

ÍTALO NOGUEIRA SOARES

**A REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES NA CONSTRUÇÃO  
SOCIOPOLÍTICA DO SETOR DE ENERGIA EÓLICA NO BRASIL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de Magister Scientiae.

VIÇOSA  
MINAS GERAIS - BRASIL  
2019

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade  
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa**

T

S676r  
2019  
Soares, Ítalo Nogueira, 1992-  
A representação de interesses na construção sociopolítica  
do setor de energia eólica no Brasil / Ítalo Nogueira Soares. –  
Viçosa, MG, 2019.  
xvi, 167 f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui anexos.

Orientador: Rodrigo Gava.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 148-158.

1. Lobby - Brasil. 2. Grupos de pressão - Brasil. 3. Energia eólica - Brasil. 4. Política Pública - Brasil. 5. Audiências públicas. I. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Administração e Contabilidade. Programa de Pós-Graduação em Administração. II. Título.

CDD 22 ed. 322.430981

ÍTALO NOGUEIRA SOARES

**A REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES NA CONSTRUÇÃO  
SOCIOPOLÍTICA DO SETOR DE ENERGIA EÓLICA NO BRASIL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 05 de fevereiro de 2019.



---

Bruno Tavares



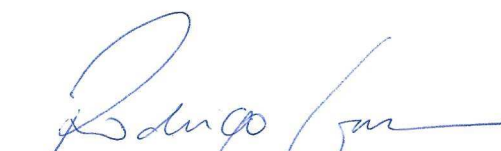
---

Daniela Leandro Rezende



---

Jeferson Boechat Soares  
(Coorientador)



---

Rodrigo Gava  
(Orientador)

“O que dá ao homem um mínimo de  
unidade interior é a soma de suas  
*obsessões.*”  
Nelson Rodrigues

“*O Brasil não é para principiantes.*”  
Tom Jobim

Dedico este trabalho a Deus e à  
minha família

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro plano, a Deus, pelas habilidades e oportunidades a mim concedidas.

Agradeço a minha família, pelo apoio incondicional em minhas decisões, e pelo esforço de me garantirem a melhor educação e formação.

Agradeço ao povo brasileiro, que através de seus recursos, possibilitou minha formação desde os sete anos de idade. Recursos estes que me permitiram estudar na Universidade Federal de Viçosa, instituição que guardo grande admiração e que independentemente dos rumos que a vida intelectual me leve, sempre sentirei orgulho de a ter como alma mater. Recursos estes que também permitiram com que a Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior (CAPES) concedesse a mim uma bolsa, provendo materialmente o desenvolvimento deste trabalho. Que a pesquisa aqui empreendida seja uma modesta contribuição para o desenvolvimento do país.

Agradeço a Lara Viana, minha companheira e grande incentivadora no desafio que foi compor a dissertação. Mais que um agradecimento, também sinceras desculpas pelas ausências, pela impaciência e pelo mau humor tantas vezes inevitáveis nesse período.

Agradeço a uma outra família, formada na república O Cortiço. Foram oito anos de excelente convivência e amizade, muita motivação e irreverência. Morar com grandes figuras nessa república mudou minha vida, e levarei para sempre na memória várias experiências ali vividas.

Agradeço ao Professor Rodrigo Gava, orientador deste trabalho. Desta orientação, fica a importante lição que a produção científica tem muito a ver com liberdade, nunca deixando de lado a clareza e o rigor. Agradeço a paciência de me versar no método científico, e aparar as arestas de um autodidata incorrigível.

Agradeço ao Professor Jeferson Boechat Soares, que me coorientou nessa aventura. Sou grato pelas diversas contribuições dadas ao trabalho e, mais ainda, pelo incentivo em seguir no estudo da administração pública e da ciência política. Agradeço pelos sábios conselhos nos últimos anos, sem eles não só essa dissertação seria diferente, mas minha própria formação pessoal.

Agradeço ao Professor Evandro Faria, um ajudante e amigo de última hora que contribuiu imensamente com o trabalho e com o prosseguimento da minha vida acadêmica.

Ao Professor Bruno Tavares, pelo aceite em participar da banca e pelas importantes sugestões oferecidas nos seminários e conversas.

Agradeço a Professora Daniela Rezende, pela presença na banca de dissertação, e pela contribuição indireta à pesquisa, visto que foi pela leitura de seus trabalhos que um importante avanço aconteceu nesta dissertação.

Agradeço aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Administração da UFV que, mesmo diante da infinita complexidade da realidade, mostraram que realizar uma ciência social é possível.

Aos funcionários do Departamento de Administração da UFV, sobretudo Luíza Amélia e Weliton, que muito contribuíram nos trâmites burocráticos durante a realização do trabalho.

Agradeço ainda, humildemente, aos grandes homens de ciência que marcaram a história intelectual brasileira com seus trabalhos. Sem a contribuição desta inteligência viva que se perpetua no tempo, a presente pesquisa não seria possível.

Aos que não citei diretamente, e que de alguma forma contribuíram com a concretização da dissertação, muito obrigado!

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABEEólica – Associação Brasileira de Energia Eólica  
ABINEE – Associação Brasileira de Indústria Elétrica e Eletrônica  
ACMINAS – Associação Comercial e Empresarial de Minas Gerais  
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica  
AP – Audiência Pública  
APINE – Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Energia Elétrica  
CCEE – Câmara Comercializadora de Energia Elétrica  
CHESF – Companhia Hidrelétrica do São Francisco  
CME – Comissão de Minas e Energia  
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas  
DEM – Democratas  
DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra a Seca  
EPE – Empresa de Pesquisa Energética  
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais  
IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional  
LER – Leilão de Energia Reserva  
LFA – Leilão de Fontes Alternativas  
MME – Ministério de Minas e Energia  
MP - Medida Provisória  
MPF – Ministério Público Federal  
ONS – Operador Nacional do Sistema Elétrico  
PC do B – Partido Comunista do Brasil  
PCHs – Pequenas Centrais Hidrelétricas  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PHS – Partido Humanista da Solidariedade  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro, atual MDB  
PMN – Partido da Mobilização Nacional  
PP – Partido Progressista  
PPS – Partido Popular Socialista  
PR – Partido Republicano  
PRB – Partido Republicano Brasileiro  
PROEÓLICA – Programa Emergencial de Energia Eólica  
PROINFA – Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica  
PROS – Partido Republicano da Ordem Social  
PRP – Partido Republicano Progressista  
PSB – Partido Socialista Brasileiro  
PSC – Partido Social Cristão  
PSD – Partido Social Democrático  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
PTN – Partido Trabalhista Nacional, atual Podemos  
PV – Partido Verde  
RI – Regimento Interno  
SD - Solidariedade

SDE/BA – Secretaria de Desenvolvimento Econômico da Bahia  
TSE – Tribunal Superior Eleitoral

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Relação entre financiamento e experiência parlamentar na rede de financiamento de 2010.....	44
<b>Tabela 2</b> – Relação entre financiamento e participação na coligação governista na rede de 2010.....	45
<b>Tabela 3</b> – Volume médio captado por parlamentar em função de seu perfil na rede de 2010.....	46
<b>Tabela 4</b> – Participação progressiva dos parlamentares na CME e o financiamento médio correspondente.....	55
<b>Tabela 5</b> – Variáveis posicionadas para a regressão logística multinomial.....	56
<b>Tabela 6</b> – Resultado da regressão logística multinomial para a rede financiamento eleitoral de 2010.....	57
<b>Tabela 7</b> – Classificação do modelo proposto para condicionantes da rede de financiamento de 2010.....	57
<b>Tabela 8</b> – Correlação de Spearman entre as variáveis elencadas para a rede de financiamento eleitoral de 2010.....	60
<b>Tabela 9</b> – Valor médio financiado em função da experiência progressiva do parlamentar em 2014.....	65
<b>Tabela 10</b> – Valor médio financiado em função da participação do parlamentar na coligação em 2014.....	66
<b>Tabela 11</b> – Valor médio financiado em função de características combinadas do parlamentar em 2014.....	67
<b>Tabela 12</b> – Financiamento captado pelos parlamentares em função da experiência progressiva na CME.....	75
<b>Tabela 13</b> – Variáveis implementadas no modelo estatístico para a rede de financiamento de 2014.....	76
<b>Tabela 14</b> – Quadro de resultados gerados pela regressão logística multinomial para a rede de 2014.....	76
<b>Tabela 15</b> – Quadro de resultados gerados pela regressão logística multinomial para a rede de financiamento de 2014.....	77
<b>Tabela 16</b> – Quadro de resultados gerados pela regressão logística multinomial para a rede de 2014.....	78
<b>Tabela 17</b> – Quadro de resultados gerados pela correlação de Spearman.....	79

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Esquema analítico dos episódios de contenção.....	13
<b>Figura 2</b> - Relação tamanho do grupo versus probabilidade da ação coletiva.....	16
<b>Figura 3</b> - Equilíbrio sub-ótimo da ação coletiva.....	17
<b>Figura 4</b> – Níveis de agenda governamental.....	25
<b>Figura 5</b> – Mapa do potencial eólico brasileiro – para ventos a 50 metros de altura.....	36
<b>Figura 6</b> – Rede de financiamento legislativo-empresas em 2010.....	42
<b>Figura 7</b> – Rede de financiamento executivo-empresas em 2010.....	43
<b>Figura 8</b> – Rede de financiamento eleitoral formada na eleição de 2014.....	63
<b>Figura 9</b> – Rede de financiamento eleitoral formada na eleição de 2014 entre representante do executivo e empresas.....	64
<b>Figura 10</b> – Arenas políticas destacadas na pesquisa.....	82
<b>Figura 11</b> – Possibilidades de intervenção de grupos privados na arena legislativa.....	92
<b>Figura 12</b> – Múltiplos desenhos de participação.....	94
<b>Figura 13</b> – Esquema do discurso apresentado por José Ailton de Lima, Diretor da CHESF.....	102
<b>Figura 14</b> – Esquema do discurso apresentado por Rosana Santos, Vice-Presidente da ABEEólica.....	103
<b>Figura 15</b> – Demandas de ação política colocadas por Rosana Santos, Vice-Presidente da ABEEólica.....	104
<b>Figura 16</b> – Esquema do discurso apresentado por Ney Maron de Freitas, representante da Renova Energia.....	105
<b>Figura 17</b> – Discurso de Sandro Yamamoto, representante da ABEEólica.....	108
<b>Figura 18</b> – O impacto socioeconômico da energia eólica, segundo Sandro Yamamoto, representante da ABEEólica.....	109
<b>Figura 19</b> – Demandas de ação políticas colocadas por Sandro Yamamoto, representante da ABEEólica.....	110
<b>Figura 20</b> – Sistematização do discurso de Ailton Ricaldoni Lobo, representante da ACMINAS.....	112
<b>Figura 21</b> – Sistematização do discurso de Clécio Eloy, Diretor-Executivo da empresa Casa dos Ventos.....	113
<b>Figura 22</b> – Demandas de ação política de Clécio Eloy, Diretor-Executivo da empresa Casa dos Ventos.....	114
<b>Figura 23</b> – Síntese do discurso de Newton José Leme Duarte, Diretor da ABINEE.....	119

<b>Figura 24</b> – Síntese do discurso de Christiano Vieira da Silva, representante da ANEEL.....	120
<b>Figura 25</b> – Síntese do discurso de Newton José Leme Duarte, Diretor da ABINEE.....	121
<b>Figura 26</b> – Trecho do discurso de Elbia Silvia Gannoun, representante da ABEEólica.....	122
<b>Figura 27</b> – O impacto socioeconômico da energia eólica no discurso de Elbia Silvia Gannoun, representante da ABEEólica.....	123
<b>Figura 28</b> – Demandas de ação política colocadas por Elbia Silvia Gannoun, representante da ABEEólica.....	124
<b>Figura 29</b> – Síntese do discurso de Paulo Guimarães, representante da secretaria de desenvolvimento econômica da Bahia.....	126
<b>Figura 30</b> – Síntese do discurso de Aldo Ricardo Gondim, Prefeito de Caetité-BA....	127
<b>Figura 31</b> – Síntese do discurso de Murilo Pinto, representante da CHESF.....	128
<b>Figura 32</b> – Trechos do discurso de Sandro Yamamoto, representante da ABEEólica..	129
<b>Figura 33</b> – Demandas políticas apresentadas por Sandro Yamamoto, representante da ABEEólica.....	130
<b>Figura 34</b> – Dinâmica de representação de interesses nas audiências públicas da CME.....	133
<b>Figura 35</b> – Fragmento do subsistema de energia eólica no Brasil.....	142

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Distribuição de financiamento para Deputados na eleição de 2010.....	44
<b>Gráfico 2</b> – Perfil de financiamento em função da experiência parlamentar.....	45
<b>Gráfico 3</b> – Perfil de financiamento em função da participação na coligação governista.....	46
<b>Gráfico 4</b> – Número de parlamentares da rede de financiamento de 2010 por partido...	47
<b>Gráfico 5</b> – Volume captado pelo conjunto de parlamentares por partido na rede de financiamento de 2010.....	48
<b>Gráfico 6</b> – Posicionamento ideológico da rede de financiamento eleitoral de 2010....	49
<b>Gráfico 7</b> – Perfil da centralidade dos atores na rede de financiamento de 2010.....	50
<b>Gráfico 8</b> – Número de deputados financiados por empresa na rede de financiamento de 2010.....	51
<b>Gráfico 9</b> – Volume financiado por empresa na rede de financiamento eleitoral de 2010.....	52
<b>Gráfico 10</b> – Valor médio de contribuição aos parlamentos por empresa na rede de financiamento eleitoral de 2010.....	53
<b>Gráfico 11</b> – Distribuição do financiamento na rede eleitoral de 2014.....	66
<b>Gráfico 12</b> – Distribuição do financiamento em função da experiência progressiva do parlamentar em 2014.....	65
<b>Gráfico 13</b> – Distribuição do financiamento em função da participação na coligação governista na rede de 2014.....	67
<b>Gráfico 14</b> – Perfil de centralidade dos parlamentares na rede de financiamento de 2014.....	68
<b>Gráfico 15</b> – Número de parlamentares financiados segmentados por partido na rede de financiamento eleitoral de 2014.....	69
<b>Gráfico 16</b> – Valor médio captado por parlamentar segmentado por partidos na rede de financiamento eleitoral de 2014.....	70
<b>Gráfico 17</b> – Posicionamento ideológico dos parlamentos na rede de 2014.....	71
<b>Gráfico 18</b> – Volume de financiamento por empresa na rede de 2014.....	72
<b>Gráfico 19</b> – Número de parlamentares financiados segmentado por empresas na rede de financiamento eleitoral de 2014.....	73
<b>Gráfico 20</b> – Valor médio captado por parlamentar segmentado por empresas na rede de financiamento de 2014.....	74
<b>Gráfico 21</b> – Porcentagem de sugestões acatadas pela ANEEL nas audiências públicas realizadas entre 2011 – 2017 acerca do mercado de energia eólica.....	133

**Gráfico 22** – Representação da categoria analítica em relação aos discursos apresentados..... 132

**Gráfico 23** – Porcentagem de sugestões acatadas pela ANEEL nas audiências públicas realizadas entre 2011-2017 acerca do mercado de energia eólica..... 138

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Principais eixos de análise empregados na pesquisa.....	26
<b>Quadro 2</b> – Variáveis para verificação da correlação entre índices da rede de financiamento eleitoral de 2010.....	60
<b>Quadro 3</b> – Variáveis elencadas para a correlação de Spearman com os indicadores da rede de 2014.....	79
<b>Quadro 4</b> – Propostas legislativas acerca da energia eólica propostas de 2011-2014.....	84
<b>Quadro 5</b> – Descrição das emendas referentes à energia eólica na MP 579/2012.....	85
<b>Quadro 6</b> – Descrição das emendas referentes à energia eólica na MP 656/2014.....	86
<b>Quadro 7</b> – Descrição das emendas referentes à energia eólica na MP 641/2014.....	88
<b>Quadro 8</b> – Propostas legislativas acerca da energia eólica propostas entre 2015-2017..	89
<b>Quadro 9</b> – Descrição das emendas referentes à energia eólica na MP 675/2015.....	90
<b>Quadro 10</b> – Descrição das emendas referentes à energia eólica na MP 735/2016.....	91
<b>Quadro 11</b> – Audiência públicas que abarcaram o tema da energia eólica ocorridas entre 2011 e 2017 na CME.....	97
<b>Quadro 12</b> – Categorias analíticas elencadas para análise de conteúdo das audiências públicas.....	99
<b>Quadro 13</b> – Participantes da audiência pública N° 0769/13.....	100
<b>Quadro 14</b> – Participantes da audiência pública N° 1412/15.....	107
<b>Quadro 15</b> – Participantes da audiência pública N° 0864/16.....	118
<b>Quadro 16</b> – Participantes da audiência pública N° 147/2017.....	126
<b>Quadro 17</b> – Descrição das audiências públicas realizadas na ANEEL no período 2011-2017 acerca do mercado de energia eólica.....	135

## RESUMO

SOARES, Ítalo Nogueira, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2019. **A representação de interesses na construção sociopolítica do setor de energia eólica no Brasil.** Orientador: Rodrigo Gava. Coorientador: Jeferson Boechat Soares.

