

**idp**

# DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

10.12.2021

Nº 74

**Equilíbrio Pontuado e a indústria de óleo e gás: uma análise da Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados**

João Lima Romeiro  
Pedro Lucas de Moura Palotti

[www.idp.edu.br](http://www.idp.edu.br)

## **Equilíbrio Pontuado e a indústria de óleo e gás: uma análise da Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados**

**JOÃO LIMA ROMEIRO<sup>1</sup>**

**PEDRO LUCAS DE MOURA PALOTTI<sup>2</sup>**

---

<sup>1</sup> Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). E-mail: liviomar@cinesystem.com.br

<sup>2</sup> Doutor em Ciência Política e professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). E-mail: Pedro.palotti@idp.edu.br

**IDP é um centro de excelência no ensino,** na pesquisa e na extensão nas áreas da Administração Pública, Direito e Economia. O Instituto tem como um de seus objetivos centrais a profusão e difusão do conhecimento de assuntos estratégicos nas áreas em que atua, constituindo-se um *think tank* independente que visa contribuir para as transformações sociais, políticas e econômicas do Brasil.

#### **DIREÇÃO E COORDENAÇÃO**

##### **Diretor Geral**

Francisco Schertel

##### **Coordenador do Mestrado em Administração Pública**

Caio Cordeiro de Resende

##### **Coordenador do Mestrado em Economia**

José Luiz Rossi

#### **CONSELHO EDITORIAL**

##### **Coordenação**

Paulo Alexandre Batista de Castro

##### **Supervisão e Revisão**

Renan Holtermann, Matheus Gonçalves,  
Mathias Tessmann, Milton Sobrinho,  
Alessandro Freire e Igor Silva

##### **Comunicação e Marketing**

Antonio Zaninetti e Daniel Jordão

**Revista Técnica** voltada à divulgação de resultados preliminares de estudos e pesquisas aplicados em desenvolvimento por professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação com o objetivo de estimular a produção e a discussão de conhecimentos técnicos relevantes na área de Administração Pública.

**Convidamos a comunidade** acadêmica e profissional a enviar comentários e críticas aos autores, visando o aprimoramento dos trabalhos para futura publicação. Por seu propósito se concentrar na recepção de comentários e críticas, a Revista Debates em Administração Pública não possui ISSN e não fere o ineditismo dos trabalhos divulgados.

**As publicações** da Revista estão disponíveis para acesso e download gratuito no formato PDF. Acesse: [www.idp.edu.br](http://www.idp.edu.br)

**As opiniões emitidas** nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IDP.

**Qualquer citação** aos trabalhos da Revista só é permitida mediante autorização expressa do(s) autor(es).

# SUMÁRIO

1. Introdução .....	6
2. A Comissão de Minas e Energia: história e características .....	9
3. Teoria do Equilíbrio Pontuado.....	12
4. MARCOS REGULATÓRIOS DA INDÚSTRIA DE ÓLEO E GÁS NO BRASIL .....	19
5. Conclusões.....	24
6. Referências .....	26

**Resumo:** A indústria do petróleo e gás natural possui uma grande participação na economia nacional. Após a Constituição de 1988 houve um aumento significativo das participações governamentais, gerando mais recursos para os estados, que possuem representantes no Parlamento. A Comissão de Minas e Energia, da Câmara dos Deputados, é a principal comissão permanente que trata sobre políticas públicas relacionadas à Indústria de Óleo e Gás – IOG, no Brasil. Pouco se sabe sobre como se deu a participação dos parlamentares da principal comissão permanente na agenda desse setor. Com base na Teoria do Equilíbrio Pontuado, concluímos que dois importantes fatos alteraram a atuação parlamentar da CME sobre a IOG: a quebra do monopólio em 1995 e a descoberta do pré-sal em 2006.

**Palavras-chave:** Comissão de Minas e Energia; Equilíbrio Pontuado; Indústria de Óleo e Gás.

**Abstract:** The oil and natural gas industry has a large share in the national economy. After the 1988 Constitution, there was a significant increase in government participation, generating more resources for the states, which have representatives in Parliament. The Committee on Mines and Energy, of the Chamber of Deputies, is the main permanent committee that deals with public policies related to the Oil and Gas Industry - IOG, in Brazil. Little is known about how the participation of parliamentarians from the main permanent committee on the agenda of this sector took place. Based on the Punctuated Equilibrium Theory, we conclude that two important facts changed the parliamentary role of the CME on the IOG: the breaking of the monopoly in 1995 and the discovery of the pre-salt in 2006.

