**

A seguir, empreendemos dois tipos de análise para responder às questões de pesquisa e testar as hipóteses postuladas: (1) uma análise quantitativa, que destaca as frequências de aparecimento do setor de energia tanto nos Discursos de Posse quanto nas Mensagens ao Congresso Nacional, a fim de demostrar em que medida o setor de energia aparece como prioridade na agenda simbólica da Presidência; e (2) uma análise qualitativa, de forma a nos aprofundarmos no conteúdo das falas dos presidentes, a fim de entender a lógica e as prioridades setoriais em profundidade para então comparar as essências dos indicadores selecionados entre si.

O Gráfico 1 apresenta a frequência de aparecimento do setor de energia nos Discursos de Posse, onde podemos notar que a priorização do setor de energia é desproporcional entre os três discursos, uma vez que observamos uma frequência de 0,53% em 2003, no primeiro mandato de Lula, nenhuma ocorrência em 2007, após sua reeleição, e uma frequência de 6,95% na fala de Rousseff, em 2011. A desproporcionalidade e até a omissão em 2007 do setor na agenda simbólica referente aos Discursos de Posse (direcionados sobretudo ao público em geral), confirmam nossa hipótese de que no plano simbólico as questões relativas às políticas de energia têm pouca atenção. Isso significa dizer que o setor encontra menos prioridade quando os presidentes se direcionam à população, expressando dessa forma uma temática menos sensível ou prioritária à opinião pública frente outras questões ou políticas setoriais.

Gráfico 1 – Frequência geral da área de energia nos Discursos de Posse

Fonte: Elaboração própria.

O Gráfico 2, a seguir, apresenta a proporção de áreas setoriais relacionadas à Energia. Nele, podemos observar que em 2003, o setor pontua somente uma vez, numa fala referente à Petrobras que aponta na direção da força e da importância da estatal para os brasileiros. Em 2011, notamos um padrão diferente, uma vez que a crescente fala sobre o setor demonstra que energia compõe as prioridades simbólicas de Rousseff. Além disso, quando observamos o segundo gráfico, que destaca as áreas setoriais relacionadas ao setor de energia, notamos uma melhor distribuição entre as diferentes frentes setoriais. Não podemos dizer, no entanto, que existe uma inversão de prioridades dado que Lula teve uma focalização irrelevante ao setor, mas que, na verdade, Rousseff foi a única presidente que deu prioridade à Energia quando falava com o público em geral. Dessa forma, no campo simbólico da agenda governamental da Presidência, Energia só se torna prioridade com vistas à opinião pública na eleição de Rousseff.

Gráfico 2 – Frequência setorial da área de energia nos Discursos de Posse

Fonte: Elaboração própria.

Analisando o conteúdo das falas, podemos notar uma maior inclinação às fontes alternativas e renováveis de energia, que aparece ligada à imagem de desenvolvimento energético limpo a ser reconhecido mundialmente – “matriz energética mais limpa do mundo” – e à diversificação da matriz, em que a presidente destaca o etanol e os combustíveis derivados da biomassa, a energia eólica e a energia solar – “O etanol, [...], assim como as fontes alternativas: a biomassa, a eólica e a solar.”. Com relação ao setor do petróleo, Rousseff dá ênfase sobretudo ao pré-sal e à importância da Petrobras – “O pré-sal é nosso passaporte para o futuro”; “O meu Governo terá a responsabilidade de transformar a enorme riqueza obtida no pré-sal em poupança de longo prazo [...]” e “O grande agente dessa política foi e é a Petrobras, símbolo histórico da soberania brasileira na produção energética e do petróleo.”. O setor nuclear também desponta como prioridade, já que nas falas de Rousseff – “não nos permite qualquer indiferença frente à existência de enormes arsenais atômicos, à proliferação nuclear [...]” – o tom está direcionado, nesse sentido, a uma preocupação do recurso a conflitos.