A presente dissertação tem como objetivo analisar a organização política do mercado de energia eólica no Brasil. A pesquisa se concentrou na hipótese de que os grupos de interesses posicionados no mercado de energia eólica brasileiro buscam diversas formas de representação política e agem estrategicamente para pautar a agenda governamental em diferentes níveis. No esforço de influenciar a tomada de decisão dos agentes públicos, os grupos de interesse constroem estruturas de relações sociais e utilizam recursos financeiros, informacionais e organizacionais ao ponto de formarem um subsistema político que atrela interesses públicos e privados. Nesse sentido, o percurso da pesquisa contou com a investigação das interações entre grupos econômicos e políticos em múltiplas arenas de interesse como: a arena de disputa eleitoral; a esfera legislativa, onde executivo e legislativo atuam como entes reguladores da operação do setor de eólica por meio de leis; as audiências públicas da Comissão de Minas e Energia na Câmara dos Deputados, arena onde políticas públicas do setor são discutidas; as audiências públicas da Agência Nacional de Energia Elétrica, arena onde a regulação do setor energético é executada e onde os grupos de interesse buscam influenciar diretamente. Conclui-se, com a síntese do trabalho, que o subsistema político em torno das políticas públicas da energia eólica é um campo que surgiu a partir de interesses econômicos já estabelecidos, e que as arenas políticas apresentaram diferentes permeabilidades ao interesses privados, ora pendendo para uma relação clientelista, ora declinando para o insulamento burocrático, padrão de interação que rememora uma forma particular de relação entre Estado e sociedade fomentada historicamente pelas instituições políticas e econômicas brasileiras.

## ABSTRACT

SOARES, Ítalo Nogueira, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, February, 2019. **The representation of interests in sociopolitical construction of wind energy sector in Brazil.** Adviser: Rodrigo Gava. Co-adviser: Jeferson Boechat Soares.

The present dissertation aims to analyze the political organization of wind energy sector in Brazil. The research focused on hypothesis that the interest groups positioned in the Brazilian wind energy market seek diverse forms of political representation and act strategically to guide the governmental agenda at different levels. In the effort to influence the decision making of public agents, interest groups build structures of social relations and use financial, informational and organizational resources to form a political subsystem that binds public and private interests. In this sense, the course of research counted on the investigation of interactions between economic and political groups in multiple arenas of interest as: the arena of electoral dispute; the legislative sphere, where executive and legislative influence the operation of the wind sector by means of laws; the public hearings of Committee on Mines and Energy in the Chamber of Deputies, an arena where public sector policies are discussed; the public hearings of the National Electric Energy Agency, an arena where energy sector regulation is carried out and where interest groups seek to influence directly. It is concluded, with the synthesis of the work, that the political subsystem around the public policies of the wind energy is a field that arose from already established economic interests, and that the political arenas presented different permeabilities to private interests, sometimes hanging to a clientelist relationship, sometimes declining to the bureaucratic insulation, a pattern of interaction that recalls a particular form of relationship between State and society fostered historically by Brazilian political and economic institutions.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
1.1. Objetivos.....	5
1.2 Organização do texto.....	6
<b>2. PERSPECTIVAS ANALÍTICAS.....</b>	<b>8</b>
2.1. Esboçando um quadro teórico.....	8
2.2. Possibilidades de análise da relação entre Estado e grupos de interesse.....	15
<b>3. ESTADO E MERCADO NO BRASIL – BREVE RETROSPECTO.....</b>	<b>29</b>
<b>4. A FORMAÇÃO DO MERCADO DE ENERGIA EÓLICA.....</b>	<b>36</b>
<b>5. A FORMAÇÃO DOS LAÇOS.....</b>	<b>39</b>
5.1. A campanha eleitoral de 2010.....	40
5.1.1. Caracterizando a rede de financiamento de 2010.....	40
5.1.2. Buscando os condicionantes e implicações da rede de 2010.....	53
5.1.3. Atividade parlamentar no período 2011-2014.....	59
5.2. A Campanha eleitoral de 2014.....	61
5.2.1. Caracterizando a rede de financiamento de 2014.....	62
5.2.2. Buscando os condicionantes e implicações da rede de 2014.....	75
5.2.3. Atividade parlamentar no período 2015-2017.....	79
<b>6. REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES DA ENERGIA EÓLICA NAS ARENAS POLÍTICAS.....</b>	<b>81</b>
6.1. A energia eólica na arena legislativa.....	82
6.2. Audiências públicas como canais de comunicação.....	93
6.2.1. Audiências públicas da Comissão de Minas e Energia (CME).....	96
6.2.1.1. Representação de interesses na audiência pública N° 0769/13.....	99
6.2.1.2. Representação de interesses na audiência pública N° 1412/15.....	106
6.2.1.3. Representação de interesses na audiência pública N° 0864/16.....	118
6.2.1.4. Representação de interesses na audiência pública N° 0490/17.....	125
6.2.1.5. Considerações sobre a representação de interesses nas audiências públicas da CME.....	130
6.2.2. Audiências públicas da ANEEL.....	133
<b>6.3 UM ESBOÇO DO SUBSISTEMA POLÍTICO DO MERCADO DE ENERGIA EÓLICA NO BRASIL.....</b>	<b>140</b>
<b>7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>144</b>
<b>8. LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....</b>	<b>146</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>148</b>
<b>ANEXO I.....</b>	<b>159</b>
<b>ANEXO II.....</b>	<b>161</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Nos tempos atuais, a energia elétrica assume importância central na vida urbana moderna e forma hoje um mercado complexo e vibrante em grande parte do território global (GRATHWOHL, 2018). No Brasil, essa realidade não é diferente. Com o esforço de industrialização e urbanização vivido pelo país durante o século XX, o mercado de energia elétrica se tornou um elemento essencial no setor de infraestrutura brasileiro (MUSACCIO e LAZZARINI, 2015).

No entanto, o mercado de energia elétrica assume diferentes arquiteturas de acordo com o contexto local e nacional como, por exemplo, o potencial energético de determinado território e conforme decisões políticas tomadas ao decorrer da história (SMIL, 2010). A forma como a produção e distribuição da energia elétrica se coloca imersa na sociedade ganha, dessa forma, uma dinâmica onde as instituições importam.

No Brasil, especialmente, a estrutura da matriz energética se confunde com a própria forma de organização da vida política. No início do século XX, o país assistiu a um grande esforço de centralização do Estado sobre o governo de Getúlio Vargas e foi neste exato período que o governo ganhou fôlego como protagonista no desenvolvimento nacional e a energia elétrica ficou sob predominante comando governamental (LOUREIRO et al., 2010). Nesse período, foi criada a empresa estatal Companhia Hidrelétrica do São Francisco – CHESF com objetivo de explorar o potencial de geração de energia elétrica do Rio São Francisco e ser um braço direto de atuação do Estado no setor elétrico brasileiro. Aliado a outras decisões, foi selado definitivamente a opção pela fonte hidrelétrica na matriz energética brasileira (LEITE, 2007). A centralização do Estado também significou, em grande medida, a polarização de uma fonte geradora no horizonte de possibilidades para o mercado de energia no Brasil.

Com os diversos processos de mudança ocorridos na sociedade brasileira no decorrer do último século, como o franco processo de urbanização, industrialização e ampliação da esfera de consumo das famílias, a demanda por energia elétrica mudou significativamente, embora tal dinâmica não tenha sido acompanhada por mudanças no modelo de oferta de energia elétrica (THOMAZ, 2017). No início dos anos 2000, o perfil de oferta de energia elétrica era ainda concentrado nas usinas hidrelétricas, chegando em alguns períodos a ser a fonte responsável por mais 80% da energia gerado no país (ANEEL, 2005). É notável como a importância assimétrica da fonte hidrelétrica causava dependência estrutural de todo o sistema elétrico brasileiro ao ciclo de operação das usinas hidrelétricas; ciclo esse profundamente condicionado pelo regime de chuvas, em

função da importância da queda d'água nas barragens hidrelétricas como via para geração de energia elétrica (TOLMASQUIM, 2016).

Foi então que no início deste século, o país viu sua matriz energética ser colocada em xeque. Um prologando período de estiagem diminuiu drasticamente a capacidade de operação das usinas hidrelétricas - combinado com o aumento continuado da demanda energética - causou descoordenação entre oferta e demanda de energia gerando episódios recorrentes de “apagão” generalizado no ano de 2001 e 2002<sup>1</sup>.

A crise de abastecimento vivida no início dos anos 2000 não se reduz apenas a uma dimensão técnica. Segundo Couto e Abrúcio (2003), os problemas da oferta energética vividas no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso se misturam com a própria difícil governabilidade encontrada pelo chefe do executivo, nos conflitos encontrados na relação entre executivo e legislativo e nas falhas regulatórias resultantes do processo de privatização do setor energético, ocorrido anos antes.

O diagnóstico da dependência acentuada da matriz energética entrou rapidamente na agenda governamental, e o campo político se mobilizou para propor alternativas de diversificação da oferta de energia (TOLMASQUIM, 2012). No ano de 2002, foi lançado o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica – PROINFA<sup>2</sup>, com o objetivo de fomentar a utilização de outras fontes energéticas – sobretudo de origem renovável -, como a energia eólica, a biomassa e as pequenas centrais hidrelétricas (PCHs), até então pouco competitivas em relação às fontes tradicionais como a hidrelétrica (DUTRA e SZKLO, 2006).

Em termos gerais, a política do PROINFA consistia na contração de empreendimento de energia eólica através de preços mais altos que de fontes energéticas tradicionais, visto que até então a energia eólica não mostrava grande competitividade e viabilidade econômica para ser instalada em território nacional. Seguindo a experiência internacional, o PROINFA estabeleceu uma política de tarifas feed-in, que consiste no estabelecimento de preços premium aos investidores no setor de energia eólica com o objetivo de fomentar a consolidação de um mercado incipiente que, sem os devidos

---

<sup>1</sup> As causas dos apagões de 2001 foram objetos de longo debates à época, onde diferentes diagnósticos foram apresentados, desde alguns profundamente técnicos até outros marcados por aberto recorte ideológico, com a condenação das privatizações ocorridas no setor de infraestrutura na década de 1990. Para mais detalhes, ver Solnik (2001) e Golbenberg e Prado (2003). No entanto, observações sobre a então concentração da matriz energética estão sempre presentes.

<sup>2</sup> Antes do PROINFA, foram lançados outros programas, como o Programa Emergencial de Energia Eólica - PROEÓLICA, que em função de falhas de implementação, surtiu pouco efeito, mas gerou o aprendizado necessário para o desenho do PROINFA (WASCHMANN e TOLMASQUIM, 2003).

incentivos institucionais, poderia perder fôlego e fracassar em sua viabilidade econômica (PODCAMENI, 2014). Em outros termos, o PROINFA operou como uma barreira institucional para erigir uma reserva de mercado para a energia eólica.

Segundo Podcameni (2014), o PROINFA conseguiu introduzir a fonte eólica na matriz energética de forma estruturada. Ao total, foram contratados 54 projetos de energia eólica, com potencial total de 1.423 MW, sendo 805,58 MW somente na Região Nordeste durante a primeira etapa de implementação (2002-2011). O PROINFA operou, portanto, como primordial política de estruturação do mercado de energia eólica.

No ano de 2004, o governo brasileiro adotou um novo modelo regulatório para o setor elétrico. Neste novo arranjo institucional, orientados pela Lei 10.848 e pelo Decreto n° 5.163, a contratação de fontes de energia elétrica passou a ser feita através de dois ambientes: o regulado, onde o sistema de leilões periódicos é mais empregado; e o livre, na qual consumidores livres e especiais e as empresas geradoras podem livremente realizar negociações, com a mediação da Câmara Comercializadora de Energia Elétrica - CCEE<sup>3</sup>.

Em dezembro de 2006 chegou ao fim a primeira fase do PROINFA e o Ministério de Minas e Energia não regulamentou a segunda fase do programa. A utilização de tarifas feed-in para demarcação da reserva de mercado foi considerada encerrada. Deste período em diante a energia eólica seria contratada através do sistema de leilões regulados pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL.

Entre 2004 e 2007 nenhum leilão que contemplasse a energia eólica foi realizado. Já no ano de 2007, foi realizada uma modalidade especial de aquisição, o Leilão de Fontes Alternativas (LFA), na qual projetos de usinas de biomassa, PCHs e eólicas poderiam ser contratados. Ainda assim, a energia eólica não conseguiu se erguer como alternativa sustentável para a matriz energética brasileira, visto que até então os empreendimentos em energia eólica não eram economicamente competitivos em relação às outras fontes energéticas. A indústria eólica ainda não havia se estabelecido no país, ao ponto de consolidar uma complexa cadeia de fornecedores locais que permitisse reduzir os custos de geração por meio de economias de escala e de custos de transação (PODCAMENI, 2014).

Foi apenas no ano de 2009 que um arcabouço institucional foi realmente moldado para receber os investimentos em energia eólica. Em dezembro deste ano foi realizado o

---

<sup>3</sup> Nossa análise ressaltará a importância dos leilões, visto que é o ambiente institucional onde a energia eólica foi mais contratada (ABEEÓLICA, 2018)

primeiro leilão exclusivo de energia eólica, no escopo do Segundo Leilão de Energia de Reserva<sup>4</sup>. O leilão se mostrou um grande sucesso, permitindo a contratação de 71 empreendimentos, totalizando 1.805,7 MW de potência a ser instalada até julho de 2012. Contando com um deságio de 21,5%, o preço médio da energia alcançou o valor de R\$ 148, 39/MWh, aproximando-se do valor das usinas térmicas (IDEM, 2014). Nos anos seguintes os empreendimentos de energia eólica prosseguiram participando de leilões, com grande aceitação (ABEEÓLICA, 2018). Estava então inaugurada a entrada definitiva da energia eólica na matriz energética brasileira.

Percebe-se a atuação direta do governo na criação e estruturação do mercado de energia eólica no Brasil. O desenho de políticas públicas para o setor permitiu que diversos projetos saíssem do papel e, consolidando novas formas de organização produtiva, fomentou novos fluxos de renda para grupos privados interessados em investimentos no setor eólico. Conformou-se, portanto, um mercado na qual atores públicos e privados agem em conjunto para a manutenção da energia eólica na matriz energética brasileira.

Estabelecido um vivo mercado de energia eólica, surge o interesse dos grupos privados posicionados neste campo em manter o conjunto de instituições e políticas favoráveis ao setor. Nesse sentido, ocorre um deliberado esforço de ação coletiva desses atores na construção de elos diretos com agentes políticos responsáveis pelas tomadas de decisão nas arenas onde os interesses relacionados ao mercado de energia eólica são negociados. Caso essas interações ganhem recorrência e estabilidade, pode-se observar a formação de um subsistema político, onde uma rede de atores, de filiação política e empresarial, se organizam em torno de determinados temas específicos (BAUMGARTNER e JONES, 1991).

Compreender a formação do subsistema político em torno da energia eólica se torna fundamental para perceber, em um só movimento, a dinâmica do sistema político brasileiro e lógica de representação de interesses privados nas arenas políticas. A investigação aqui empreendida visa, portanto, analisar como os atores se posicionaram, as redes de interesses se mobilizaram e como as instituições formais condicionaram a relação entre grupos políticos e privados.

---

<sup>4</sup> Segundo os normativos colocados pela ANEEL em 2004, os Leilões de Energia Reserva (LER) são aqueles certames onde a contratação visa, sobretudo, os empreendimentos que podem entrar no sistema elétrico conforme demandas pontuais, como o aumento da demanda ou queda da oferta.

De fato, analisar a organização de um subsistema político completo pode se revelar impossível, visto que as interações entre os atores nem sempre são rastreáveis e institucionalizadas, e a ocupação dos canais de comunicação com o Estado pode apresentar diversas nuances e possibilidades que apenas um trabalho de vertente etnográfica de grande duração poderia possibilitar a compreensão profunda de seus padrões de ação. No entanto, fatos objetivos podem ser observados e artefatos sociais como documentos e dados públicos podem ser empregados como elementos de análise que revelem padrões de ação no campo político. A pesquisa em questão se firma nesse rumo, ao realizar um esforço de observar as interações institucionalizadas na formação do subsistema da energia eólica no Brasil.

### **1.1. Objetivos**

A estruturação dos subsistemas políticos - compreendido como uma rede de atores e organizações que circundam arenas políticas e entrincheiram interesses em torno de políticas públicas -, é profundamente influenciado pelas instituições do campo político (HOWLETT et al., 2013).

No contexto brasileiro, onde até o ano de 2015 as regras eleitorais permitiam o financiamento de campanhas eleitorais com recursos de empresas privadas, a disputa eleitoral é um episódio fundamental na formação de laços entre agentes políticos e grupos de interesse privado (MANCUSO, 2015). Desta forma, um primeiro campo de interesse emerge em nossa análise: a competição por posições políticas e a influência dos grupos privados nas disputas eleitorais. Investigar como se dá a dinâmica de interação entre empresas do setor de energia eólica e os representantes legitimamente eleitos emerge como primeiro objetivo específico da pesquisa proposta.

A rede de interesses mútuos construída pelo período eleitoral pode induzir uma série de comportamentos específicos dos agentes públicos nas arenas políticas. O reflexo mais imediato pode surgir no posicionamento enviesado na discussão e votação de projetos de leis de interesse do setor financiador da campanha (SANTOS et al., 2015). Nesse sentido, o segundo objetivo específico é perceber a ocorrência da mobilização de vieses na produção legislativa nos ciclos políticos que compreendem os anos de 2011 e 2017.

Ainda assim, a representação de interesses não se dá apenas na esfera de produção legislativa. O posicionamento em canais de comunicação como as audiências públicas ocorridas na Comissão de Minas e Energia pode se revelar de grande importância para

alocação de pautas particulares na agenda institucional. O terceiro objetivo específico da investigação empreendida visa lançar luz sobre a natureza da interação entre parlamentares e grupos de interesse do setor de energia eólica.

Por fim, é preciso reconhecer que as arenas políticas apresentam diferentes níveis de permeabilidade aos anseios da sociedade civil. Desta forma, analisar o padrão de interações nos domínios das audiências públicas realizadas pela ANEEL no período destacado pode revelar as dinâmicas interessantes em canais de comunicação distintos do Estado brasileiro. Perceber como se dá a representação de interesses em campos do Estado onde organizações públicas possuem elevado grau de autonomia pode nos permitir compreender os subsistemas políticos como campos de interação onde as ações dos atores assumem níveis diferentes de habilidade e criatividade na colocação de suas agendas particulares.