**Keywords:** Mines and Energy Commission; Punctuated Equilibrium; Oil and Gas Industry.

## 1. Introdução

O papel da indústria de petróleo e gás natural tem sido amplamente discutido pela sociedade e, sem a menor dúvida, referida indústria possui importância decisiva no cenário político, econômico e energético no Brasil e no mundo.

Quando da aprovação dos principais marcos regulatórios do petróleo no país (Nova Lei do Petróleo, 1997 e marco regulatório do Pré-sal, 2010), houve um novo cenário para distribuição dos recursos gerados pela indústria de petróleo e gás natural. Nesse novo contexto, de mais recursos e divisão para outros entes da federação, parlamentares, até então com pouco engajamento no tema, começam a participar ativamente com proposições e se interessam mais pelo assunto.

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

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

Existem algumas teorias que podem nos auxiliar a traçar um modelo de atuação da Comissão de Minas e Energia – CME sobre o tema relacionado ao petróleo e gás natural. A Teoria do Equilíbrio Pontuado nos subsidiará na análise dos marcos de referência (Lei do Petróleo e a regulação do Pré-sal) para entender se houve uma conexão de causalidade entre esses marcos e a atuação dos parlamentares da CME nas políticas públicas objeto deste trabalho. Utilizando variáveis relacionadas à filiação partidária, representatividade dos estados e características das proposições, pretendemos testar o engajamento parlamentar indicando possíveis modelos. A relevância do estudo é demonstrada através da síntese de diversos aspectos relacionados à rotina da CME e objetiva a análise do perfil de participação parlamentar sobre as políticas públicas relacionadas ao petróleo e gás natural.

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

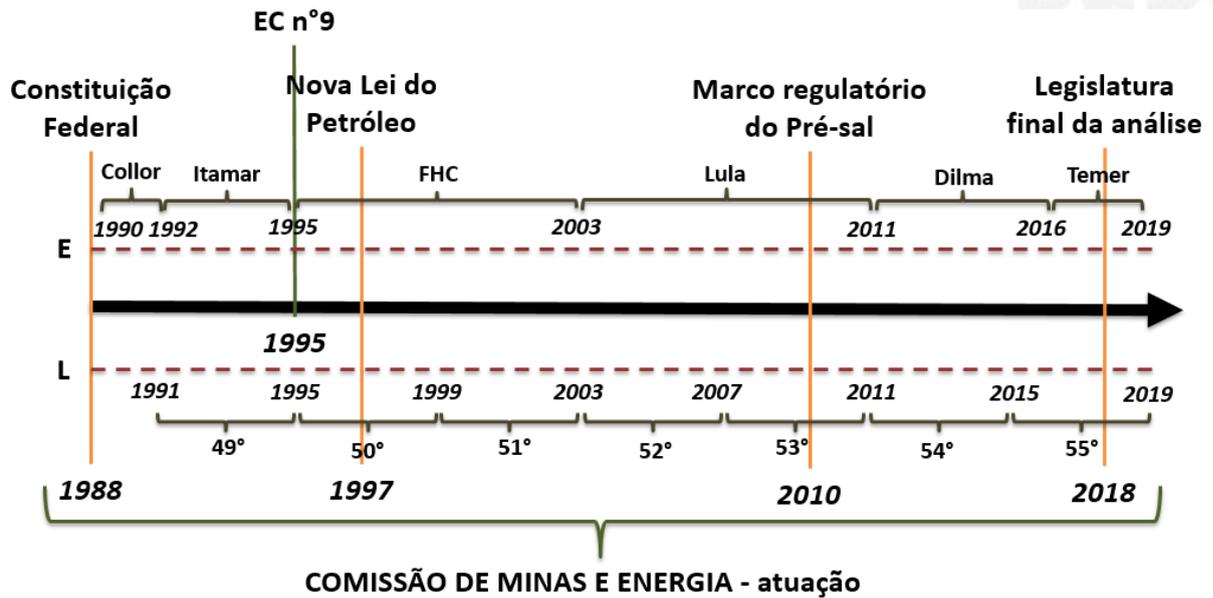


FIGURA 1 - Linha do tempo com os principais marcos regulatórios do setor de petróleo e gás natural Fonte: Elaboração do autor.