Com relação às Mensagens ao Congresso, apresentadas no Gráfico 3, a priorização simbólica do setor é notadamente irregular. O setor de energia, que não aparece em 2003 e 2004, passa a despontar como uma questão importante somente a partir de 2005, ainda que seja uma área que varie ao longo do tempo. Os destaques de maior atenção estão nos anos de 2006 e 2008, em Lula, e em 2011, 2013 e 2014, em Rousseff; ainda que os demais anos tenham recebido atenção considerável, como 2007 e 2010, no segundo governo Lula. Até aqui, não é possível explicar o comportamento dessa atenção irregular. No entanto, a falta de constância no tempo por si só já é um indicativo relevante de que o setor flutua ano a ano.

Gráfico 3 - Frequência geral da área de energia nas Mensagens ao Congresso

Fonte: Elaboração própria.

O gráfico 4, a seguir, apresenta as áreas setoriais referentes à Energia que receberam atenção nas Mensagens ao Congresso. Podemos notar que em 2005, quando o setor aparece na agenda simbólica, a atenção é totalmente dedicada às energias renováveis. O que pontua nesse ano, na verdade, é a menção ao Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB), importante política criada naquele ano para incentivar a produção e o uso de biodiesel como alternativa ao diesel derivado do petróleo. O PNPB e o biodiesel, nesse sentido, ganham destaque ao lado do etanol no setor de biocombustíveis, fazendo com que o Brasil tenha protagonismo internacional ainda maior desses produtos (BARCELOS, 2015). Em 2006, os biocombustíveis e principalmente o biodiesel seguem entre as prioridades simbólicas das Mensagens ao Congresso, ao lado dos destaques do setor de petróleo, que aparece ora associada a “a tão sonhada auto-suficiência em petróleo”, ora à “refinaria Abreu e Lima [que] consolidam a industrialização do Nordeste, corrigindo desigualdades regionais históricas.”.

Em 2007, notamos uma mudança importante nas prioridades, já que o setor de energias renováveis, que foi o mais saliente nos anos anteriores, não pontua. Na verdade, as hidrelétricas até aparecem. No entanto, para caracterizar uma fonte energética como renovável ou alternativa é necessário que ela mitigue, para além dos danos ambientais relacionados aos gases do efeito estufa, os danos tanto à fauna e à flora, como às populações tradicionais, como indígenas e ribeirinhos, por exemplo (NATT; CARRIERI, 2017). Dessa forma, com relação às fontes hidráulicas de geração de energia consideradas renováveis podemos citar somente as Centrais Geradoras Hidrelétricas (CGH) e as Pequenas Centras Geradores (PCH), que têm menores capacidades de geração por conta das reduzidas represas (quando comparadas às Usinas Hidrelétricas – UHE) e interpõem menores danos ambientais e sociais. As outras prioridades simbólicas (petróleo e geração de energia de forma genérica), ao lado das hidrelétricas, despontam como prioridades na expansão da infraestrutura brasileira, já sendo, nesse sentido, um indicativo bastante importante tendo em vista a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado naquele ano.

Gráfico 4 – Frequência setorial da área de energia nas Mensagens ao Congresso

Fonte: Elaboração própria.

Em 2008, os biocombustíveis, dentro do setor das energias renováveis, voltam a configurar como a principal prioridade na área de energia. A mudança, na verdade, está em não explicitar somente o biodiesel do PNPB como nos anos anteriores, mas referenciar o setor como um todo, tendo em vista a expressiva expansão que vinha se desenvolvendo a passos largos, superando inclusive as previsões governamentais tanto na produção, quando no avanço tecnológico (BARCELOS, 2015). A menção à energia hidrelétrica, por outro lado, aparece somente como um indicativo de desenvolvimento econômico: “no leilão da usina de Santo Antônio, no rio Madeira, o custo do megawatt/hora voltou aos patamares do início da década de 90.”. Em 2009, a única prioridade simbólica ao setor de energia se refere à descoberta do Pré-Sal: “A descoberta do petróleo na camada do Pré-sal, por sua vez, abriu um novo – e extraordinário – horizonte para toda a nossa indústria de base.”. Essa pontuação já dá um bom indicativo do que seriam as prioridades energéticas nos próximos anos. Ainda assim, lembramos que o Pré-Sal foi descoberto em 2006, mas só vai aparecer na agenda simbólica em 2009.