Em síntese, os objetivos específicos da pesquisa se concentram em:

- a) Investigar as redes de financiamento de campanha formados nas disputas eleitorais de 2010 e 2014, bem como verificar seus condicionantes.
- b) Analisar a agenda legislativa que permeou o setor de energia eólica, a fim de perceber possível mobilização de vieses na atividade legiferante entre 2011 e 2017.
- c) Compreender como a representação de interesses ocorre nos canais de comunicação na arena legislativa, a dizer, nas audiências públicas da Comissão de Minas e Energia.
- d) Revelar como a representação de interesses ocorre nos canais de comunicação em arenas técnicas e regulatórias, em destaque, as audiências públicas realizadas pela ANEEL.

Para dar conta da complexidade das formas de interação desses múltiplos campos que formam um subsistema político, é preciso nos guiar em framework analítico que seja abrangente e com real capacidade explicativa. Quadro teórico este que será apresentado no tópico adiante.

## **1.2. Organização do texto**

Para empreender a investigação de um campo social tão complexo, este texto científico possui organização pouco usual. No intuito de oferecer fluidez à leitura da pesquisa, optou-se por não isolar os procedimentos metodológicos em tópico único, mas distribuí-los conforme as unidades de análise forem se deslocando diante do objeto. Ainda

assim, optou-se por apresentar segmentos do referencial teórico de forma pontual, de acordo com a realidade apreendida.

Nesse sentido, quando a investigação se concentrou na formação dos laços entre atores públicos e privados ocorridos no período eleitoral, optou-se por uma abordagem quantitativa, e portanto, o método de regressão logística multinomial é brevemente descrito e empregado. No objetivo de perceber as possíveis implicações da rede estabelecida, optou-se por utilizar o método estatístico de correlação de Spearman, ocasião na qual também é apresentado.

Em instante seguinte, quando a pesquisa se concentra nas outras formas de representação de interesse, a investigação ganha semblante qualitativo. Sendo assim, na investigação sobre a produção legislativa e a interação entre agentes públicos e grupos de interesse nas audiências públicas da Comissão de Minas e Energia e na ANEEL, optou-se pelo uso da análise documental e análise de conteúdo.

Espera-se que tal organização do texto tenha emulado em alguma medida o próprio dinamismo do objeto de pesquisa, ao tempo que tenha também permitido elucidar sobre o fenômeno considerado sem caminhar para a falta de clareza e frágil rigidez conceitual e metodológica.

## 2. PERSPECTIVAS ANALÍTICAS

### 2.1 Esboçando um quadro teórico

Para dar conta da complexidade da formação do sistema de representação de interesses do mercado de energia eólica, é preciso lançar mão de um instrumental teórico que permita uma fecunda aproximação analítica-empírica. Visto que a pesquisa estabelece um olhar sobre diversos campos de interação social, um quadro interpretativo que elenque um conjunto de elementos analíticos que permita desvelar a dinâmica de relações entre atores e estruturas sociais, além da interdependência entre campos organizacionais diversos, precisa ser elaborada.

Com a ampliação dos estudos sociais nas últimas décadas, hoje há diversos constructos teóricos que procuram iluminar a natureza da interação humana (LALLEMENT, 2004). Cada constructo teórico possui categorias analíticas próprias, com maior ou menor poder explicativo, de acordo com determinados contextos e recortes históricos<sup>5</sup>. Fligstein e McAdam (2012), por exemplo, realizam um notável esforço de síntese das mais diversas contribuições da sociologia das organizações, sociologia econômica e escolas institucionalistas.

No escopo da teoria dos campos de Fligstein e McAdam (2012), a ordem social e as interações que a fundamentam são compreendidas através de sete eixos analíticos. O primeiro deles é o reconhecimento da existência de campos de ações estratégicas, entendidos como espaços abstratos onde atores interagem estrategicamente e compartilham, em alguma medida, o mesmo conjunto de regras que distribuem os recursos disponíveis e garante a legitimidade das ações no campo. Nos termos dos autores, um campo de ação estratégica é “[...] um campo de interações no qual os principais atores conseguem se reproduzir e reproduzir o campo durante um período bastante longo de tempo” (FLIGSTEIN e MCADAM, 2012, p. 9, tradução livre).

No entanto, é preciso perceber que os campos de ação não são elementos isolados na realidade social. Os autores defendem a necessidade de se pensar o campo de ação como imerso em outros campos, portando fronteira mais ou menos definidas, bem como interdependente com outros campos. Nesse sentido, Fligstein e McAdam (2012) chegam a traçar uma analogia entre a ordem social e a figura da boneca russa Matrioska, na qual

---

<sup>5</sup> A multiplicidade de categorias e microfundamentos consideradas por quadros analíticos diversos provoca problemas de nível epistemológico e metodológico que merecem reflexões mais aprofundadas. No próximo tópico, uma discussão mais detida sobre esse tema será realizada.

uma boneca menor está no interior de uma boneca ligeiramente maior, que por sua vez está no interior de uma boneca maior, e assim sucessivamente.

O segundo elemento analítico elencado pelos autores é o interesse na observação da dinâmica dos incumbentes, desafiantes e das unidades de governança<sup>6</sup> no campo de ação estratégica. A preocupação central dos autores é perceber a lógica de conflito e/ou cooperação nos campos sociais, bem como a dinâmica de mudança e estabilidade/ordem, características estas intimamente relacionadas ao repertório de ação e distribuição assimétrica de recursos materiais e simbólicos no campo.

Os campos de ações estratégicas são, portanto, povoados por atores incumbentes, entendidos como atores estabelecidos no campo, que possuem posição dominante o suficiente para centralizar não apenas os recursos materiais, mas também os recursos simbólicos e comunicacionais que legitimam a estabilidade e as ações possíveis no campo.

Por outro lado, geralmente há atores no campo em posição de subalternidade, concentrando poucos recursos materiais e simbólicos. Esses atores, em tese, estão inclinados a agir estrategicamente para conquistar maiores recursos dispostos no campo, e, nesse esforço, estruturam suas ações estratégicas de maneira diversa aos incumbentes. O objetivo dos desafiantes nem sempre consiste em subverter totalmente a hierarquia de poder de um campo, mas também estabelecer reformas e crises administráveis para uma nova disposição de recursos e poder no campo (IDEM, 2002).

Nos campos de interação que contam com razoável estabilidade, unidades de governança organizam as interações entre incumbentes e desafiantes. A unidade de governança ergue um arranjo de regras formais e informais que estruturam as formas de interação no campo – ou entre campos - e, por conseguinte, delimitam a margem de ação dos atores, fornecem um quadro de expectativas possíveis, concentram ou dispersam os canais de informação e comunicação, instrumentaliza a ação coletiva e mobiliza os recursos materiais e simbólicos dos campos. Segundo Fligstein e McAdam (2012), essa armadura institucional reflete, de forma geral, o ponto de vista dos atores dominantes e é desenhada conforme a necessidade de legitimar as ações dos incumbentes.

---

<sup>6</sup> Como a obra citada ainda não possui versão traduzida para o português, se optou por traduzir *governance units* por unidades de governança. Outra tradução possível seria utilizar arranjos de governança. No entanto, o termo arranjos de governança já está solidamente difundido na obra de autores como North (1990) e Williamson (1996), oriundos de outra tradição intelectual. Embora o conceito carregue definição semelhante entre tais obras, optou-se por um termo diferente para o escopo do trabalho de Fligstein e McAdam (2012).

Segundo Fligstein (2007), os atores dispostos nos campos de ação estratégicas usam constantemente de suas habilidades sociais para restabelecer a estabilidade dos campos ou para gerar reviravoltas significativas na estrutura do campo. A habilidade social desses atores não se fundamenta apenas nos recursos materiais disponíveis para ação, mas versa, sobretudo, sobre a habilidade de acionar os dispositivos institucionais, as informações centrais e mobilizar através de uma dimensão comunicativa, afetiva e cognitiva a ação coletiva em prol da mudança ou da conservação de determinado campo.

Fligstein e McAdam (2012) definem ainda a habilidade social como a disposição para criar identidades, coalizões políticas e interesses compartilhados para ações coletivas coordenadas e com potencial impacto sobre a estrutura dos campos de interação social. Em campos emergentes, essa habilidade social pode transformar alguns atores em empreendedores institucionais, figuras que atuam como elementos de ligação entre redes de atores e organizam interesses dispersos, vencendo o imediatismo da ação individual (DIMAGGIO, 1988). Portanto, a habilidade social é a capacidade de indivíduos construírem coletivamente uma função existencial para o social, uma ligação intersubjetiva para assegurar a cooperação (FLIGSTEIN e MCADAM, 2012).

É notável como o esforço desses autores se concentra em construir um novo e mais complexo microfundamento sociológico para compreender o problema da ordem e da mudança social. Esse microfundamento complementa outro microfundamento bastante difundido nos estudos em ciências humanas: o individualismo metodológico. O individualismo metodológico entende a ação social como oriunda da intencionalidade de atores racionais, operando segundo um quadro de regras e informações dispostas em determinado ambiente/campo<sup>7</sup> e tendo como mote único o cálculo de otimização de bem-estar. No entanto, uma crítica imediata surge a esse modelo, visto que trata o comportamento humano de forma ahistórica e desculturalizada, ao ponto de Granovetter (1985, 1992), atribuir a esse modelo uma visão subsocializada da ação humana.

---

<sup>7</sup> Há uma profusão de trabalhos que partem de tal premissa para produzir um quadro análise sobre o comportamento humano em contextos distintos. No campo da ciência política se destacam os trabalhos de Buchanan e Tullock (1962), Niskanen (1971) e Downs (1957), por vezes agrupados como integrantes da escola de Virgínia ou escola da escolha racional. Ainda hoje um grande volume de trabalhos são influenciados pelos pressupostos do individualismo metodológico, como os de Feiock (2007), Weingast e Marshall (1988) e seu seguidores. Na economia se destacam os trabalhos de um conjunto amplo de atores ditos ortodoxos ou neoclássicos. Sobre a organização sociopolítica se destacam os primeiros trabalhos de Douglass North e Oliver Williamson, posteriormente revisitados pelos autores. Em tópico posterior essa problemática será retomada, visto que influencia profundamente nos estudos sobre a interação mercado e Estado.

No entanto, é preciso ressaltar que tratar a habilidade social como microfundamento da ordem e da mudança social não exclui a possibilidade da ação racional e individual, mas percebe a ação intencional dos atores como que modeladas por contextos relacionais e institucionais<sup>8</sup>. Noutros termos, empregar como microfundamento a habilidade social é um esforço de complexificar e socializar os pressupostos da ação racional nos campos sociais, incorporando elementos como a capacidade de construir identidades, mobilizar redes de atores e agir como um empreendedor institucional, estabelecendo novos arranjos de governança para os campos (FLIGSTEIN, 2001).

Em sequência, Fligstein e McAdam (2012) ressaltam a importância da consideração do ambiente externo ao campo. Segundo os autores as ações estratégicas empregadas nos campos de ação, bem como as unidades de governança, são profundamente influenciadas pelas interações diretas e indiretas entre os campos. No escopo dos autores, a natureza das interações entre campos pode ser caracterizada em várias dimensões, como a) a extensão da interação, se formadas por ligações próximas ou distantes; b) laços de dependência ou interdependência, conforme o grau de autonomia e interrelação entre os campos; c) filiações com arenas estatais ou não-estatais, conforme o grau de aproximação e influência com campos da esfera do Estado nacional<sup>9</sup>; e, por fim, d) se as interações entre os campos se dão em nível horizontal ou vertical, portanto, se podem ser mais compreendidos como coalizões ou sistemas hierárquicos.

Na lente analítica de Fligstein e McAdam (2012) é central o papel dos choques exógenos, da ação coletiva e dos episódios de contenção<sup>10</sup>. Segundo os autores, uma característica fundamental da sociedade moderna é o inter-relacionamento de campos sociais através de arranjos organizacionais complexos. Essa lógica interdependente entre organizações de diferentes naturezas faz com que uma mudança em um campo provoque alterações significativas em diversos outros campos imediatamente ou indiretamente relacionados. Dessa forma, é natural da dinâmica dos campos de ação sofrerem constantemente abalos externos, fenômenos esses que abrem novas janelas de oportunidades para os grupos incumbentes e dominantes na luta pelo remodelamento

---

<sup>8</sup> Mizruchi e Potts (1998) e Burt (1982) estabelecem uma dicotomia entre interesses “individuais” e interesses “estruturais”. Uma ação baseada no interesse individual é aquela que acontece na ausência de restrições externas, e possui natureza predominantemente individual. Por sua vez, o interesse estrutural é aquele que fundamenta uma ação restrita por molduras institucionais, relacionais e cognitivas.

<sup>9</sup> Para a pesquisa em questão, compreender a dinâmica de interação entre campos situados no mercado e no Estado é central, e será alvo de discussões pormenorizadas em tópico subsequente.

<sup>10</sup> Gohn (1997) opta por traduzir o termo *episodes of contention* por episódios de litígio, e entende-os como episódios de instabilidade nos campos, onde se abre janelas de oportunidades para novos pactos de poder e elaboração de novos repertórios de ação.

permanente da governança dos campos, além de possibilitarem o surgimento de novos discursos, diagnósticos e quadros cognitivos.

No entanto, esses inícios de contenção no campo só são francamente empregados para reorganizar as interações em determinado contexto se forem devidamente percebidos pelos atores do campo, processados em nível informacional e comunicacional, e instrumentalizados através de ações coletivas que se propõem como transformadoras do campo. Nesse ponto rememora-se a importância da habilidade social de atores individuais e coletivos na construção de quadros interpretativos<sup>11</sup> originais e legitimadores de ações inovadoras nos campos.

Na sequência dos eixos analíticos apresentados anteriormente, Fligstein e McAdam (2012) reconhecem ainda a importância dos episódios de contenção, na estruturação e nas reformas da armadura institucional que emolduram as ações estratégicas dos campos. Na elaboração teórica desses autores, os episódios de contenção são os períodos de conflito aberto no campo, onde novas formas de ação são formuladas constantemente por atores dominantes e desafiantes, e no embate mútuo entre diferentes grupos novas oportunidades e dificuldades emergem, novas maneiras de reestruturar as unidades de governança do campo são elencadas e novo repertório de ações é colocado.

No esquema exposto pela Figura 1, McAdam, Tarrow e Tilly (2003) sistematizam a dinâmica dos episódios de contenção. No constructo teórico dos autores, a origem da contenção dos campos é uma mudança desestabilizadora de origem exógena, visto que mudanças institucionais de origem endógena são improváveis, dado que campos já solidamente institucionalizados enrijecem as posições de poder, a organização dos recursos materiais e simbólicos, além de estabelecer uma rigidez cognitiva nos atores, a ponto de novas possibilidades de ação serem abertamente desprezadas<sup>12</sup>.

Dessa forma, uma mudança desestabilizadora (episódio de contenção) provoca novas atribuições de oportunidades e ameaças, tanto para os grupos dominantes como para os grupos desafiantes. Essas oportunidades e ameaças são socialmente apropriadas

---

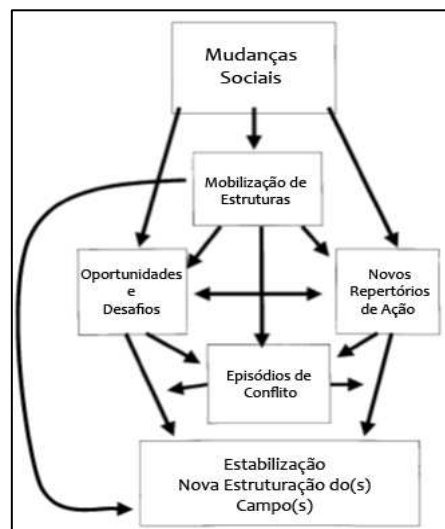
<sup>11</sup> Ou ainda, na construção de framings, na concepção clássica de Goffman (1974). Segundo o sociólogo canadense, os atores agem cotidianamente através de uma percepção enquadrada e parcial da realidade, visto que a apreensão total das informações dispersas na sociedade é cognitivamente improvável. O trunfo de atores com habilidade social diferenciada é formular estrategicamente emolduramentos que permitam a formação de novos imaginários e novas possibilidades de ações possíveis no campo.

<sup>12</sup> Há uma farta literatura que aborda o emblemático problema das reformas institucionais endógenas, a começar pelos fecundos trabalhos de Lindblom (1981) e Simon (1970). Nas últimas décadas se destacam os trabalhos de Baumgartner e Jones (1991) e Mahoney e Thelen (2010), que explicitam a importância da dependência de trajetória na organização dos campos sociais, sobretudo do campo político. Para uma interessante síntese no tema, ver Rezende (2012).

por esses grupos, que se organizam coletivamente, processam as informações disponíveis, instrumentalizam novas ações coletivas, recrutam novos elementos materiais e organizam novas narrativas de legitimação. Esses novos repertórios de ação se digladiam, e a natureza dessa luta pode ser igualmente emoldurada por arranjos institucionais já dispostos no campo<sup>13</sup>. O ocaso de regras bem estabelecidas no campo pode tornar o conflito entre os grupos em uma batalha belicosa, chegando ao extremo de uso de sabotagem e luta armada (MCADAM et al., 2003).

A evolução da interação entre grupos desafiadores e estabelecidos desemboca em uma escalada de incerteza percebida, já que as novas ações institucionalizadas pelos episódios de contenção podem ser mais favoráveis para um grupo e prejudiciais ao outro.

Figura 1 - Esquema analítico dos episódios de contenção.



Fonte: McAdam et al. (2003).