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

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

Esse novo cenário alterou a dinâmica de execução de política pública sobre a indústria de petróleo e gás natural, a União deixou de ser a única protagonista. Com essa abertura, os estados, através dos seus representantes do Congresso Nacional, passaram a ter um maior interesse na participação dessas políticas, buscando garantir, para suas bases eleitorais, o fornecimento de recursos para a indução do crescimento econômico e atração de investimentos, conforme o preconizado nos princípios da Lei n. 9.478 de 1997.

Além desse novo cenário, outra alteração foi crucial para o incremento da participação do legislativo: o aumento do limite máximo das participações governamentais. O

aumento dos royalties e a perspectiva de aumento de receita para os estados trouxe uma nova visão do parlamento sobre a indústria petroleira. Trata-se da primeira grande mudança no ambiente regulatório do setor.

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

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

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

Por meio do trabalho da CME, a indústria do petróleo pode fornecer benefícios econômicos significativos. Ela deve estabelecer políticas públicas facilitadoras para o investimento e regulamentação para equilíbrio fiscal entre os entes. Dessa forma, pretendemos produzir dados e informações para que os profissionais de diversos setores que atuam nessa comissão possam entender melhor o seu modelo de atuação e definir suas estratégias.

## 2. A Comissão de Minas e Energia: história e características

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

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

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

A existência de investimentos provenientes de um setor mineral não é garantia de desenvolvimento econômico. Os investimentos podem beneficiar a sociedade, desde que haja políticas públicas bem elaboradas. A longo prazo, as economias intensivas em minerais devem funcionar, sobretudo, quando os minerais são esgotados. Legisladores prudentes devem considerar as melhores maneiras de usar seus lucros para fazer investimentos produtivos.

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

Talvez uma das maiores prioridades do setor de petróleo seja conscientizar-se do potencial que tem em contribuir para o desenvolvimento em todos os estados do Brasil por onde essa atividade ocorre. A indústria de exploração e produção de petróleo pode fornecer benefícios econômicos significativos. Isso é especialmente importante para o desenvolvimento do país e de suas regiões pobres que carecem de outras fontes de desenvolvimento e que, em outras circunstâncias, não seriam atraentes para investimentos.

A comissão de Minas e Energia tenta, pois, estabelecer estruturas facilitadoras para o investimento em energia. Em grande parte, isso gera um fluxo significativo de investimentos, que criam novas oportunidades e desafios.