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

Em 2011, quando Rousseff assume a presidência, as prioridades simbólicas mostram-se diferentes dos últimos dois anos. O que mais chama a atenção é a diminuição de direcionamento ao Pré-Sal, que aparecia como a questão simbólica mais importante no setor de energia, tanto com relação às questões de desenvolvimentismo quanto de orgulho nacional. O direcionamento a ele está, mais uma vez, no entendimento de que “O Pré-Sal [é] nosso passaporte para o futuro”. Ainda, o documento dá destaque ao petróleo e ao gás natural: “R$ 461,6 bilhões em energia (dos quais R$ 281,9 bilhões em petróleo e gás natural, [...]”. Na verdade, o que mais pontua na agenda simbólica é o setor de energias renováveis, com os direcionamentos às energias solar, eólica e aos biocombustíveis etanol e biodiesel. Aparecem também nesse setor os indicativos das energias renováveis direcionadas ao setor agrário, a chamada “agroenergia”, além da reafirmação de o Brasil continuar a “manutenção da matriz energética mais limpa do mundo". Com relação ao setor de eletricidade, para além das menções às fontes hídricas e à expansão da geração e da transmissão da energia elétrica, é a primeira vez que o Programa Luz para Todos aparece entre as prioridades simbólicas, apesar de ter sido criado em 2005. A ascensão do programa à agenda simbólica de Rousseff é indicativo de que o programa, criado no momento em que a presidente era ministra de Minas e Energia, receberia novas etapas e expansão em seu governo. Dessa forma, no campo simbólico, Rousseff resgata uma agenda que ela mesma ajudou a conceber desde o primeiro governo Lula.

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

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

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

Numa análise comparada entre os dois indicadores de agenda simbólica, podemos ver que as prioridades têm diferenças importantes, conforme nossa hipótese. Lula quando fala para a população em seus Discursos de Posse quase não prioriza o setor de energia, ao contrário de suas falas nas Mensagens ao Congresso Nacional. Rousseff, por outro lado, apesar de manter atenção ao setor, pontua uma razão de prioridades e conteúdos abordados em ambos indicadores diferentes. Se em seu Discurso de Posse a presidente privilegiou as energias renováveis na direção de uma diversificação sustentável da matriz energética nacional, em suas Mensagens ao Congresso, as prioridades simbólicas eram sobretudo direcionadas ao setor do petróleo, onde se destaca as falas sobre o Pré-Sal, e ao setor de eletricidade, com relação à expansão da infraestrutura e as medidas de redução de encargos e tarifas setoriais.

Outro ponto que merece destaque é a omissão do setor energético nos Discursos de Posse de Lula e nas suas duas primeiras Mensagens ao Congresso. Em 2003, quando o petista assume a presidência, o contexto setorial tinha indicadores alarmantes tento em vista os “apagões” que ocorreram no Brasil mais severamente entre 2001 e 2002. Esses *blackouts*, como eventos focais (KINGDON, 2003), inclusive entraram na agenda da opinião pública, emergindo a questão inclusive aos debates eleitorais, onde assumiu um papel de destaque nas campanhas. Apesar disso, todo o discurso de reforma ou reestruturação setorial que vinha se desenhando na agenda setorial durante a campanha foi completamente omitida, inclusive nas Mensagens ao Congresso. Além disso, também ficaram de fora alguns tópicos de extrema importância para o setor, como o novo modelo de gestão desenvolvido e posto em marcha pelo Ministério de Minas e Energia, a retomada da ação estatal no planejamento do setor de energia (em que se destaca a criação da Empresa de Pesquisa Energética), como também do Programa Luz para Todos, responsável pela universalização da eletricidade no país. O que podemos entender é que no campo simbólico, o setor e as políticas de energia não eram priorizadas, mesmo com relação a questões e programas sensíveis a sua base eleitoral, como é o caso do Luz para Todos. Nesse sentido, a dinâmica discursiva e simbólica de Lula foi menos programática quando comparada à Rousseff.