Nesse sentido, a categoria analítica que encerra o quadro teórico de Fligstein e McAdam (2012) é a que compreende os rumos da acomodação e da estabilidade dos campos de ação estratégica. Após os episódios de crise e reacomodação, o campo pode não ter sofrido alterações significativas, caso onde as elites já consolidadas contaram com habilidade social suficiente para readequar o status quo à sua maneira. Do contrário, as unidades de governança do campo podem ter sofrido drásticas alterações, com o aparecimento de nova distribuição de poder, nova organização hierárquica, nova

<sup>13</sup> É o caso dos conflitos entre coalizões políticas em sistemas políticos consolidados e com complexidade institucional. Os campos políticos, nesse contexto, já possuem os “dispositivos legítimos de conflito e cooperação”, onde os grupos se organizam e lutam pela ocupação de espaços, tal como os partidos políticos, arenas legislativas, etc.

disposição de recursos materiais e simbólicos e narrativas de legitimação. Em todo caso, novas formas institucionais de ações estratégicas habilitadas para um campo social<sup>14</sup>.

É importante ressaltar que a reformulação de um campo social pode gerar um efeito de transbordamento (MEYER e WHITTIER, 1994) sobre os campos similares ou dispostos no ambiente do campo, ao provocar o surgimento de novas ideias e formas legítimas de organização, ou mesmo impulsionando uma institucionalização predominantemente imitativa em outros campos (DIMAGGIO e POWELL, 1983).

Ainda no escopo de Fligstein e McAdam (2012), os autores apontam a importância da interação dos diferentes campos sociais com o Estado nacional, entendido também como um campo formado por um arranjo complexo de campos, que vai desde os conselhos de políticas públicas locais até as arenas parlamentares e as forças armadas.

Segundo Hood (1986), o Estado possui quatro conjuntos de ferramentas elementares que o possibilita mobilizar ações coletivas conforme os anseios de seus dirigentes. São elas: a) nodalidade, que versa sobre a posição de centralidade dos Estados na sociedade, o que lhe garante acesso privilegiado a informações sobre problemas públicos; b) autoridade, interligada aos poderes legais oriundos da organização da representação política do governo; c) tesouro, relacionado aos recursos financeiros à disposição dos governos; d) organização, atrelada ao conjunto de organizações públicas à disposição dos agentes políticos. Esses quatro tipos de instrumentos podem ser recrutados (individualmente ou em conjunto) pelos governos para induzir comportamentos específicos dos demais atores do sistema político, seja através de incentivos ou sanções.

A posição de extrema centralidade do Estado no tecido social o torna um campo de negociação e conflito por excelência (DAHL, 1997). Grupos de interesse organizado se mobilizam de diversas maneiras para conquistar espaço nas arenas políticas seja para representar seus interesses particularistas ou mesmo tomar as rédeas da burocracia estatal.

Nos termos agora expostos, a pesquisa em questão possui como objetivo central compreender como os atores do mercado de energia eólica no Brasil se mobilizaram politicamente para representar seus interesses nos campos políticos. É possível agora entender o mercado de energia eólica como um campo de interações estratégicas em

---

<sup>14</sup> É preciso reconhecer que foi realizado apropriação de quadro analítico usualmente empregado no estudo de movimentos sociais. No entanto, o que se objetiva aqui é empreender uma aproximação entre a literatura de grupos de interesse e estruturação de ações coletivas, no esforço de compreender como grupos de representação de interesses surgem e como interagem em torno de políticas públicas específicas.

formação, no qual atores diversos agem individual e coletivamente para estabelecer e legitimar o campo ante os demais campos da realidade social brasileira.

Nesse sentido, a difusão desta nova tecnologia de geração de energia elétrica será tomada como uma mudança social desestabilizadora, tanto do campo de geração de energia elétrica brasileira, como da própria estrutura econômica e política nacional, de forma ampla.

A estratégia de pesquisa adotada será estudo de caso único sobre a imbricada relação mercado-Estado no contexto brasileiro, assumindo como recorte principal a dinâmica de acomodação do campo de energia eólica no mercado energético brasileiro. Segundo Yin (2005), a realização de um estudo de caso único pode permitir elucidar através da análise de um fenômeno único elementos estruturais presentes em certos contextos sociais. Dessa forma, investigar a consolidação desse mercado no Brasil pode nos revelar padrões estruturais da dinâmica política e econômica brasileira, além de nos auxiliar na elaboração de diagnósticos sobre os ainda tão dramáticos problemas nacionais.

No entanto, é preciso pontuar que a interação entre os campos estatais e os demais campos organizados da sociedade assume disposição bastante particular, e pode ser compreendida através de diversas lentes, ora com maior ou menor capacidade explicativa (HAGGARD et al., 1997). Diante de tantas teorias, realizar um breve recuo para conceituar nosso quadro de análise é necessário.

## **2.2. Possibilidades de análise da relação entre Estado e grupos de interesse**

Como grupos de interesses influenciam a formulação de políticas públicas? De que maneira as instituições políticas devem ser arquitetadas para incentivar ou minimizar a interferência de interesses privados nas decisões sobre o bem comum? É possível isolar completamente o campo econômico e o campo político? Questões como essas são certamente temas centrais nas agendas de pesquisa de áreas como ciência política e da sociologia econômica<sup>15</sup>. No campo da ciência política, se destacam os trabalhos de Olson (1999), Stigler (1971) e Becker (1983), que utilizaram diversos pressupostos da teoria econômica neoclássica para compreender a dinâmica de interação entre grupos de interesse e o Estado.

Na importante obra de Mancur Olson (1999), uma robusta teoria sobre os dilemas da ação coletiva é erguida. No escopo analítico do autor, a ação coordenada sistemática

---

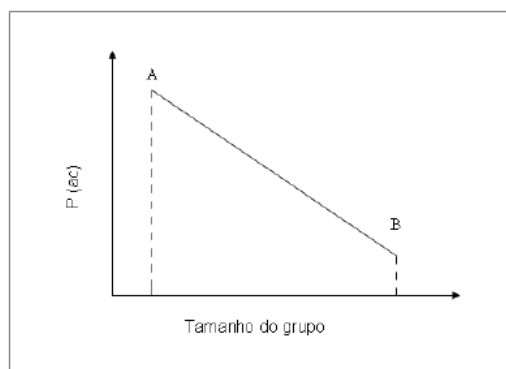
<sup>15</sup> Para revisões de trabalhos em perspectiva comparada ver Scarrow (2007) e Figueiredo Filho (2009), na ciência política, e Smelser e Swedberg (2010), na sociologia econômica.

não é apenas a soma de ações individuais de atores que possuem interesses em comum, e que supostamente se organizariam naturalmente visando um objetivo como classe ou grupo. Para Olson (1999), a ação coletiva é antes produto de matriz de incentivos e restrições dispostos em determinado campo, ao ponto em que ganha mais capacidade de ação que a soma de comportamentos racionais individuais. Nos termos do autor:

Somente um incentivo independente e “seletivo” estimulará um indivíduo racional em um grupo latente a agir de maneira grupal. Em tais circunstâncias a ação grupal pode ser obtida somente através de um incentivo que opere, como o próprio benefício coletivo, sobre o grupo como um todo, mas de maneira seletiva com relação aos seus membros, e não de forma indiscriminada (...) esses incentivos seletivos podem ser negativos ou positivos, ou seja, podem coagir com alguma punição aqueles que não arcarem com a parte dos custos da ação grupal que lhe foi alocada, ou podem ser estímulos positivos para aqueles que agirem pelos interesses do grupo (OLSON, 1999, p.63)

Olson (1999) ainda defende que os grupos com maior capacidade de ação coordenada são geralmente pequenos e financeiramente abastecidos. O motivo dessa afirmação se baseia na ideia de que quanto menor o grupo, maior a capacidade de controle entre os agentes, e essa maior coesão interna reduziria o oportunismo<sup>16</sup> e o conflito interno. Em termos contrários, “quanto maior o grupo, mais longe ele ficará de atingir o ponto ótimo de obtenção do benefício coletivo e menos provável será que ele aja para obter até mesmo uma quantidade mínima desse benefício” (OLSON, 1999, p.48). Portanto, no quadro teórico de Olson (1999) há um trade-off entre o tamanho do grupo e a probabilidade de promoção de seus interesses. A Figura 2 ilustra essa afirmação lógica:

Figura 2 - Relação tamanho do grupo versus probabilidade da ação coletiva



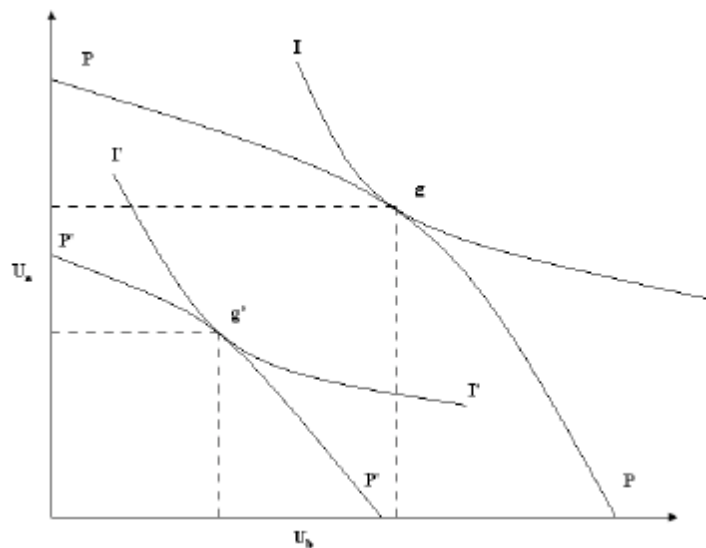
Fonte: Figueiredo Filho (2009)

<sup>16</sup> Nos termos de Olson (1999), a coesão interna, as regras e o controle mútuo minimizariam o comportamento free rider – comportamento de carona, em uma tradução apressada -, ação essa que significa a possibilidade de uma agente usufruir dos efeitos de uma ação coletiva sem contribuir com ela diretamente.

Como pode ser observado, na medida em que aumenta o tamanho do grupo, reduz-se a probabilidade de a ação coletiva ser executada. Prosseguindo nessa argumentação, Olson (1999) compreende a sociedade como um equilíbrio sutil entre múltiplos grupos de interesse, com maior ou menor capacidade de organização e mobilização. Nesse sentido, a ação coletiva de alguns grupos atua no sentido de capturar os bens e serviços produzidos pela sociedade e deslocar para seu entorno o bem-estar coletivo.

No entanto, como ressalta Olson (1999), a ação coletiva intencional de um grupo pode ser francamente percebida como racional pelos membros do campo e gerar ineficiência na alocação de recursos do ponto de vista agregado. Na Figura 3 está representado um esquema simplificado de como a capacidade de mobilização assimétrica pode levar a uma distribuição sub-ótima dos recursos dispostos na sociedade.

Figura 3 - Equilíbrio sub-ótimo da ação coletiva



Fonte: Figueiredo Filho (2009)

Nos eixos ordenados estão dispostos a utilidade relativa de dois grupos distintos. As curvas PP e P'P' sinalizam para possibilidade de distribuição do bem-estar comum entre os dois grupos. Por sua vez, as curvas de indiferença II ilustram o conjunto de arranjos de distribuição que proporcionam mesma satisfação ao grupo de interesse e o ponto g significa o ponto de equilíbrio onde se combina a distribuição de recursos entre os dois grupos. Percebe-se assim que o deslocamento relativo da distribuição de bens para

determinado grupo pode levar o equilíbrio final para um ponto g` onde ambos os grupos são prejudicados com menor bem-estar disponível<sup>17</sup>.

Embora Olson (1999) tenha produzido em seu quadro teórico algumas reflexões sobre a importância do campo político como espaço privilegiado que agrupa diversos interesses organizados, o autor não elaborou uma reflexão sistemática de como os grupos de interesse se mobilizam para recrutar as ferramentas do campo político para ampliar seu bem-estar particular. Em outros termos, a ação de lobby dos grupos de pressão é condicionada principalmente pela capacidade organizacional destes grupos.

Ficaria ao encargo dos estudiosos da conhecida Escola de Chicago de Economia elaborar um quadro teórico mais descritivo sobre a interação entre grupos de interesse e atuação de políticos e burocratas<sup>18</sup>. Segundo Mitchell e Munger (1991), a tradição da escola de Chicago concentra suas análises na capacidade de regulação do Estado moderno e, sobretudo, se a ação regulatória do Estado realmente impacta na arquitetura dos mercados regulados e se o arcabouço regulatório age efetivamente em prol do interesse público.

Dentre as obras fundantes desta perspectiva se destaca o artigo de Stigler (1971), onde o autor defende que “o objetivo central da Teoria Econômica da Regulação é explicar quem receberá os benefícios ou os custos da regulação, qual a forma que a regulação irá tomar e os efeitos da regulação sobre a alocação de recursos<sup>19</sup>” (STIGLER, 1971, p. 03).

Na concepção de Stigler (1971), o Estado moderno possui um recurso básico que, em tese, não está disponível a nenhuma organização: o poder legítimo de coerção<sup>20</sup>. Nas palavras de Stigler:

---

<sup>17</sup> De fato, essa dinâmica de ação coletiva já era abertamente estudada, mesmo antes da obra de Olson (1999). A ação racional e descoordenada de diferentes grupos pode causar um cenário destrutivo para todos eles, fenômeno por vezes conhecido como tragédia dos comuns. Para uma interessante obra que expõe o fenômeno e o ilustra com um conjunto de casos empíricos, ver Ostrom (2015).

<sup>18</sup> Embora nessa breve incursão teórica será discutida apenas obras relevantes de George Stigler e Gary Becker, as obras de Posner (1974) e Peltzman (1976) também foram centrais para se construir a hoje consolidada escola americana de regulação.

<sup>19</sup> Tradução própria.

<sup>20</sup> De fato, com o processo de centralização do Estado ocorrido nos últimos quatro séculos, o campo político-burocrático se tornou a esfera institucional última da sociedade. O enfraquecimento das instituições intermediárias, como os clãs políticos e as filiações religiosas e militares, legou ao Estado moderno elevada capacidade de exercer autoridade e moldar o tecido social em determinado território (ver nesse tema, por exemplo, as clássicas reflexões de Weber (2009) e Tilly (1996) sobre a formação do Estado moderno). No entanto, é preciso ressaltar que nem todas as nações conseguiram organizar um Estado soberano com grande capacidade de atuação, autoridade, autonomia e eficiência. Há diversos Estados ao redor do mundo que estão em estado falimentar ou se mostram incapazes de solucionar problemas básicos de garantia de ordem pública e direitos mínimos (ver, por exemplo, Fukuyama (2014)).

O Estado pode apoderar-se de dinheiro dos cidadãos pelo único meio permitido pelas leis de uma sociedade civilizada: a tributação. O Estado pode determinar a movimentação física de recursos e as decisões econômicas tanto de domicílios, como de empresas, sem o consentimento destas ou daqueles. Esses poderes criam as possibilidades de uma indústria utilizar o Estado para aumentar sua lucratividade (STIGLER, 1971, p. 04).

Herdeiro da obra de Olson, Stigler (1971) entende a dinâmica de regulação como uma disputa assimétrica na qual grupos de interesse possuem recursos e incentivos distintos para representar seus interesses junto aos entes reguladores. Na medida que o Estado possui legitimidade para tributar seus cidadãos, empresas e organizações de classe possuem claro objetivo de moldar os arranjos institucionais ao seu favor. Como o grupo de consumidores de determinado mercado geralmente é grande e desorganizado, existe a possibilidade de os instrumentos de regulação serem cooptados pelos atores regulados que são melhor organizados (MITCHELL e MUNGER, 1991).

Stigler (1971) ilustra o fenômeno através de uma situação hipotética. Determinado arranjo de mercado possui um conjunto de empresas atuando com simetria de poder de mercado entre elas. Dessa forma, em tese possuem uma cesta de produtos com mesmo custo marginal relativo e, portanto, essa cesta de produtos possui um preço de equilíbrio bem definido para aquele mercado. Se as empresas conseguirem formalmente ou informalmente mobilizar uma ação coordenada e implementar suas demandas ao arcabouço regulatório, podem, por exemplo, contribuir para erguer barreiras protecionistas ou estabelecer subsídios setoriais. Com essa mudança regulatória as empresas podem coletivamente alterar o preço de equilíbrio de sua cesta de produtos e conseguir alguma espécie de diferencial competitivo em relação à outras empresas dispostas em outros mercados. Nesse sentido, as empresas desse mercado criam uma renda extra artificial (comportamento rent-seeking) se aproveitando da desorganização política de seus clientes e dos grupos de pressão de outros mercados. A ação coletiva pode ser suficiente para reduzir ao mínimo o número de participantes e elevar o lucro ao máximo. Como nos lembra Olson (1999):

Uma empresa de determinado setor industrial querará evitar que novas empresas venham compartilhar de seu mercado e desejará que o maior número possível de empresas já no setor fique fora dele. Ela querará que o grupo de empresas de seu setor industrial diminua até que sobre de preferência apenas uma empresa no setor: ela. Essa é o ideal do mercado monopolista. (OLSON, 1999, p.49).

No escopo de Stigler (1971), não só os grupos de interesses, mas também os políticos e burocratas atuam racional e individualmente visando aumentar seu bem-estar pessoal. Nesse sentido, os atores políticos estão dispostos em uma espécie de mercado político, onde interesses são permanentemente negociados e formam, por agrupamento, um equilíbrio político<sup>21</sup>.

Na esteira da obra de Stigler (1971), McChesney (1997) demonstra que os grupos de interesses visam não apenas induzir decisões políticas conforme suas agendas, mas também atuam no sentido de garantir a não-ação dos agentes políticos. Para McChesney (1997) os atores estabelecidos no campo político possuem grande interesse de intervir sobre o mercado no objetivo de extrair rendas privadas – nesse sentido, o autor defende que essa é uma teoria do rent extraction -, e portanto, os atores privados precisariam organizar ações coletivas no sentido de bloquear a “extorção” e impedir a atividade dos políticos e burocratas.