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

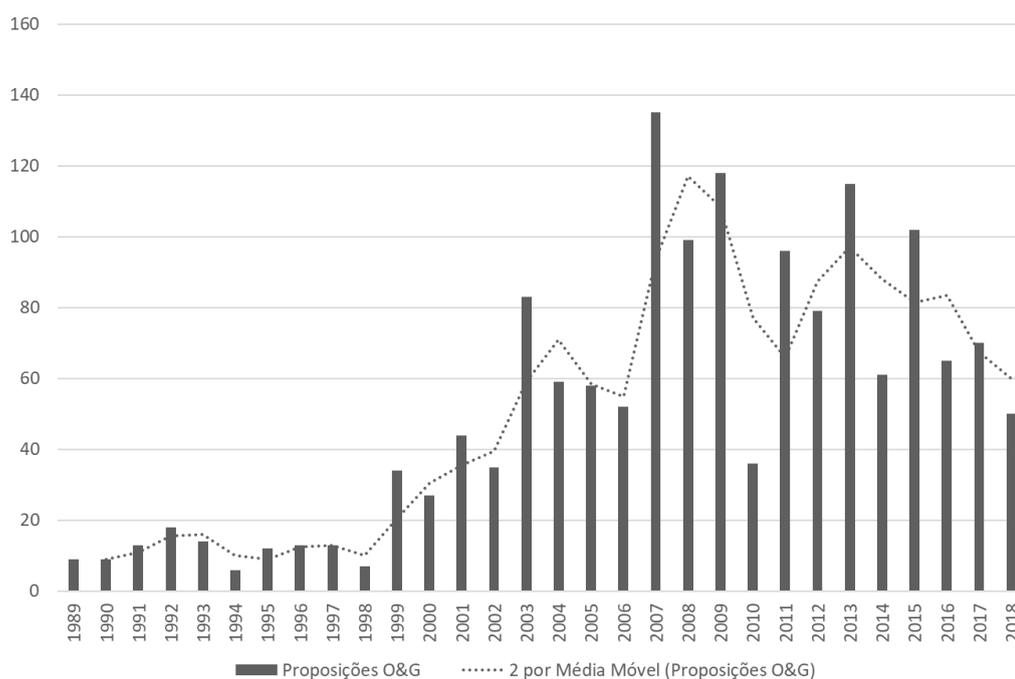


GRÁFICO 1 – Proposições O&G Fonte: Elaboração do autor.

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

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

<sup>3</sup> Para esse estudo, consideramos apenas os estados que recebem royalties, excluindo os demais.

Em 2007 vimos que houve uma grande atuação parlamentar da CME sobre a IOG. Trata-se do ano posterior ao anúncio da descoberta das reservas dos campos do pré-sal. Claramente os parlamentares passaram a visualizar o tema como uma possibilidade de protagonizar uma pauta política que resultaria em crescimento econômico e de captação de recursos para os seus respectivos estados. Essa atuação parlamentar mais pujante se mantém nos anos de 2008 e 2009. Até que, em setembro de 2009, o governo decide enviar a proposta de criação de 04 comissões especiais para tratar do marco regulatório do pré-sal. Esse movimento acaba por esvaziar a atuação da CME sobre a IOG, conforme podemos observar pela atuação parlamentar da CME em 2010, ano de aprovação da legislação relacionada ao pré-sal.

Nos anos seguintes, a partir de 2011 até 2014, vemos novamente um aumento na atuação parlamentar da CME sobre IOG. Reflexo, ainda, da influência do pré-sal como solução de recursos para os problemas orçamentários dos Estados. De 2014 até 2018, notamos uma redução da atividade parlamentar. Atribuímos isso a dois fatores principais: a) o início da Operação Lava-Jato em 2014<sup>4</sup>, que teve a Petrobras, seus fornecedores e atores do mundo político, como principais protagonistas e b) a retração do preço do barril do petróleo a partir de 2014, que impacta diretamente a arrecadação dos Estados, ou seja, fatos que minaram o engajamento parlamentar sobre a IOG. Sob a ótica da atuação propositiva, conseguimos constatar que há fatores exógenos ao mundo político que influenciam diretamente a atuação dos parlamentares.

---

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

## 3. Teoria do Equilíbrio Pontuado

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Baumgartner, Jones e Mortensen (1991), após várias pesquisas sobre a evolução de políticas públicas nos EUA, entenderam que essas passam por períodos de estabilidade e instabilidade à medida que os discursos políticos aumentam ou diminuem e que a percepção social que gera imagens políticas possui um papel determinante que vai além da visão tradicional dos formuladores de políticas públicas.

A Teoria do Equilíbrio Pontuado entende que os atores políticos tratam dos problemas de forma seletiva, pois há uma incapacidade de atenção para todos os problemas. A teoria está baseada nos estudos das organizações, que são relevantes para a compreensão do comportamento de seus componentes e sua influência na elaboração das políticas públicas.

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

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

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

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

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

[...] “bursts” of change and policy punctuations as arising from the interactions of images and institutions. When an agreed-upon image becomes contested, a policy monopoly is usually under attack, and the likelihood grows of a new mobilization (a wave of either criticism or enthusiasm) advancing the issue onto the macropolitical agenda<sup>5</sup> (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007, p. 163).

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

Os decisores se utilizam de subsistemas para tomarem suas decisões. Essas mudanças geradas seguem uma lógica de estabilidade e negociação. Quando o tema passa a

---

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

ser conduzido pela macropolítica, as atenções para aquele problema também são alteradas. Outros atores passam a trabalhar para que a mudança ocorra.