Outra explicação para esse afastamento do setor de energia da agenda simbólica refere-se ao insulamento do setor. Entendido como o núcleo duro das políticas públicas brasileiras – onde predominam burocratas e agentes técnicos (DUARTE, 2020a; 2020b) e uma reduzida participação (quando comparada às políticas sociais) – faz menos sentido incorporá-los às comunicações oficiais, sobretudo quando pensamos no cenário de conflito interno no governo, em 2003, para a formulação da nova política de energia. Desde a campanha de Lula, o presidenciável contava com Luiz Pinguelli Rosa (acadêmico e presidente da Eletrobrás no período), Ildo Sauer (acadêmico da USP) e Roberto D’Araújo (agente técnico com atuação direta na cúpula de estatais como Furnas) para a elaboração da agenda setorial (MERCEDES; RICO; POZZO, 2015). O plano, chamado de *Diretrizes e Linhas de Ação para o Setor Elétrico Brasileiro* se choca com as preferências de Rousseff, quando ela era a ministra de Minas e Energia. Do embate, saiu uma nova política que mesclava as ideias que vinham sendo desenhadas desde a campanha com alternativas propostas no âmbito do MME. Toda essa nova dinâmica setorial que poderia destacar a ação estatal no setor ficou de fora das comunicações. Rousseff, por outro lado, retoma questões latentes, como o Luz para Todos, o que demonstra suas inclinações e priorizações para o setor, carregando sua influência nos governos Lula para quando ela é eleita presidente.

**3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente trabalho teve por objetivo identificar as prioridades simbólicas da agenda governamental referentes ao setor de energia disponíveis nos Discursos de Posse e nas Mensagens ao Congresso Nacional pelos presidentes petistas a fim de testar duas hipóteses: (1) o setor de energia não estaria regularmente entre as prioridades simbólicas dos presidentes porque o setor é insulado demais aos atores burocráticos e técnicos, o que distancia a área de energia dos debates mais visíveis das arenas políticas; e (2) as prioridades são diferentes quando os presidentes dialogam com a população em geral (nos Discursos de Posse) e com os membros do Legislativo (Mensagens ao Congresso) porque essas esferas são menos relevantes no *policy process* relativo ao setor de energia, mais insulado ao Executivo Federal.

Com relação à primeira hipótese, a análise dos dados nos confirmaram que a atenção focalizada no setor de energia é irregular, não estando presente inclusive nos dois primeiros anos da análise, e também insulada, porque omite dos discursos importantes acontecimentos, políticas e programas, como o processo de reestruturação do setor via Ministério de Minas e Energia, a retomada da ação estatal no planejamento setorial a partir da criação da EPE, a formulação e a implementação de programas de grande dimensão, como o Luz para Todos, com abrangência e impacto nacional.

Com relação à segunda hipótese, pudemos comprovar que de fato as prioridades simbólicas dos presidentes são diferentes nos dois indicadores selecionados para a análise. Os Discursos de Posse e as Mensagens ao Congresso são diferentes sobretudo quando temáticas sequer aparecem nas falas para a população e encontram uma priorização mais destacada na comunicação com o Congresso, como é o caso, por exemplo, da omissão do Luz para Todos e do PNPB nos Discursos de Posse, mas que tem destaque nas Mensagens ao Congresso. Além disso, Rousseff que tem uma fala mais estruturada e com direcionamentos mais claros ao setor de energia apresenta prioridades distintas quando a audiência é diferente: para a população em geral, as prioridades são as energias renováveis e, em menor medida, o setor de petróleo; já na tratativa com o Congresso, as prioridades estão sobretudo vinculadas ao Pré-Sal e a questões tarifárias e de infraestrutura da eletricidade.

Podemos perceber inclusive características que fugiram às hipóteses principais, como a diferenciação no estilo de diálogo de Lula e Dilma para com a população e o Congresso Nacional. Embora do mesmo partido, as comunicações seguem lógicas simbólicas e retóricas diferentes: enquanto Lula faz seus Discursos de Posse que desconsideram o setor de energia e Mensagens ao Congresso que não contemplam tópicos recentes importantes como a descoberta do Pré-Sal, Rousseff segue uma lógica mais programática, apresentando nos Discursos tópicos mais sensível ao orgulho nacional, e ao Congresso, ações positivas de sua gestão, em um diálogo que busca apoio legislativo.