Becker (1983), por sua vez, dá continuidade às obras de Olson (1965) e Stigler (1971), e elabora uma teoria da competição dos grupos de pressão por influência política. Segundo Becker (1983), a economia moderna atingiu complexidade tal que um número grande de grupos de pressão compete por controle e poder decisório dentro das arenas políticas. Nesse sentido, o autor estabelece alguns pressupostos analíticos que auxiliem na compreensão dessa dinâmica.

O primeiro pressuposto é que “os grupos mais eficientes na produção de pressão política estão mais aptos a reduzir suas taxas de tributação e aumentar seus subsídios” (BECKER, 1983, p. 380). Consequência imediata desse pressuposto é que a efetividade de dado grupo no exercício da pressão política não pode ser encarada de forma absoluta – como, por exemplo, sua capacidade de evitar comportamento de carona (free rider) e estruturar os arranjos de incentivo e punição adequados-, mas sim de forma relativa, em comparação com a efetividade de outros grupos se organizarem politicamente.

O segundo pressuposto de Becker é que “o aumento da ineficiência econômica reduz a demanda por mais subsídios” (BECKER, 1983, p. 381). A afirmação parte de uma dedução lógica ao considerar que determinado mercado depois de já devidamente

---

<sup>21</sup> Ideias semelhantes percorrem as reflexões da conhecida escola de escolha pública ou escola de Virgínia, como nas obras de Downs (1957), Buchanan e Tullock (1962) e Niskanen (1971). Para esses autores, políticos e burocratas agem tão somente para conseguir rendas (daí a importância da teoria do rent seeking), poder e prestígio dispostos no campo político. Nessa matriz teórica, há pouco espaço para o altruísmo na política, e os agentes públicos se preocupam, sobretudo, em pilhar os recursos da sociedade e conseguir manter seu poder através das eleições; se agem em prol do bem público, é apenas para conseguir realizar objetivos pessoais.

acomodado com uma gama de subsídios, proteções comerciais e políticas direcionadas adote uma posição inercial em relação à luta por espaço político. No entanto, é preciso pontuar, como nos relembra o autor, que tais subsídios incidirão sobre custos para terceiros, e esses por sua vez terão grande incentivo para ampliar sua força política com o objetivo de reduzir seus encargos setoriais e também lutar por subsídios. Uma conclusão possível para esse pressuposto, no escopo de sua teoria, é que para evitar conflitos no ambiente político, os agentes do Estado recebem forte incentivo para desenhar políticas públicas que aumentem a eficiência econômica.

O terceiro pressuposto elencado por Becker (1983) é que os grupos politicamente bem-sucedidos na sua ação coletiva – e que, portanto, recebem subsídios - tendem a ser menores que os grupos menos capazes, e que são assim punidos como pagadores de taxas.

Por fim, o autor defende que a competição entre grupos de pressão provoca um equilíbrio eficiente no desenho da política tributária (BECKER, 1983). O motivo dessa conclusão é que o conflito institucionalizado entre os grupos de pressão fomenta um controle cruzado entre interesses dispersos. Se um grupo conseguir uma taxa ou subsídio setorial, outro setor também se sentirá motivado a se movimentar para demandar redução de taxas e aumento de subsídios. Caso atinja seu intento, os grupos impactados irão igualmente se mobilizar. Nessa dinâmica, o campo político será constantemente testado e revolvido, de forma que os agentes políticos, no esforço de alinhar tantos interesses difusos terminam por otimizar o desenho tributário da política tributação e a oferta de benefícios públicos.

Embora os elementos de análise apontados nesse tópico apresentem um notável poder explicativo sobre a complexa interação entre mercado e Estado, é preciso reconhecer que são modelos analíticos que possuem flagrantes limitações, sobretudo, não elencar categorias de análise que permitem uma investigação precisa dos instrumentos de representação de interesses nas arenas governamentais. Dois problemas claros desta vertente analítica merecem destaque.

O primeiro problema consiste em partir de premissas pouco realistas sobre a dinâmica dos mercados. Afinal, se os grupos de pressão irão se organizar no objetivo de impor privilégios de toda ordem por meio do Estado ao seu mercado - ao ponto de que, em último nível, só sobre uma empresa monopolista -, a solução é retirar totalmente a intervenção do Estado deste mercado de forma que apenas a competição pura prevaleça. Da competição pela eficiência se dará o desenvolvimento econômico do país.

No entanto, a ausência da intervenção do Estado em diversos mercados não parece um bom indicador de caminho para o desenvolvimento econômico, como afirma uma vasta literatura nas ciências econômicas<sup>22</sup>.

O segundo problema é que esses eixos analíticos produzem uma reflexão abstrata e descontextualizada de como acontece a influência de grupos de pressão na formulação e desenho de políticas públicas. Quando o enfoque é dado sobre a capacidade organizacional individual dos grupos de interesse e a disponibilidade dos políticos e burocratas em agir racionalmente na “venda” de sua influência decisória, tem-se um quadro analítico impreciso para captar a dinâmica de interação entre os diferentes grupos que circundam e permeiam o campo estatal.

Ainda assim, o enfoque apenas na dimensão organizacional dos grupos de interesse produz uma visão linear sobre a tomada de decisão nos campos governamentais, induzindo a compreender que o lobby fatalmente irá entrar na agenda de decisões conforme a pressão exercida pelos grupos analisados. A disputa por acesso ao campo político se torna uma luta despersonalizada, onde a dimensão relacional e o escopo das instituições políticas são pouco considerados.

De fato, os grupos de pressão possuem interesses sobre políticas públicas específicas, concentrando seus esforços, portanto, em arenas restritas de atuação do Estado. Desta forma, eles atuam em domínios específicos de políticas públicas (policy domain) (BIRKLAND, 2006).

A partir do momento em que os grupos de interesses têm acesso às arenas políticas, e conseguem de alguma forma estabelecer relações diretas com agentes políticos e burocratas, novos campos de ações de interesses mútuos se mobilizam em torno de determinadas políticas públicas. Campo esse que por vezes são chamados de redes de políticas públicas (policy networks), comunidade de políticas públicas (policy communities) ou subsistemas políticos (policy subsystem) (HOWLETT et al., 2013; BAUMGARTNER e JONES, 1991).

Como defende Thurber (1996), o sistema político possui basicamente três dimensões: o macrossistema, o microssistema, e o campo intermediário, o subsistema político. O macrossistema refere-se ao conjunto de instituições e atores que afetam diretamente as políticas públicas e a organização do poder em torno delas. Nessa esfera do sistema político é onde são tomadas as decisões centrais de um governo, como as

---

<sup>22</sup> Ver, por exemplo, a discussão realizada por Fiani (2011), Amsden (2009), Nelson e Winter (2005) e Chang (2004).

negociações sobre a aprovação final do orçamento, a política macroeconômica e de comércio exterior, entre outros. Esses campos são povoados por questões de alta visibilidade, envolvem múltiplos interesses e despertam a atenção da grande mídia.

Na outra extremidade do sistema político, os microssistemas políticos envolvem temas e decisões que não despertam a atenção do público. Nesses campos são tomadas decisões de alta complexidade técnica, envolvendo um número restrito de especialistas e interessados. As pautas em discussão nesse campo dificilmente aparecem no debate eleitoral e no debate público e ficam restritas ao corpo técnico da administração pública. O processo decisório nessas arenas, é praticamente invisível, dado o grau de centralização e baixo escopo de conflitos.

Os subsistemas políticos, por sua vez, se situam entre os dois extremos. Os subsistemas são compostos por um conjunto restrito de atores e instituições, geralmente agrupados em grupos mais ou menos coesos, que se especializam e direcionam seus esforços em torno de políticas públicas específicas. Dado o grande escopo de ação do Estado moderno, a divisão do trabalho e a especialização se fazem necessárias, de onde decorre a formação de áreas de atuação próprias para cada programa governamental. Os subsistemas políticos são, portanto, entendidos como arranjos entre múltiplos atores, dentro e fora do campo estatal, em torno de temas específicos (CAPPELA, 2018).

Ainda segundo Baumgartner e Jones (1991), os subsistemas políticos não buscam apenas a possibilidade de influência na dinâmica de políticas públicas. Na realidade, eles visam estabelecer verdadeiros monopólios de políticas (policy monopolies), centralizando completamente a tomada de decisão sobre políticas em torno de restritos e selecionados atores. Os monopólios são caracterizados por dois elementos. O primeiro elemento consiste no entendimento compartilhado – uma imagem (policy images) - a respeito da política de interesse. Os atores lançam mão de suas habilidades sociais no esforço de criar um diagnóstico comum sobre determinado tema, assim como controlar as interpretações possíveis sobre o problema e as formas como este é percebido e discutido.

As imagens de políticas são desenvolvidas com base em dois componentes: informações empíricas e apelos emotivos (tone). Todos os dois componentes são instrumentalizados para construir uma narrativa que possibilite a mobilização de redes de atores e possa convencer os agentes responsáveis pelas tomadas de decisão. Além disso, essa imagem socialmente construída sobre a política serve naturalmente como instrumento de controle e legitimação do monopólio sobre a questão.

O segundo elemento dos monopólios de política é a limitação das possibilidades de tomada de decisão em relação a determinada política pública através de arranjos institucionais que oferecem margem de ação para um restrito grupo de atores. (CAPELLA e BRASIL, 2015). Um subsistema procura estabilizar redes de relação em um ambiente profundamente ambíguo e complexo, como é a interface do Estado com a sociedade. E esta posição de equilíbrio na produção de políticas públicas é adquirida quando os arranjos institucionais e as ações dos atores individuais e coletivos garantem a predominância de mudanças lentas, graduais e incrementais no escopo das políticas. Em outros termos, quando os subsistemas se preocupam também com o controle da agenda das políticas públicas.

Os subsistemas não são apenas formas de organização de interesses e informações em torno de dada política pública. A existência de subsistemas permite um processamento paralelo de diagnósticos sobre problemas sociais diversos e promove um intercuro em esferas mais efetivas de tomada de decisão. Em obra posterior, defendem os autores,

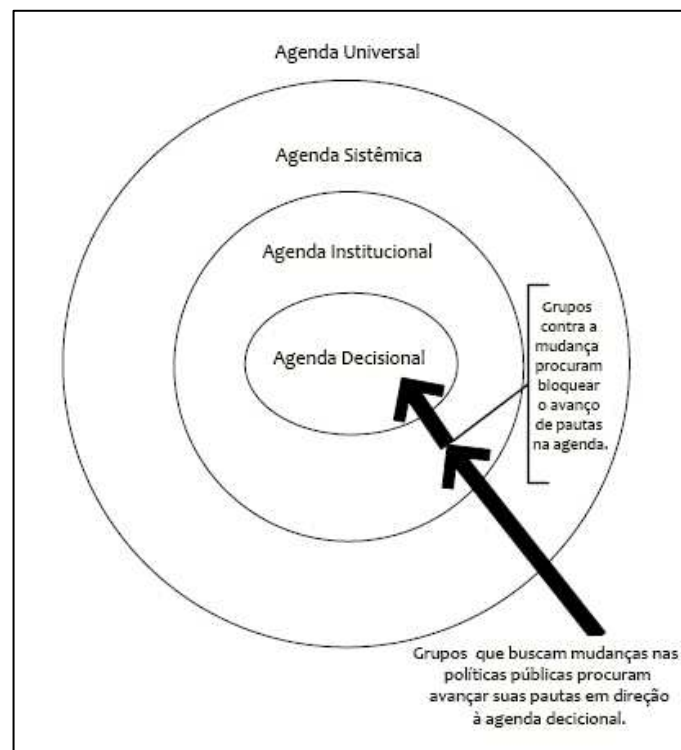
Os sistemas políticos, como os seres humanos, não podem considerar todos os problemas que enfrentam de forma simultânea. Assim, a existência de alguma forma de subsistema de políticas pode ser vista como um mecanismo que permite que o sistema político se envolva em processamento paralelo. Milhares de questões podem ser consideradas simultaneamente em paralelo dentro de suas respectivas comunidades de especialistas. [...]. O processamento paralelo de fato opera contra mudanças políticas maiores, porque tende a ser isolado dos holofotes da publicidade associada com a política do macrossistema. (TRUE, JONES e BAUMGARTNER, 1999, p. 100)

Segundo Birkland (2006), uma leitura possível para os subsistemas políticos pode ser compreendê-los como redes de atores e instituições que se organizam para controlar a agenda de políticas públicas. No escopo de Birkland (2006), um problema social em particular precisa trafegar entre quatro agendas para de fato produzir algum desenho de política pública ou mudança em políticas estabelecidas. A agenda universal é mais abrangente das agendas, e nela está contida todas as ideias que possivelmente podem ser pensadas e discutidas na sociedade ou no sistema político como um todo. É evidente que algumas ideias são francamente rechaçadas pelas normas sociais locais ou por instituições políticas, como a propagação de ideias extremistas em vários países. Já a agenda sistêmica é povoada por todos aqueles temas considerados pela comunidade política como relevantes e que podem de alguma forma ser tema para um novo desenho ou incremento de políticas públicas.

Caso algum problema seja devidamente considerado e instrumentalizado por algum ator ou grupo habilidoso, pode ser movido para a agenda institucional. Na agenda institucional está o conjunto de temas que são seriamente considerados pelos tomadores de decisão autorizados, sejam representantes eleitos ou burocratas. Por fim, caso o campo político resolva de fato atacar um problema da agenda institucional ele é levado para a agenda decisional, onde será formulada alguma proposta de atuação em relação àquela pauta.

Como sintetiza a Figura 4, todos os níveis de agenda são também campos de disputa, onde diferentes atores e instituições trabalham deliberadamente para mover suas pautas para agendas mais importantes, ou atuam no sentido de bloquear o tráfego para outras pautas do sistema político (BIRKLAND, 2006).

Figura 4 – Níveis de agenda



Fonte: Adaptado de Birkland (2006)

Diferente da visão abstrata da concepção neoclássica de análise dos grupos de pressão, passamos a perceber os exatos locais de disputa ao redor das diferentes agendas políticas. Ainda assim, é importante explicitar que o tráfego de pautas entre as agendas políticas se dá, em sistemas políticos organizados, através de canais de comunicação institucionalizados. Estes canais de interação institucionalizados formam verdadeiras

arenas (policy venues) onde diagnósticos sobre problema sociais são elaborados, compartilhados e discutidos (BAUMGARTNER e JONES, 1991).

No entanto, o acesso a essas arenas dificilmente se dá de maneira equânime entre os grupos de interesse. De fato, há atores no sistema político com poder suficiente para abrir ou bloquear as arenas de políticas públicas para determinados grupos e ideias, e assim limitar a margem de ação dos demais atores e possibilidades de inovação nos arranjos de política pública (BACHRACH e BARATZ, 2011). Nos conhecidos termos de Schattschneider,

Todas as formas de organização política têm um viés a favor da exploração de alguns tipos de conflito e da supressão de outros, pois organização é mobilização de viés. Alguns temas são organizados no interior da política, enquanto outros são organizados fora (SCHATTSCHEIDER, 1960, p.71).

Nesse sentido, o uso de dispositivos institucionais para abertura ou bloqueio dos canais de comunicação aos grupos de interesses é alvo de constantes negociações e barganhas dentro do sistema político. Segundo Pralle (2003), é na mobilização de viés em torno dos monopólios de políticas públicas que se estabelece um campo de interações onde atores agem estrategicamente para conseguir acesso aos canais de comunicação nos quais suas propostas possam ser ouvidas (venue shopping); um jogo de habilidades sociais onde o que está em negociação é controle da vias de comunicação com a esfera política.

Com fim de sistematização, um quadro de síntese (Quadro 1) pode ser elaborado com os principais eixos analíticos que serão empregados na pesquisa, reconhecendo, como discutido, a limitação de algumas categorias. Posteriormente, novas chaves de análise serão abertas, conforme o surgimento de fenômenos a serem compreendidos.