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

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

Trata-se de uma teoria da dinâmica de políticas que influencia os atores a provocarem mudanças. O argumento central do Equilíbrio Pontuado reside na estabilidade criada pela tendência das instituições em manterem-se em uma espécie de rigidez institucional, e no hiato criado, ao longo do tempo, entre as preferências institucionais do status quo e os produtos observados das políticas. (CARVALHO, 2018).

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

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

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

No modelo predominante, a mudança nas políticas é uma consequência das decisões que variam de acordo com os tomadores de decisão. Embora esse modelo seja útil para entender as mudanças nas situações relacionadas às transições democráticas e seus

processos, não contempla mudanças nas políticas como consequências da transformação na agenda. (CARVALHO, 2018).

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

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

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

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

Assim, os postulados do equilíbrio pontuado podem ser resumidos como a mudança nas políticas públicas apresentada a partir de uma série de episódios desarticulados e abruptos, separados por momentos de estabilidade; além disso, as decisões são tomadas a partir de um esquema limitado de racionalidade, no qual emoções, valores e preferências pessoais desempenham um papel central.

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

contidos nas informações vindas de fora são muito fortes ou quando muitos erros foram tão acumulados que interrompem o equilíbrio existente.

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

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

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

Já com relação ao marco regulatório do pré-sal em 2010, podemos notar o mesmo movimento de mudança. O alto preço do petróleo e as grandes descobertas de jazidas de petróleo trouxeram uma alteração na imagem política. A percepção de que o aumento na produção de petróleo geraria o aumento das participações governamentais teve como consequência a necessidade de alteração na forma de distribuição desses recursos para os demais entes da federação. Essa nova imagem política, combinada com um contexto institucional de governo orientado para maior participação do Estado, gerou novamente um cenário de feedback positivo.

Dentro desse contexto de mudança regulatória, inserida numa nova imagem política, como se posicionou o parlamento brasileiro por meio da sua comissão competente – CME? Novos cenários exigem mudança no modelo de atuação. As comissões parlamentares precisam se adequar ao modelo exigido para que possam, de fato, representar a vontade do eleitor. Essas mudanças trazem benefícios para a sociedade e a luta por recursos. Nessa arena e em face dessa nova situação política, o vencedor será determinado pelo seu modelo de atuação. Após esses dois cenários de feedback positivo (1997 e 2010) como fica a atuação parlamentar? A informação, necessária para atuação em temas complexos, e a formação

partidária, para enrobustecer a caminhada de aprovação de proposições, serão alternativas para o modelo de negociação distributivista. Assim, a CME terá seu protagonismo e exercerá sua competência regimental e, em última instância, representará efetivamente o interesse de seus eleitores.

## 4. MARCOS REGULATÓRIOS DA INDÚSTRIA DE ÓLEO E GÁS NO BRASIL

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

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

Os marcos regulatórios são de duas espécies. O primeiro (1997) trata de uma mudança incremental, que passou por um processo de amadurecimento na discussão. Já o segundo marco (2010) foi uma alteração regulatória abrupta, tendo em vista que as descobertas das reservas do pré-sal ocorreram em 2006 e a regulação foi aprovada em 2010 (TROJBICZ; LOUREIRO, 2018).

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

Essa visão de uso de mecanismos de mercado e apropriação de certas receitas de serviços públicos foi o que acabou por prevalecer. Decidiu-se aproveitar as chamadas rendas hidráulicas e de óleo, por exemplo, para criar as bases para uma mudança no modelo liberal.

Havia fundações para isso. Apesar das privatizações, grande parte do setor elétrico - mais de 80% da geração, por exemplo - ainda estava nas mãos do governo (MOURA, 2002).

Essa lei traz quatro alterações importantes para o setor: 1) a desregulamentação dos preços do petróleo, visando à atração de outros players; 2) criação da Agência Nacional do Petróleo (ANP), promovendo a regulação do setor; 3) introdução do regime de concessão

para exploração das áreas e 4) criação do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), que possui como atribuição racionalizar os recursos energéticos do país.