**REFERÊNCIAS**

BARCELOS, Márcio. *Ideias, Agendas e Políticas Públicas: um estudo sobre a área de biocombustíveis no Brasil*. 2015. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

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

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D.; MacLEOD, M. C. Lessons from the trenches: Ensuring quality, reliability, and usability in the creation of a new data source. *The Political Methodologist*, v. 8, n. 2, 1998. p. 1-10.

BAUMGARTNER, Frank R. (2013). Ideas and Policy Change. Governance, 26(2), 239–258. doi:10.1111/gove.12007

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D.; WILKERSON, John D. Studying policy dynamics. In: BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. (Org.). *Policy dynamics*. Chicago: University of Chicago Press, 2002. p. 29-46.

BRASIL, Felipe Gonçalves. *A dinâmica das políticas de saúde e de assistência social no Brasil:* incrementalismo e pontuações na atenção governamental entre 1986 e 2003. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.

BRASIL. *Constituição* (1988). *Constituição* da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CAPELLA, Ana C. N.; BRASIL, Felipe G.; SUDANO, Andreia C. G. P. O Estudo da Agenda Governamental: reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas. In: 39º Encontro Anual da ANPOCS, 2015, Caxambu. *Anais* do 39º Encontro Anual da ANPOCS, 2015. v. 1. p. 01-45.

CAPELLA, Ana Cláudia N.; BRASIL, Felipe G. Prioridades em Políticas Públicas: Mensagens ao Congresso Nacional na Agenda Governamental (1991-2020). In: Encontro Anual da ANPOCS, 44., 2020, São Bernardo. *Anais*... São Bernardo, 2020. p. 1-28.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. *Brazilian Codebook*. The Brazilian Policy Agendas Project. 2019. Disponível em: <https://www.comparativeagendas. net/brazil>. Acesso em: 20 out. 2019.

CHARQUÉS-BONAFONT, Laura; PALAU, Anna M.; BAUMGARTNER, Frank R. *Agenda Dynamics in Spain*. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan, 2015.

COBB, Roger; EDER, Charles. *Participation in American Politics*: The dynamics of agenda building. Boston: Allyn and Bacon, 1972.

COBB, Roger; EDER, Charles. The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. *Journal of Politics*, v. 33, n. 4, 1971. p. 892-915.

DUARTE, Cristiano Parra. Agenda governamental de políticas setoriais: uma análise sobre a atenção do Executivo e do Legislativo às políticas de energia no período de 2003 a 2014. In: Encontro Anual da ANPOCS, 44., 2020, São Bernardo. *Anais*... São Bernardo, 2020a. p. 1-20.

DUARTE, Cristiano Parra. Mapeamento da agenda governamental em políticas setoriais: variáveis e indicadores para o setor de energia. In: Encontro da ABCP, 12., 2020, João Pessoa. *Anais*... João Pessoa, 2020b. p. 1-20.

GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana Karine. *Governança da política de infraestrutura*: condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

KINGDON, John. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 3a. Ed. New York: Harper Collins, [1984] 2003.

MAJONE, Giandomenico. *Evidence, Argument & Persuasion in the Policy Process*. New Haven/London: Yale University Press, 1989.

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

NATT, Elisângela D. M.; CARRIERI, Alexandre P. Energia Hidrelétrica: A Retórica da Energia Limpa. In: Saraiva, Luiz Alex Silva; Rampazo, Adriana Vinholi (Org.). *Energia, organizações e sociedade*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2017. p. 79-112.

SABATIER, P., JENKINS-SMITH, H. The advocacy coalition framework: an assessment. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process,* Boulder: Westview Press, 1999. p. 117-166.

SARAIVA, Luiz Alex Silva; RAMPAZO, Adriana Vinholi. *Energia, organizações e sociedade*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2017.

SUDANO, Andréia C. G. P.; SOARES, Alessandra G.; VERGILI, Guilherme E. O debate sobre a pesquisa em políticas públicas no Brasil a partir da análise dos trabalhos apresentados na ANPOCS: evolução e desafios. Anais, 39º ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 2015, Caxambú. *Anais*, 39º ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 2015.

1. O presente trabalho é parte da pesquisa de mestrado financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP): Processo 2018/11434-5. [↑](#footnote-ref-0)
2. Ver mais em Capella e Brasil (2020). [↑](#footnote-ref-1)