Quadro 1 – Principais eixos de análise empregados na pesquisa

Eixo/Unidade de Análise	Descrição	Atores de interesse/Arena	Autores
Rent Seeking/Captura Regulatória	Estabelecimento de rendas adicionais concentradas através de captura de configurações regulatórias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atores do Executivo e Legislativo em nível federal</li> <li>• Burocratas posicionados nas agências regulatórias</li> </ul>	Buchanan e Tullock (1962); Olson (1965); Becker (1983); McChesney (1997); Stigler (1971).
Incumbentes e Desafiante nos Campos	Configuração de atores estabelecidos em diferentes posições de poder	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A relevância de atores estabelecidos na arena legislativa</li> </ul>	Fligstein e McAdam (2012)
Unidades de Governança	Conjunto de regras formais e informais, matriz de incentivos e punições que regem as interações intra e intercampos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulação eleitoral em torno do financiamento de campo de deputados e Presidente</li> <li>• Regimento sobre organização da produção</li> </ul>	Fligstein e McAdam (2012)

		<p>legislativa e das comissões parlamentares</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Arranjos institucionais dos canais de comunicação (audiências públicas)</li> </ul>	
Subsistemas Políticos/Comunidades de Políticas	<p>Organização mais ou menos coesa e restrita de atores individuais e coletivos em torno de políticas públicas específicas. Objetivo geral é estabelecer monopólios sobre políticas públicas, promovendo um diagnóstico hegemônico ou através de arranjos institucionais.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organização do subsistema de relações e interesses em torno das políticas públicas no setor de energia eólica</li> </ul>	Baumgartner e Jones (1993)
Disputa por poder de Agenda (Agenda-Setting; policy venues; venues shopping)	<p>Perceber como um problema é elaborado por grupos de interesse e trafega entre as múltiplas agendas, e no limite, como penetra na agenda decisional e se transforma em uma decisão política.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relação entre financiamento e produção legislativa</li> <li>• Posicionamento estratégico em canais de comunicação (audiências públicas da CME e da ANEEL)</li> </ul>	Bachrach e Baratz (2011); Baumgartner e Jones (1993); Pralle (2003); Birkland (2006)
Habilidade Social	<p>Habilidade de atores individuais ou coletivos de produzir novos quadros interpretativos, formular novos repertórios de ação e novas estruturas de relação social.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Habilidade de empresas do mercado de eólica no financiamento de campanhas</li> <li>• Habilidade de atores estabelecidos no posicionamento no campo político</li> <li>• Habilidade de grupos de interesse na defesa de pautas específicas nos canais de comunicação (audiências públicas da CME e da ANEEL)</li> </ul>	Fligstein e McAdam (2012); Fligstein (2001).
Autonomia dos Campos	<p>Nível de independência de um campo de interações estratégicas em relação aos campos circundantes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidade de gerenciar ou bloquear interesses privados nas arenas políticas, sobretudo nas agências regulatórias e arena legislativa</li> </ul>	Fligstein e McAdam (2012);

Fonte: Elaboração Própria

É possível perceber que no quadro de análise em questão se combinou elementos de diferentes matrizes conceituais. O objetivo dessa abertura ampla de unidades de análise

é formar um framework analítico que seja capaz de lidar com um fenômeno social complexo que é a formação de um novo subsistema político. Daí a necessidade de se escorar em elementos ora mais abstratos, no campo próprio da sociologia, ora em elementos mais pragmáticos, estilo da literatura de políticas públicas.

Não há aparente entrave no uso amplo desses eixos de análise. Afinal, um subsistema político é também um conjunto de campos de ações estratégicas inter-relacionados, com o agravante que exige um tratamento próprio por também estar presente nesse arranjo, campos de ação do Estado.

Visto que nosso interesse de investigação é perceber a dinâmica interacional entre campos situados no mercado de energia eólica e campos do Estado brasileiro, é relevante refletir acerca da relação entre mercado e Estado no decorrer da história política brasileira. Perceber determinados padrões de atuação de elites políticas e econômicas em períodos passados contribui diretamente à dinâmica do entrelaçamento entre capitalismo e democracia no tempo presente, visto que instituições políticas e econômicas tendem a se reproduzir no tempo e são, portanto, profundamente condicionadas pela trajetória (HALL e THELEN, 2009).

### **3. ESTADO E MERCADO NO BRASIL – BREVE RETROSPECTO**

Na influente obra de Acemoglu e Robinson (2012), os autores elaboram uma interessante tipologia para análise das instituições políticas e econômicas de determinado país. Segundos os autores, o conjunto de instituições políticas e econômicas de uma nação podem se situar em um espectro que vão desde instituições inclusivas até instituições que sejam abertamente extrativistas.

Sociedades com sistemas políticos inclusivos são aqueles onde o jogo político é aberto aos mais diversos grupos organizados, o poder se alterna com frequência e a competição pelos cargos de representação se dá através de regras claras e o processo é cercado de grande transparência e controle social e político. Em sistemas políticos inclusivos é possível se estruturar um sólido e autônomo Estado de Direito, que garanta aos cidadãos acessos aos direitos civis, políticos e sociais básicos. Além disso, instituições políticas inclusivas se inclinam a atuar conjuntamente com instituições econômicas inclusivas, caracterizadas por fomentar a concorrência ampla e a inovação de forma geral. Novas elites econômicas que surgem através das inovações mercadológicas podem organizar novas formas de pressão ao sistema político que, com elevado grau de abertura e absorvendo novas demandas políticas, sofrerá uma tendencial descentralização de poder. Desta forma, as instituições político-econômicas se complementam, estabelecendo uma interessante estrutura social onde o poder tende a ser desconcentrado, a desigualdade social é minimizada e o progresso econômico sustentável é permitido.

No outro espectro, temos o oposto do sistema político inclusivo, o sistema político extrativista. Em sistemas políticos com instituições extrativistas o acesso ao poder político é restrito a um conjunto pequeno de grupos organizados, não permitindo canais de comunicação com novas demandas políticas da sociedade e possibilidades de inovações institucionais. Em sistemas extrativistas o poder político é cristalizado em uma elite que se perpetua por longo tempo no governo do país, concentrando todas as principais decisões, sobretudo as que inibem o surgimento de novas elites políticas. Instituições políticas extrativistas formam uma rede de incentivos para instituições econômicas igualmente extrativistas, onde a atividade econômica circunda apenas alguns grupos bem posicionados no poder – quando não o próprio governante centraliza todas as decisões econômicas -, dinâmica que impede o surgimento de inovações no mercado e a formação de novos grupos organizados com demandas mais complexas para o sistema político. Em sistemas político-econômicos extrativistas a desigualdade social tende a ser

severa, visto que há um arranjo social que concentra a renda em elites econômicas devidamente alinhadas com elites políticas.

Segundo Acemoglu e Robinson (2012), o desafio para os estudiosos da vida política é compreender como as instituições são formadas e como elas fomentam uma organização do poder político e econômico mais ou menos inclusiva. E ainda, como é possível se desenhar um arranjo institucional que permita o controle cruzado entre os grupos de interesse no sentido a equilibrar o poder político ao tempo em que o desenvolvimento econômico e social não seja emperrado. Afinal, como defendem os autores, a tendência dos grupos posicionados no campo político é lutar pelo monopólio do poder político, hipótese que atribuem a uma inexorável lei de ferro da oligarquização, teoria que os autores herdam do clássico de Robert Michels (1915)<sup>23</sup>.

De fato, o quadro analítico de Acemoglu e Robinson (2012) ecoa, em grande medida, obras de autores consagrados da teoria democrática. Dahl (1997), por exemplo, ao analisar as condições para a democratização, destacava a importância da competição política e da capacidade e possibilidade de contestação dos grupos organizados da sociedade. Um ambiente político competitivo, alinhado com uma ordem social pluralista e por uma economia complexa e vibrante eram características de sociedades de poder disperso. Por outro lado, sociedades de poder concentrado eram aquelas onde o capital econômico se transmuta facilmente em capital político, e vice-versa, engendrando um sistema político e econômico demasiadamente rígido e desigual.

Um breve recuo sobre as diversas análises da vida social e política brasileira nos mostra que o Brasil é frequentemente diagnosticado como um país marcado historicamente por instituições extrativistas (MONASTERIO e EHRL, 2015). E o diagnóstico sobre essa estrutura sociopolítica no país perpassa correntes intelectuais diversas, desde explicações de cunho culturalista, institucionalista ou materialista.

A formação das instituições extrativistas no Brasil remonta ao período colonial. Faoro (2001), na sua influente obra *Os Donos do Poder*, realiza um retrospecto impressionante sobre a construção do Estado e a organização da vida social brasileira. Faoro defende que a forma de colonização realizada no Brasil, onde elites europeias, predominantemente a portuguesa, colocavam em primeiro plano a administração das vias de extrair riquezas do país, fato que implicou em uma organização política e econômica centralizadora e autocrática, distante de se caracterizar como instituições inclusivas.

---

<sup>23</sup> Sobre o aporte de Michels na ciência política contemporânea, ver Couto (2012).

A organização dessa economia de viés exploratório e focada no comércio com os reinos colonizadores só foi possível através da imposição de uma administração pública centralizada, desconectada da sociedade local e tratada como a extensão dos negócios privados do rei. E empregando categorias analíticas weberianas, Faoro conclui que a formação do Estado brasileiro configurou modernamente uma administração pública de caráter patrimonial, onde os interesses públicos são atrelados aos interesses privados e o Estado é por vezes encarado como extensão dos negócios particulares dos governantes.

No quadro analítico de Faoro, o Estado brasileiro até as primeiras décadas do século XX não contava com uma organização burocrática aos moldes dos Estados modernos europeus. Ao contrário, o poder político no Brasil era profundamente condicionado pelos interesses do que Faoro chamou de “estamento burocrático”, uma casta de membros posicionados no Estado com alto poder concentrado e que agia sem os devidos controles institucionais e sociais. Sem os devidos instrumentos de institucionalização dos interesses dos grupos de pressão, a interação entre poder político e econômico se dava em bases predominantemente informais. A conexão entre os grupos de interesse e o Estado se dava, portanto, conforme uma “rede patriarcal” (FAORO, p. 38, 2001), onde os laços pessoais de clientela sobrepõem a racionalidade burocrática e a esfera da impessoalidade contratual. Em outros termos, a formação do Estado brasileiro não passou completamente por uma etapa plena de organização burocrática e de rompimento com as formas tradicionais de dominação, processos pelos quais passaram diversos Estados em seu período de modernização.

Diagnóstico parecido vai estar presente na obra de diversos outros pensadores sociais contemporâneos de Faoro. Sérgio Buarque de Holanda (1997), por exemplo, no influente *Raízes do Brasil* caminha para uma explicação culturalista da dinâmica particular entre esfera pública e privada no Brasil. Segundo Holanda (1997), a estrutura social nos tempos coloniais moldou um tipo psicológico característico ao brasileiro, fato que o autor chamou de “homem cordial”. As interações sociais do homem cordial não reconheciam molduras institucionais ou formalidades legais, de onde deriva a falta de fronteiras entre a dimensão pública e privada no Brasil. Os “vínculos mais imediatos” defende Holanda (1997), se sobrepõem “a relações formais que constituem norma ordinária nos tratos e contratos” (HOLANDA, p. 133, 1997).

O caráter personalista do Estado patrimonial no tratamento dos grupos de interesse engendrou uma estrutura de relação do Estado com a sociedade marcadamente corporativista (CALDEIRA, 2009). Essa forma particular de interação entre o campo

governamental e a sociedade civil – que com tamanho protagonismo do Estado na vida social só restava uma natural debilidade -, configurou de forma estrutural a dinâmica política brasileira que prevalece até os dias atuais.

Mesmo os esforços de modernização da administração pública e industrialização econômica realizados pelos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek não foram suficientes para superar os vícios do Estado patrimonial. Na obra de analistas dos processos de mudança social sofridos pela sociedade brasileira no decorrer do século XX, o diagnóstico do Estado patrimonial permanece, porém é agora ressignificado.

É o caso dos estudos de Schwartzman (1982). Segundo o autor, o Estado brasileiro na metade do século XX já contava com elementos de uma moderna organização burocrática, mas ainda apresenta elementos de matiz patrimonial em diversas esferas governamentais. Esse arranjo híbrido de Estado com traços ao mesmo tempo tradicionais e modernos, Schwartzman chamou de Estado Neopatrimonial.

Segundo Schwartzman (1982), uma face do Estado Neopatrimonial consiste não apenas na interação estratégica com grupos de pressão que circundam o Estado, mas na desarticulação ou franca cooptação de forças políticas insurgentes e potencialmente reivindicadoras de inovações institucionais. A vida social brasileira ganharia, portanto, uma inclinação estadocêntrica, onde a sociedade se mostraria cronicamente debilitada em seu fôlego organizacional e os canais de comunicação com o Estado seriam restritos a poucos grupos de interesse, que possuíam alta capacidade organizacional e alinhamento com projetos da elite política. O poder político se amalgamava de forma umbilical ao poder econômico, característica, como vimos, de sistemas políticos extrativistas.

No mesmo sentido, Guerreiro Ramos (1983) ao analisar a dinâmica das organizações na sociedade brasileira, defende que a formação social brasileira é de natureza prismática, ou seja, os múltiplos enclaves sociais se confundem e pálidas fronteiras se verificam entre as interações de natureza econômica, política, familiares, etc. Portanto, diferente das sociedades difratadas<sup>24</sup>, onde prevalecia uma forte segmentação entre relações sociais de várias naturezas - cujo exemplo mais claro eram as nações ocidentais europeias e americana -, a sociedade brasileira escondia entre as relações

---

<sup>24</sup> De fato, a tipologia de sociedades concentradas, prismáticas e difratadas não é de Guerreiro Ramos, mas de Fred W. Riggs, cientista político americano, destacada em várias obras como em Riggs (1973). O esforço do sociólogo brasileiro foi compreender a sociedade brasileira segundo esse quadro de análise. Ainda assim, pesa sobre essa tipologia uma tendência por defender uma forma única de organização social, típica das ciências sociais americanas do pós-guerra, como se verifica na obra de Rostow (1959) e Huntington (2006). A teoria da modernização viria a ser criticada por Guerreiro Ramos em suas últimas obras, como em Guerreiro Ramos (1981).

formais um emaranhado de relações informais de toda ordem, que podiam inclusive subverter completamente a fundamento das instituições vigentes<sup>25</sup>.

Cardoso e Faletto (1969) ao refletirem sobre a lógica dependente do desenvolvimento do capitalismo brasileiro, revelam que distante da subserviência estrita aos interesses internacionais, a modernização da sociedade brasileira se deu através de um alinhamento estratégico entre elites econômicas locais, grupos privados multinacionais e governo. E na esfera governamental, os interesses eram tratados não apenas pelas elites políticas, mas também por grupos de técnicos e burocratas de alta qualificação e autonomia, verdadeiras “ilhas de eficiências” (EVANS, 1993), alinhados diretamente com interesses econômicos locais e internacionais, realidade que os autores chamaram de “anéis burocráticos”. Esse mecanismo de estabelecer conexões diretas entre um insulamento burocrático no Estado e elites econômicas locais e internacionais foi amplamente utilizado por Vargas, no governo JK e no período militar e foi construído no esforço de vencer o clientelismo que paralisava o Estado e minava sua eficiência.

Em um notável esforço de síntese, Nunes (1997) defende que ao final do século XX as relações entre Estado e sociedade no Brasil obedeciam a uma gramática bastante particular. Segundo o autor, na dinâmica política brasileira, prevalece a lógica do clientelismo, entendida como o estabelecimento de relações personalistas entre agentes públicos e grupos organizados, geralmente por uma estratégia de troca de benefícios públicos em benefícios privados; do corporativismo, que consiste na abertura de canais de comunicação e mediação de interesses privados pelo Estado apenas a um conjunto restrito de grupos sociais. Esta forma de integração da sociedade ao Estado além de disciplinar a sociedade civil - sobretudo o empresariado, reduz o escopo de participação de novos grupos organizados e permite a coordenação das atividades econômicas conforme um interesse conjunto de elites políticas e econômicas; do insulamento burocrático, entendido como o isolamento de seções da administração pública do jogo marcadamente clientelista da política. Geralmente entregue a tecnocratas de carreira no serviço público, essas ilhas de eficiência possuem grande autonomia diante do campo

---

<sup>25</sup> Análise semelhante aparece nas obras dos antropólogos Roberto DaMatta (1979; 1997) e Livia Barbosa (2006) que empregam como unidade analítica o que conceituam como “jeitinho brasileiro”. O “jeitinho brasileiro” seria uma forma flexível amplamente utilizada pelos brasileiros de trafegar entre o tecido social, ora utilizando de redes informais para driblar os ditames institucionais formais, ora empregando formas de dominação burocrática para se valer de forma assimétrica de toda sorte de privilégios. Novamente, para esses autores, o “jeitinho brasileiro” é uma dinâmica característica de uma sociedade que ainda não conseguiu consolidar a autonomia de suas instituições políticas e sociais e é trespassada por formas de dominação que escapam da racionalidade instrumental das normas impessoais.

parlamentar, mas estão sob controle político e são rodeadas por grupos privados bem conectados (é o caso dos bancos públicos e das agências regulatórias); por fim, do universalismo de procedimentos, esfera onde se observa a validade dos contratos impessoais e das garantias de direitos básicos de cidadania. Segundo Nunes (1997), tais gramáticas não operam isoladamente, mas povoam de maneira híbrida o Estado e são usados estrategicamente pelos governos de ocasião.

Contemporaneamente, a investigação sobre a relação entre elites econômicas e elites políticas se aprofundaram. Com a ampliação da transparência e da divulgação de dados da administração pública e comportamento parlamentar, pesquisas mais robustas se tornaram possíveis, e múltiplas metodologias foram aplicadas no intuito de perceber interações que antes eram apenas aludidas de forma ensaística no pensamento político brasileiro. Segundo Mancuso (2015) já existe um conjunto consistente de indícios da influência do lobby de grupos econômicos na atividade parlamentar, e defende ainda que a formação dos laços entre elites políticas e econômicas pode acontecer, sobretudo, na disputa eleitoral. Lazzarini (2011), Musacchio e Lazzarini (2015) e Lisboa e Latif (2013) defendem que novos elementos se agregaram no campo de relações do capitalismo de laços brasileiro – termo de Lazzarini (2011) -, como a ampliação da participação de bancos de desenvolvimento na economia e políticas de benefícios tributários para grupos específicos. Elementos estes que reproduziram as instituições políticas e econômicas extrativistas no Brasil e contribuíram para consolidar a desigualdade social no Brasil<sup>26</sup>.

O sistema político vigente no Brasil após o período de redemocratização pós-1985 foi conceituado por Abranches (1988) por presidencialismo de coalizão. Nesta forma particular de presidencialismo, há uma combinação de elevado poder de agenda do Presidente da República e um esforço permanente do chefe do Executivo de estabelecer amplas coalizões no exercício do governo<sup>27</sup>. Não somente isso, as coalizões formadas agrupariam um conjunto fragmentado de partidos políticos, o que ampliariam a dificuldade de governar por parte do chefe do poder Executivo (BERTHOLINI e PEREIRA, 2017; PALERMO, 2000). A representação de interesses privados nas arenas

---

<sup>26</sup> No quadro de Lisboa e Latif (2013), vários grupos organizados e alinhados com agentes políticos fizeram de diversas arenas governamentais terrenos prósperos para o rent-seeking. A política tributária ganha enfoque, onde a miríade de interesses dispersos provou um desenho de política com altíssima complexidade e distorções de mercado que desestimulam a competição e a inovação.