Em 2006, a Petrobras anunciou a descoberta de grandes reservatórios de petróleo na camada pré-sal. Estudos afirmaram a necessidade de criação de uma nova regulação para exploração dessa área em razão dos riscos para a atividade exploratória (TROJBICZ; SEGATTO, 2020). Ou seja, o marco regulatório de 2010 foi elaborado no contexto de descoberta de grandes reservas de petróleo. A descoberta do pré-sal e a alteração de um governo liberal para uma ideologia progressista foram os principais fatores para o surgimento dessa nova regulação. Como alteração regulatória, destacamos as seguintes: 1) cessão onerosa para a Petrobras nas áreas do pré-sal; 2) regime de partilha de produção para essas áreas; 3) criação do fundo social do pré-sal e 4) criação da empresa Pré-sal Petróleo S.A. (PPSA).

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

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

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

Após a descoberta dos campos do pré-sal em 2006, essa discussão se ampliou. Em razão do grande volume financeiro, muitos defendiam a distribuição entre todos os entes da

federação, produtores ou não. Já os entes produtores defendiam que a arrecadação deles deveria ser maior, tendo em vista o risco assumido com essa atividade (impactos ambientais e outros fatores). Além disso, os estados e municípios que recebiam os recursos afirmavam que já havia sido criada a dependência desses recursos, não podendo dispensar a receita.

As atuais políticas governamentais concentram-se, principalmente, na melhoria da eficiência energética, tanto nos setores residenciais quanto industriais, bem como no aumento de energia renovável. As novas políticas públicas do setor de energia serão uma das principais questões para garantir investimentos e satisfazer a demanda de energia.

Por fim, temos sistemas fiscais complexos que alteram os tipos de participações governamentais conforme a especificidade dos campos explorados. No GRÁFICO 2 apresentamos a evolução dos valores de royalties distribuídos para os estados.

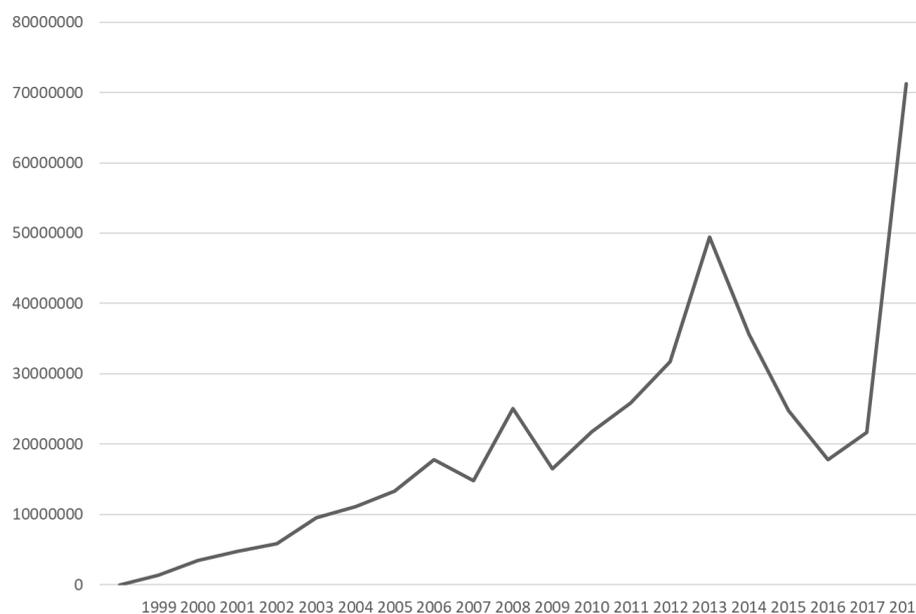


GRÁFICO 2 – Pagamento de Royalties para estados. Fonte: Elaboração do autor com base em ANP, 2021.

Podemos notar que houve um significativo crescimento relacionado a essa parcela de participação governamental. A partir de 1999, os Estados produtores passam a receber uma quantidade crescente de recursos oriundos dos royalties. Esse crescimento se

justifica pelo aumento da produção de petróleo conjugado com o aumento no preço do barril de petróleo.

Esse crescimento, que durou por mais de uma década, começou a declinar a partir de 2013, chegando a um patamar de preços menores nos anos de 2015 e 2016, derrubando os recursos royalties pagos aos estados. A partir de 2017, o preço do petróleo volta a subir e a produção seguiu crescente até o final de 2018, representando um grande aumento na arrecadação dessa participação governamental.

Ao analisarmos as informações dos royalties relacionando à CME (agregando os dados relacionados aos parlamentares e às proposições). O GRÁFICO 3 demonstra a evolução propositiva da CME em relação ao aumento da quantidade de pagamento de royalties para os Estados.

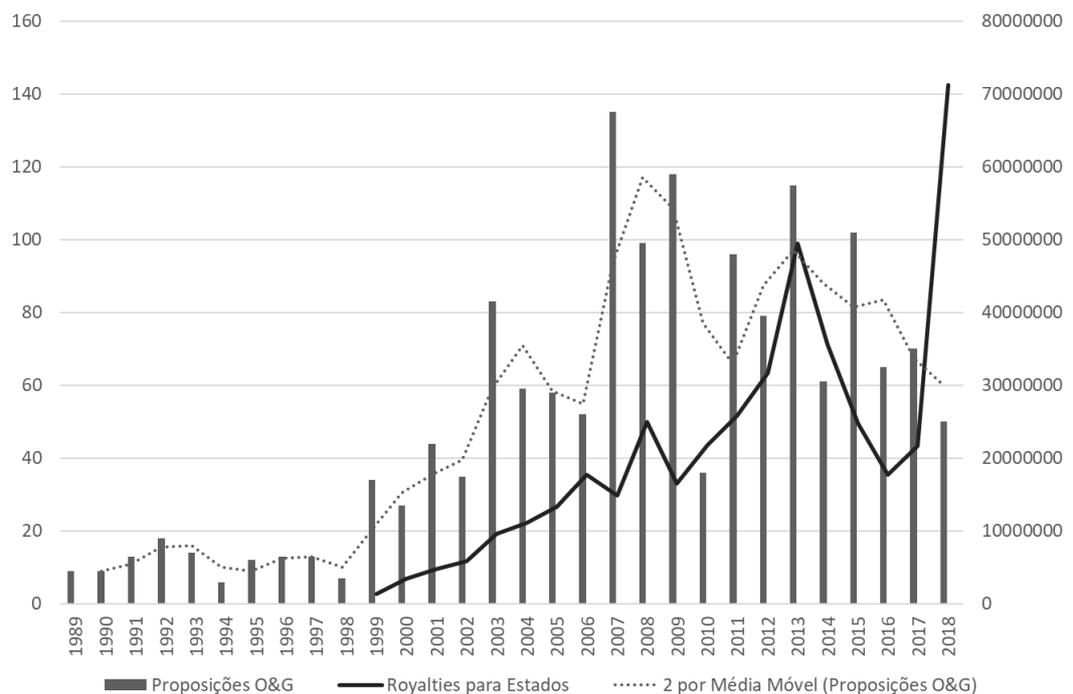


GRÁFICO 3 – Proposição versus Royalties Fonte: Elaboração do autor.

Entre o período (1989-1998), notamos um padrão de pouca atividade propositiva para o setor. Esse padrão de proposições se altera após o início de distribuição de royalties (1999), o primeiro momento disruptivo, e o seu crescimento seguem características similares

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

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

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

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

## 5. Conclusões

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

A ideia desse estudo é agregar a literatura, tendo em vista a ausência de estudos sobre as comissões permanentes, através da exposição descritiva de dados da CME, comissão que existe desde 1963. Pretendemos avaliar por meio de dados um tema ainda não explorado.

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

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

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

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

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

## 6. Referências

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. Agenda dynamics and policy subsystems. *Journal of Politics*, v. 53, p. 1044-1074, 1991.

BRASIL. Exposição de Motivos n. 23 do Sr. Ministro de Estado de Minas e Energia. Lei n. 9.478 de 6 de agosto 1997. *Diário da Câmara dos Deputados, Poder Legislativo, Brasília, DF*, 19 jul. 1996, p. 20.567. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD19JUL1996.pdf#page=45>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei n. 9.478 de 6 de agosto 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. *Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF*, 07 ago. 1997. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9478-6-agosto-1997-365401-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 08 ago. 2020.