<sup>27</sup> O elevado poder de agenda do chefe do Executivo se dá pelo seu protagonismo no controle do orçamento público e na disposição de mecanismos para a produção legislativa, como a edição de medidas provisórias.

políticas, portanto, se conformariam diante da permanente relação de barganha entre executivo e legislativo em nível federal.

Nesse sentido, Mancuso (2007), Figueiredo Filho (2009), Santos et al. (2015), Machado (2016), Carazza (2016; 2018) e Santos (2018), dentre outros, defendem que a representação de interesses segue a lógica do presidencialismo de coalizão, onde grupos privados buscam conexões com o chefe do Executivo e com parlamentares, em busca de mudanças institucionais que os favoreçam. Além disso há interessantes correlações entre o financiamento de campanhas políticas e o comportamento dos agentes públicos durante a legislatura. Remontando aos velhos diagnósticos sobre o clientelismo e corporativismo no Brasil, nota-se na investigação desses autores como as conexões com o poder político são muitas vezes vedadas aos grupos economicamente desprivilegiados.

Através desse breve percurso, foi possível traçar um panorama sobre a evolução histórica das instituições políticas brasileiras, que possuem notável viés extrativista.

O objetivo deste tópico não é esgotar todos os diagnósticos já colocados pelo fecundo pensamento social brasileiro, tampouco realizar uma síntese improvável entre tantos quadros analíticos de correntes epistemológicas e metodológicas tão díspares, mas pontuar a importância de compreender um fenômeno social como a formação do subsistema político em torno da energia eólica como atrelado a certos desdobramentos históricos. Se a organização de um campo político é influenciada por molduras institucionais, estas são frutos de interações sociais que se desenvolvem no tempo e cristalizam estruturas de poder que condicionam eventos posteriores.

#### 4. A FORMAÇÃO DO MERCADO DE ENERGIA EÓLICA

Embora o mercado de energia eólica tenha se estabelecido no decorrer dos anos 2010, iniciativas de gerar energia elétrica através da força dos ventos já se viam presentes no território brasileiro, com a instalação de pequenas usinas na ilha de Fernando de Noronha e no interior de Minas Gerais (ARAÚJO e FREITAS, 2006). Até então essas usinas eólicas eram esforços modestos na exploração do grande potencial eólico brasileiro, que segundo a ABEEólica (2017) alcança os 200 GW. A Figura 5 permite observar que o potencial se concentra em regiões determinadas da costa brasileira, e na região sul e nordeste, com regiões pontuais no norte do país.

Figura 5 – Mapa do potencial eólico brasileiro – para ventos a 50 metros de altura.



Fonte: Atlas do Potencial Eólico Brasileiro (CEPEL, 2013).

No entanto, foi só a partir da crise energética vivida em 2001 e 2002 que a energia eólica entrou na agenda institucional do governo brasileiro. O diagnóstico apresentado à época foi o esgotamento do modelo de centralização da matriz hidrelétrica que já não possuía capacidade suficiente para abastecer uma demanda por energia cada vez maior (BARDELIN, 2004). Sendo assim, novas fontes energéticas deveriam ser incentivadas.

Depois do aprendizado adquirido com as falhas do PROEÓLICA, o governo federal criou em 2002 o PROINFA, que além de prever a contratação de energia por empreendimentos de biomassa e PCHs, assumia também compromisso com a contratação

de energia eólica. Foi também em 2002 o ano de criação da ABEEólica, entidade responsável por representar os interesses do setor.

A política do PROINFA estabelecia a contratação de energia eólica através de tarifas premium, com a atribuição de um valor adicional em relação aos custos do empreendimento. Os números finais do PROINFA apresentaram 54 empreendimentos contratados, possibilitando a geração de cerca de 1422 MW (FERREIRA et al., 2014). No entanto, com o encarecimento da tecnologia da indústria eólica, o PROINFA se mostrou insuficiente, se não alinhado com outras políticas (SANTOS, 2017).

A partir de 2009, a energia eólica passou a ser contratada através dos regimes de leilões regulados pela ANEEL, adotando o novo modelo de aquisição do setor energético brasileiro. Até 2017, mais de 12 GW de energia elétrica foram contratados através do PROINFA e dos leilões regulados.

Além do PROINFA e dos leilões de contratação, o mercado de energia eólica contou com outros elementos que contribuíram com a consolidação do campo, de ordem política, econômica e tecnológica.

Em termos das políticas públicas, segundo o MME (2016), a indústria da energia eólica contou com a isenção de Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), isenção do IPI, desconto de 80% na Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão/Distribuição (TUST/TUSD), isenção na Geração Distribuída e juros privilegiados junto ao BNDES, sobretudo na compra de equipamentos produzidos no Brasil (SANTOS, 2017).

Em termos econômicos, Podcameni (2014, p.40) defende que a indústria de energia eólica no Brasil contou com uma janela de oportunidade surgida na crise internacional de 2008, onde os países do centro do capitalismo restringiram os subsídios para o desenvolvimento de fontes renováveis de energia, restando aos fabricantes da cadeia produtiva de energia eólica penetrarem nos mercados de países em desenvolvimento. A autora ainda ressalta a importância da taxa de câmbio favorável que imperou entre 2008 e 2010.

Ainda assim, Melo (2015, p.1) destaca a importante trajetória tecnológica vivida pela indústria de energia eólica, que na virada para o século XXI se configurou em um mercado de forte competição em nível internacional. A alta exigência por inovações provocou quedas significativas nos preços e ampliação na gama de equipamentos disponíveis, permitindo que o potencial eólico brasileiro fosse explorado com interessante viabilidade econômica para os empreendimentos.

Retomando os eixos de análise de Fligstein e McAdam (2012), percebemos como um novo campo de interações sociais surgiu através da indução direta do Estado e de novas dinâmicas em campos sociais correlatos. E como defendem Fligstein e McAdam (2012), após esse processo de formação e diferenciação de um novo campo, surge o interesse dos atores envolvidos no campo de legitimá-lo e estabilizá-lo. E não há via mais interessante para esse objetivo que defender as ações governamentais que permitiram sua construção através de um deliberado esforço de ação coletiva, onde o exemplo mais imediato é a formação da ABEEólica.

Nesse sentido, percebemos como a ampliação da complexidade do mercado pode significar novas demandas à agenda governamental, e um sistema político moderno e organizado deve ser capaz de processar e conter as pressões de novos grupos surgidos na sociedade. A pesquisa aqui empreendida se concentra em perceber como os atores da indústria de energia eólica passaram a representar seus interesses junto ao campo político, a fim de consolidar e ampliar o poder do campo de eólica no mercado de energia nacional.

## 5. A FORMAÇÃO DOS LAÇOS

Para realizar os objetivos de pesquisa, é preciso compreender como foram realizadas as interações entre atores políticos e privados na organização dos canais de comunicação para representação de interesses nas arenas políticas. No entanto, é preciso pontuar que essas interações ocorrem de diversas formas, ora podendo ser modulada por uma moldura institucional, ora em nível informal. E ainda, ocorrem em um dado período histórico e mobilizam um conjunto delimitado de atores. Nesse sentido, o primeiro desafio do desenho de pesquisa é delimitar quem está dentro e fora do campo, se os atores estão no mesmo nível hierárquico/estrutural e em qual horizonte temporal eles interagiram (FLIGSTEIN e MCADAM, 2012).

Para a pesquisa em questão, o recorte temporal adotado está delimitado entre o período eleitoral de 2010 ao final do ano 2017. Esse período histórico foi estrategicamente adotado com base em dois critérios: 1) Como demonstrado anteriormente, foi a partir do ano de 2010 que a energia eólica ganha substancial importância como fonte de energia elétrica no Brasil, portanto, é o início de um momento de ampliação e estabilização do campo; 2) Utilizando esse marco temporal podemos perceber a transição entre dois ciclos políticos, permitindo assim observar a trajetória e evolução das interações, bem como padrões de ação característicos.

Os membros selecionados para a análise foram aqueles que teriam, em tese, maior interesse em requerer ações direcionadas do campo político. A associação de classe do setor – Associação Brasileira de Energia Eólica (ABEEólica) – é o grupo, como ator coletivo, que aparece como possuindo habilidade social suficiente para trafegar em múltiplas arenas políticas. Em sequência, temos as empresas nacionais e internacionais filiadas à ABEEólica, que formam um grupo bastante heterogêneo, agrupando desde empresas ligadas diretamente à geração de energia e fabricação de equipamentos para a energia eólica, até empresas de logística, construtoras, escritórios de engenharia e empresas que atuam no comércio de energia.

O recorte dos membros não se esgotou apenas na observação de empresas filiadas à associação do setor. Também foi realizada uma ampla pesquisa em revistas especializadas da área<sup>28</sup> e listas de expositores em eventos de divulgação do mercado de

---

<sup>28</sup> Como é o caso da revista online Canal Energia®. Outras revistas do setor econômico foram consultadas, a fim de perceber a presença de empresas com interesse direto no campo de eólica, como Exame® e Valor Econômico®.

energia eólica também foram consultados<sup>29</sup>. Ainda assim, através dos relatórios da Empresa de Pesquisa Energética (EPE) foi consultada a lista de vencedores de todos os leilões de energia eólica já realizados<sup>30</sup>. A relação completa de empresas consideradas está disposta no Anexo 1.

Dessa forma, para realizar o primeiro objetivo dessa investigação, uma outra delimitação precisa ser realizada. Os grupos econômicos se organizam de maneira hierárquica no capitalismo brasileiro e, nesse sentido, é comum que grandes conglomerados financeiros possuam forte participação em vários mercados diferentes, empreendem ações coletivas de representação política em diversas frentes (SCHNEIDER, 2009; LAZZARINI, 2011). É preciso traçar uma delimitação vertical no conjunto de membros, no objetivo de restringir grupos empresariais que não estão atrelados diretamente ao campo, como empresas do setor financeiro<sup>31</sup>.

## **5.1 A Campanha Eleitoral de 2010**

### **5.1.1 Caracterizando a Rede de Financiamento de 2010**

Uma das formas mais tradicionais de representação de interesses nas arenas políticas é através da atividade eleitoral, sobretudo no financiamento de campanhas de candidatos aos pleitos políticos (MANIN et al., 2006). Conforme destaca Mancuso (2007), as pesquisas sobre financiamento eleitoral podem apresentar dois desenhos básicos. O primeiro consiste na tentativa de perceber quais variáveis são condicionantes da distribuição de financiamento em dada campanha eleitoral, onde se trata, portanto, o

---

<sup>29</sup> O principal evento do setor é o WindPower Brazil, que acontece anualmente e agrupa diversas empresas interessadas em realizar negócios em toda cadeia de energia eólica.

<sup>30</sup> A escolha por esse elenco de atores poderia jogar a pesquisa em um problema clássico de estabelecer correlações espúrias entre a empresa se firmar de alguma forma no campo, e possuir interesse diretamente na energia eólica. Retomamos nesse ponto novamente a questão da intencionalidade da ação dos atores no campo, portanto, consideramos que se determinada empresa em algum momento estabeleceu vínculo institucional com a associação do setor ou participou de eventos relacionados ao mercado de energia eólica ela logicamente possui interesses na mobilização política do campo. Em outras palavras, e retomando nossas categorias analíticas, o mercado de energia eólica diz algo sobre a identidade dessas empresas, que por sua vez buscam controle sobre outros campos e estabilidade em suas interações no campo.

<sup>31</sup> É necessário reconhecer que esse recorte talvez seja o mais problemático de todo o corpus da pesquisa. O recorte aqui realizado se fundamenta no pressuposto que um grupo financeiro que por acaso possua uma subsidiária no setor de eólica, transfere para essa a responsabilidade de financiar campanhas de parlamentares que mais o interessam, dado que possuem informações mais imediatas sobre o estado de políticas públicas e a regulação do campo. Além de que, acompanhando o critério anterior, essas empresas de outros ramos não fossem citadas na relação de membros da ABEEólica, participação em eventos e revistas. Exceção foi feita para o grupo BTG Pactual, por exemplo, que aparece como membro da ABEEólica e possuía investimentos em energia eólica diretamente em sua carteira de ativos.

financiamento de campanha como variável dependente. Já outro desenho possível é perceber os impactos do financiamento eleitoral na atividade parlamentar e na distribuição de cargos da burocracia pública. Essa pesquisa pretende atuar nos dois flancos, ora percebendo quais variáveis impactaram o financiamento, ora investigando as variáveis impactadas pela distribuição do financiamento de campanha.

Depois de elencados os grupos privados interessados na sustentação do campo de energia eólica, foi consultado o banco de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para realizar a verificação da possível participação da empresa no financiamento de campanha. Nesse ponto é importante ressaltar que ocorreu um importante bloqueio institucional que limitou a ação de alguns agentes. Segundo a regulação eleitoral vigente à época (Lei 23.261/2010), associações de classe, empresas estrangeiras e empresas com participação acionária do Estado não poderiam contribuir com campanhas eleitorais (SPECK, 2010). Retomando nosso quadro de análise, percebemos como as unidades de governança que regulam o cenário eleitoral retiraram atores importantes do campo, incluindo a ABEEólica.

Através da relação de empresas restantes depois dessa filtragem institucional, foi consultado individualmente se a empresa financiou campanha eleitoral, quem foram os atores e organizações políticas que receberam os recursos e o montante envolvido nesse laço financeiro.

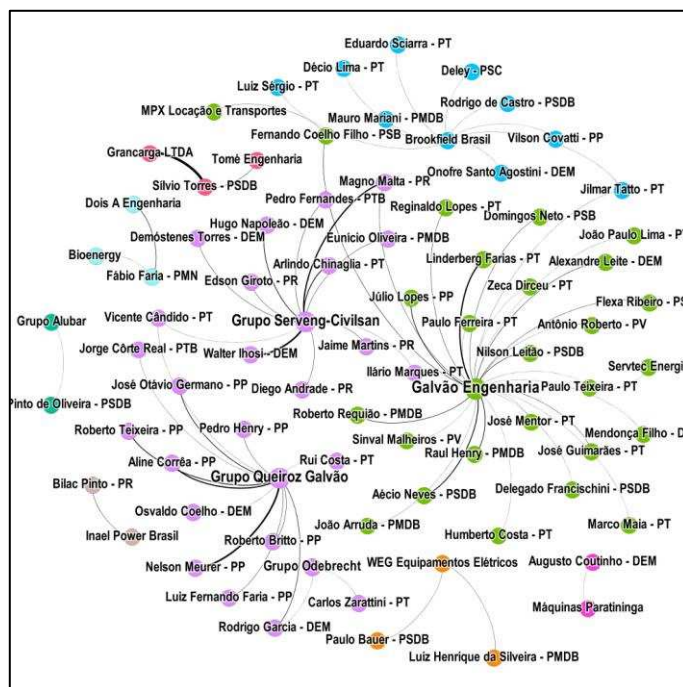
Na campanha eleitoral de 2010 os cargos em disputa foram os de deputado estadual, governador das unidades da federação, deputados federais, senadores e presidente da República. De acordo com a configuração política brasileira, onde o governo federal possui grande protagonismo na organização da vida social, optou-se por manter nossa lente sobre as interações com membros do parlamento (deputados federais e senadores) e do chefe do executivo federal (Presidente).

O financiamento de campanha é aqui entendido não apenas como uma contribuição financeira de agentes que visam intervir no campo político, mas também como um canal de comunicação das empresas com agentes públicos situados em posições estratégicas nas arenas políticas. Nesse sentido, o financiamento privado de campanha possibilita a formação de uma rede de obrigações mútuas, onde a empresa financia campanhas com o objetivo de influenciar na agenda governamental, enquanto os parlamentares atuam também estrategicamente mobilizando os recursos públicos de forma a conseguir maiores montantes no próximo financiamento de campanha e garantir sua reeleição (DOWNS, 1957).

A pesquisa aqui empreendida tem como objetivo fundamental a investigação sobre a lógica de funcionamento de um subsistema político em particular, tomamos como parâmetro a ação dos candidatos já eleitos. É evidente que introduzir ao escopo da pesquisa os candidatos que também foram financiados e não se elegeram poderia produzir reflexões importantes sobre a dinâmica de tal subsistema, com o ônus de tornar o trabalho por demais abrangente e exaustivo. Dessa forma, em todas as esferas analisadas, estaremos lidando com agentes políticos eleitos.

Depois do rastreamento realizado, a rede exposta na Figura 6 foi encontrada. A espessura das arestas é proporcional ao montante transferido da empresa para o parlamentar<sup>32</sup>. Os nós indicam uma empresa ou parlamentar, e o tamanho do nó é proporcional ao grau de centralidade do nó na rede<sup>33</sup>.

Figura 6 – Rede de financiamento legislativo-empresas em 2010



Fonte: Elaboração Própria

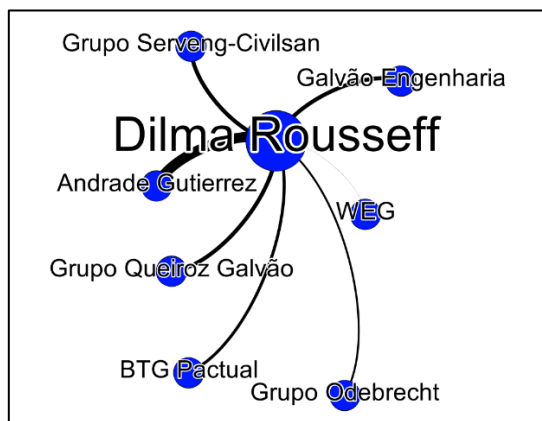
As empresas selecionadas não financiaram apenas candidatos aos cargos no legislativo. A disputa eleitoral de 2010 também teve como resultado a escolha de Dilma

<sup>32</sup> Para a confecção da rede foi empregado o software Gephi®, e os dados que formaram as redes em questão podem ser consultados no Anexo II.