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

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

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

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

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

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

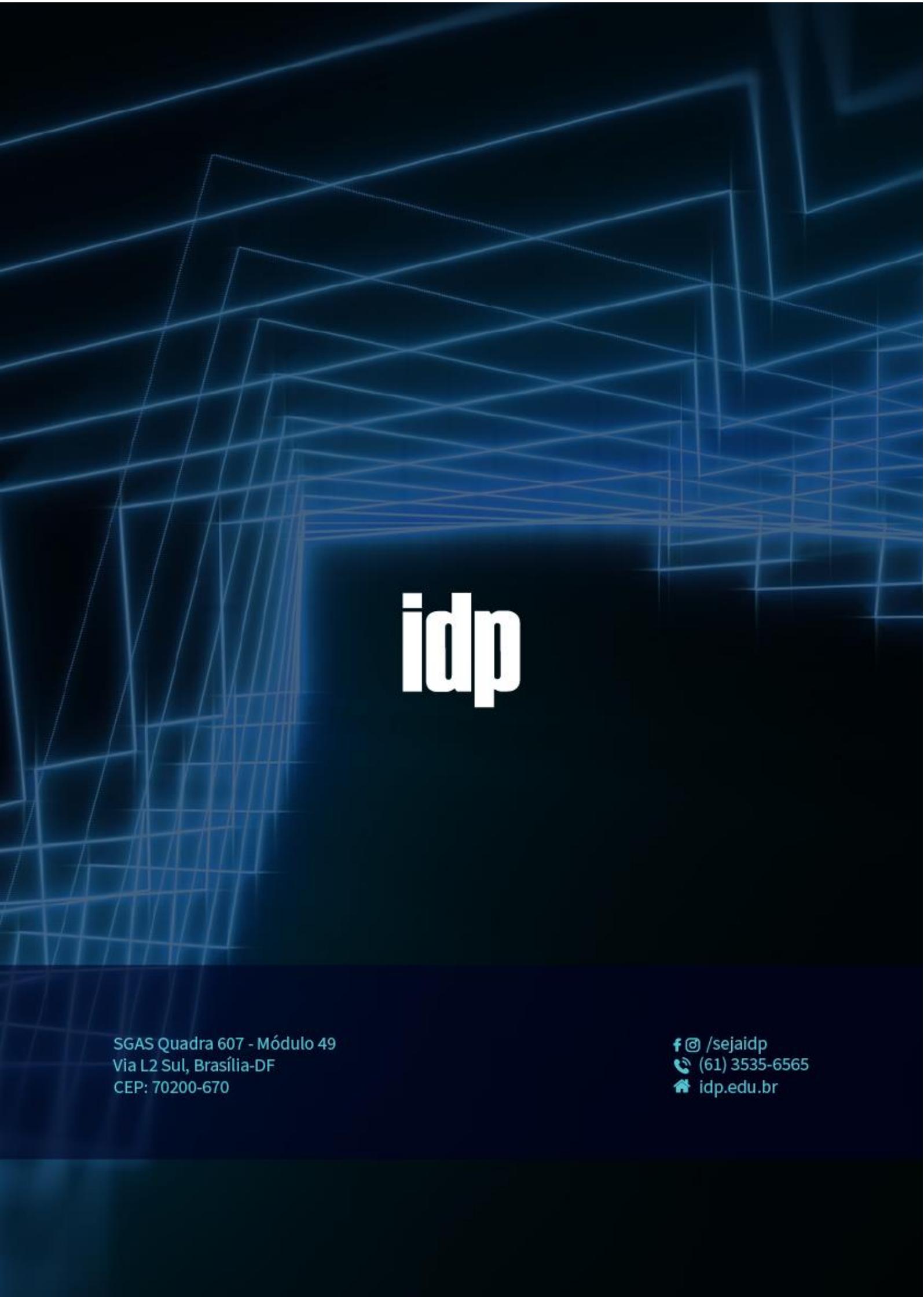
SILVESTRE, Hugo Consciência; ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de. Teoria do Equilíbrio Pontuado nas Políticas Públicas Brasileiras: O Caso do Ceará. RAC, Rio de Janeiro, v. 19, n. 6, art. 2, p. 696-711, nov./dez., 2015.

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

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

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

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



# idp

SGAS Quadra 607 - Módulo 49  
Via L2 Sul, Brasília-DF  
CEP: 70200-670

  /sejaidp  
 (61) 3535-6565  
 [idp.edu.br](http://idp.edu.br)