<sup>33</sup> Conforme Freeman (1978), o grau de centralidade é igual ao número de vínculos que os atores possuem na rede. Um alto grau de centralidade pode indicar maior capacidade de concentrar informação, maior prestígio no campo, maior domínio sobre recursos materiais, ou maior habilidade social de empreender mudanças no campo.

Rousseff para a chefia do executivo. A candidata eleita também captou com sucesso recursos privados para sua campanha eleitoral através de diversas empresas com interesse manifesto no setor de energia eólica. A Figura 7 apresenta a rede formada por empresas e a então eleita Presidente da República Dilma Rousseff.

Figura 7 – Rede de financiamento executivo-empresas em 2010



Fonte: Elaboração Própria

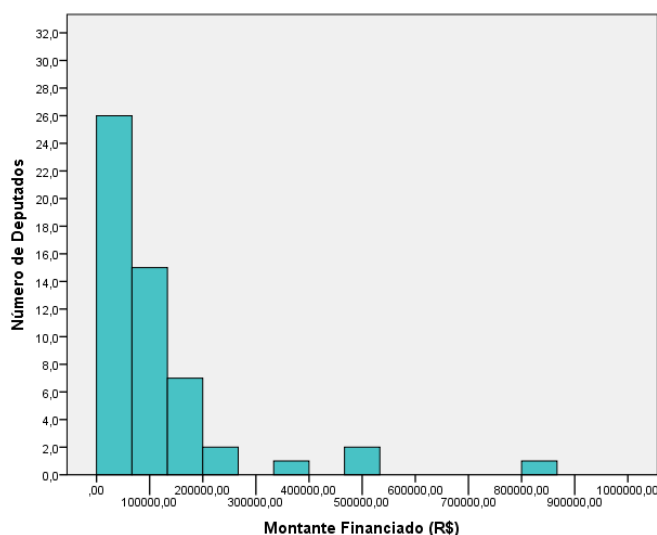
No total, a rede de financiamento para a campanha presidencial para a disputa das eleições de 2010 movimentou R\$ 13.650.000,00, enquanto a rede de financiamento para deputados movimentou R\$ 6.242.000,00. O financiamento para a campanha presidencial movimentou mais que o dobro de recursos financeiros em relação ao financiamento de campanha para deputados. Segundo Carazza (2016), o motivo dessa concentração de recursos para campanha é o grande poder de agenda do Presidente da República, que o torna um alvo preferencial para os grupos de interesse<sup>34</sup>.

Para suprir os objetivos de pesquisa, é preciso compreender as variáveis que condicionaram a formação da rede eleitoral de 2010. Dissecando os resultados encontrados, percebemos a baixa presença de senadores e na tentativa de alcançar resultados com maior capacidade de generalização voltamos nossa análise para o financiamento dos deputados. Além do mais, os deputados também possuem grande margem de ação na mudança de leis fundamentais para a vida política e social no Brasil, como a proposição de projetos de lei, a possibilidade de agir na tramitação de medidas provisórias editadas pelo Presidente da República, a participação nas comissões parlamentares e no controle da burocracia estatal (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2017).

<sup>34</sup> Os valores envolvidos e a relação entre empresas e parlamentares podem ser observados no Anexo I e II.

No Gráfico 1 está disposto a distribuição do financiamento para campanhas dos deputados eleitos. Percebe-se que um grande conjunto de parlamentares eleitos recebem baixos valores de financiamento, enquanto alguns poucos recebem grandes somas como contribuição de campanha.

Gráfico 1 – Distribuição de financiamento para Deputados na eleição de 2010



Fonte: Elaboração Própria

Como demonstra a Tabela 1, dos 54 parlamentares presentes na rede, a maioria dos financiados era incumbente, ou seja, possuíam cargos no ciclo político anterior. Além disso, os candidatos que já eram deputados na legislatura anterior receberam em média mais recursos que os candidatos desafiantes.

Tabela 1 – Relação entre financiamento e experiência parlamentar

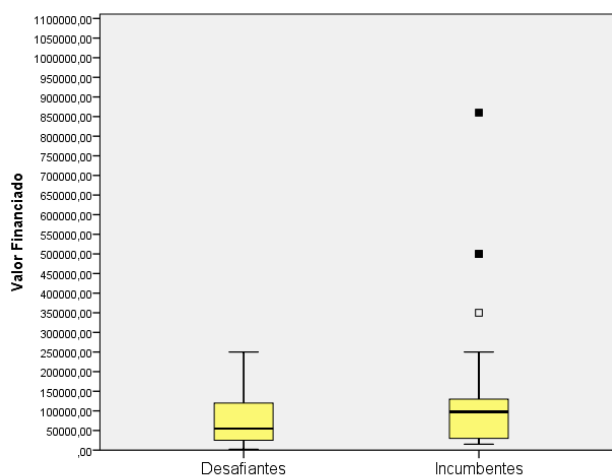
<b>Característica do Parlamentar</b>	<b>Número de Deputados</b>	<b>Porcentagem</b>	<b>Valor médio de financiamento</b>
Incumbente	32	59,26%	R\$ 138281,25
Desafiante	22	40,74%	R\$ 82590,91

Fonte: Elaboração Própria

A distribuição assimétrica de recursos pode ser observada no Gráfico 2. Percebe-se que não houve grande discrepância na distribuição de recursos, embora a faixa de valores dos candidatos incumbentes esteja ligeiramente deslocada em relação aos desafiantes. Essa dinâmica reflete um padrão já bem conhecido na ciência política, onde parlamentares já experientes são mais visados para o financiamento eleitoral (DOWNS, 1957; MANCUSO e SPECK, 2015; SPECK, 2016). O motivo dessa dinâmica é que a

experiência parlamentar seria de alguma forma “remunerada” pelos grupos de interesse, visto que maior experiência nos trâmites parlamentares faz que com que atores consigam atingir habilidade social assimétrica no campo, como maior conhecimento no uso da máquina pública, dos dispositivos institucionais e assim, dos canais de comunicação e decisão em torno de políticas públicas específicas (policy venues) (CARAZZA, 2018).

Gráfico 2 – Perfil de financiamento em função da experiência parlamentar



Fonte: Elaboração Própria

Quanto à relação entre participação na coalizão governista e o financiamento eleitoral, interesse padrão também foi observado. Na Tabela 2 está disposta as informações que caracterizam a rede em termos de participação na coalizão governista:

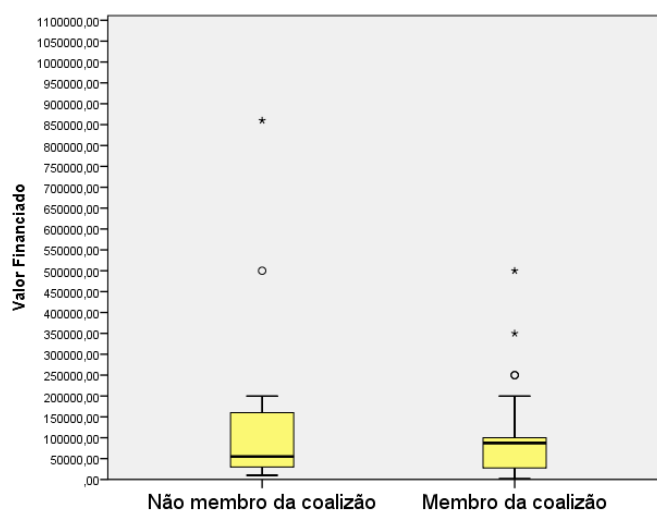
Tabela 2 – Relação entre financiamento e participação na coligação governista

<b>Característica dos Parlamentares</b>	<b>Número de deputados</b>	<b>Porcentagem</b>	<b>Valor médio de financiamento</b>
Membro da coalizão	36	66.66%	R\$ 101722,22
Não membro da coalizão	18	33.33%	R\$ 143333,33

Fonte: Elaboração Própria

A distribuição do financiamento entre parlamentares membros e não membros está disposta no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Perfil de financiamento em função da participação na coalizão governista



Fonte: Elaboração Própria

É interessante observar que a média de financiamento dos parlamentares na coalizão governista é menor que a dos candidatos não governistas. Uma possível explicação para esse fenômeno pode estar na hipótese que a classe empresarial do setor apostou na derrota da coligação governista então vigente. Outra possível leitura é que as empresas centralizaram seus esforços na campanha presidencial, gerando um padrão de distribuição particular no financiamento de campanha para os parlamentares selecionados.

O valor captado para as campanhas eleitorais pode ainda ter relação direta com características combinadas dos parlamentares. Como apresenta a Tabela 3, há indícios que demonstram que a experiência do candidato e a participação – ou não – na coalizão governista podem influenciar no volume de recursos captados para as campanhas eleitorais.

Tabela 3 – Volume médio captado por parlamentar em função de seu perfil.

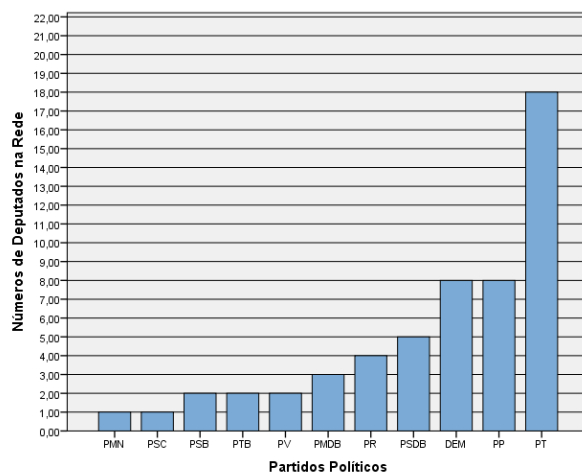
Característica do parlamentar	Valor Médio de Financiamento Captado	
	Incumbente	R\$ 248571,43
Desafiante	R\$ 76363,64	R\$ 88818,18
	Não membro da coalizão	Membro da coalizão

Fonte: Elaboração Própria

Quanto à distribuição de parlamentares por partido, podemos observar no Gráfico 4, protagonismo do partido que capitaneou a chefia do executivo na rede. Cerca de 33%

dos deputados financiados na rede pertenciam à época ao Partido dos Trabalhadores (PT), seguidos de 8 deputados dos partidos Democratas (DEM) e Partido Progressista (PP), representando cerca de 14% cada.

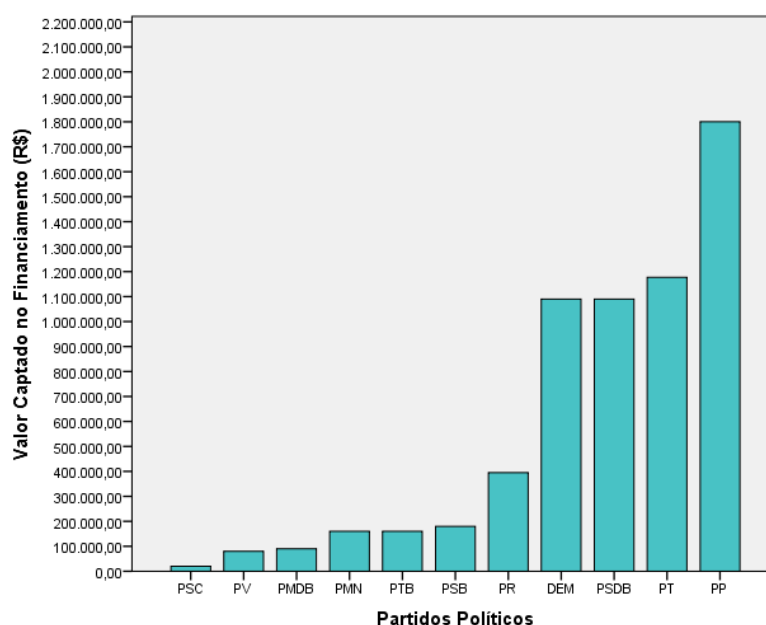
Gráfico 4 – Número de parlamentares da rede de financiamento de 2010 por partido



Fonte: Elaboração própria

Embora o Partido dos Trabalhadores possua na rede de 2010 o maior número de deputados financiados, o PT não foi o principal destinatário de recursos de financiamento. O Partido Progressista (PP) foi o que mais recebeu contribuições de grupos privados, com R\$1.800.000 somados todas as contribuições individuais de seus parlamentares na rede. Cabe observar que o PP na ocasião era um partido de destaque no parlamento, mas não preparou para a campanha de 2010 candidato para o executivo federal. No Gráfico 5 está disposto o financiamento total recebido por partido político. É notável como há uma centralização de recursos em torno de cinco partidos políticos (PSDB, PDT, PMDB, PT e PP).

Gráfico 5 – Volume captado pelo conjunto de parlamentares por partido na rede de financiamento de 2010



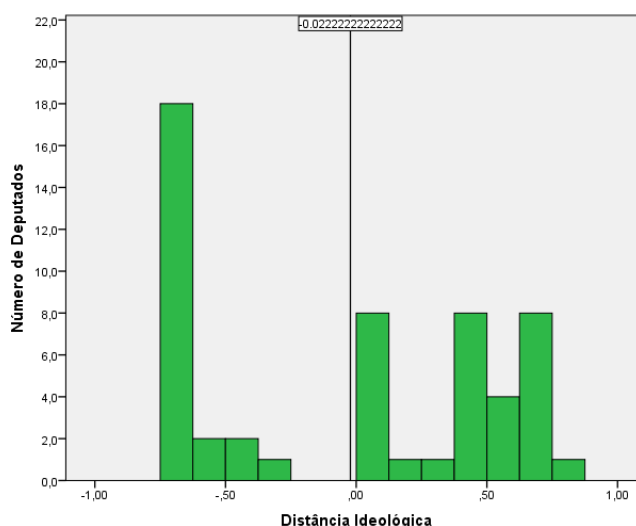
Fonte: Elaboração própria.

É possível notar que a rede possui uma segmentação partidária, no entanto, pode-se esperar que o conjunto de partidos como um todo possua uma postura ideológica média bem definida. Para atribuir determinada filiação ideológica aos partidos públicos, a pesquisa se escora no trabalho de Zucco Jr. e Lauderdale (2011) que, através de pesquisa realizada na eleição de 2010, estimaram a posição ideológica dos membros partidários com base na defesa de agendas particularistas sobre problemas sociais<sup>35</sup>. Os autores estabeleceram faixas de valores de acordo com a distância do centro ideológico: valores abaixo de zero, para posições mais inclinadas a esquerda, e valores positivos, para posições positivas inclinadas à direita.

No Gráfico 6 podemos observar a distribuição ideológica da rede de financiamento eleitoral de 2010.

<sup>35</sup> Embora o tema da consistência partidária seja alvo de constantes discussões dentro do pensamento político, sobretudo de autores que atribuem à alta fragmentação partidária brasileira e à baixa fidelidade partidária uma certa falta de agendas programáticas bem definidas entre as organizações partidárias, os autores em questão demonstram com observações empíricas que é possível ao menos estabelecer polos ideológicos aos partidos brasileiros. Para verificar o debate ver, por exemplo, Figueiredo e Limongi (1999, 2000), Palermo (2000, 2016) e Souza e Lamounier (2006).

Gráfico 6 – Posicionamento ideológico da rede de financiamento eleitoral de 2010



Fonte: Elaboração própria.

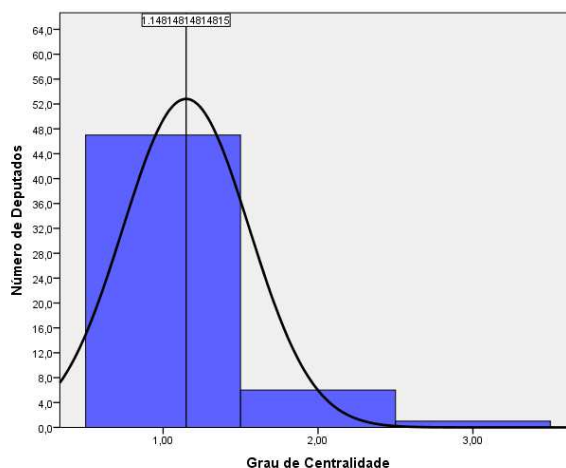
Percebe-se que embora o Partidos dos Trabalhadores possua maior participação na rede – e no estudo de Zucco Jr. e Lauderdale (2011), o PT está bastante inclinado à esquerda -, a rede ganha tom centrista, com a média ideológica muito próxima de zero.

A inclinação centrista da rede pode ser um forte indício de que a lógica do financiamento privado de campanha não possui recorte ideológico, seguindo, de fato, a lógica racional do alcance de maior número de parlamentares. Em outras palavras, o financiamento para o conjunto de empresas selecionado assume intencionalidade bem mais pragmática que programática. É evidente que o recorte e a metodologia aqui adotados não permitem concluir que esta é uma estratégia geral de financiamento destas empresas, apenas que foi a dinâmica observada entre candidatos eleitos.

É possível ainda observar que os laços entre empresas financiadoras e candidatos eleitos se dá de maneira bastante personalista. O Gráfico 7 nos permite verificar que a distribuição da centralidade dos deputados na rede tende a ser próxima de 1, indicando que o candidato eleito recebeu financiamento de apenas uma das empresas listadas. No entanto, alguns deputados possuem maior grau de centralidade, chegando a receber financiamento de até três empresas. A centralidade média dos parlamentares eleitos – por volta de 1.14 -, também revela a prevalência de conexões diretas entre empresas e apenas um parlamentar. Posteriormente nesse trabalho será investigado o quanto esse grau de

centralidade implica em outras variáveis na organização política no decorrer da legislatura.<sup>36</sup>

Gráfico 7 – Perfil da centralidade dos atores na rede de financiamento de 2010



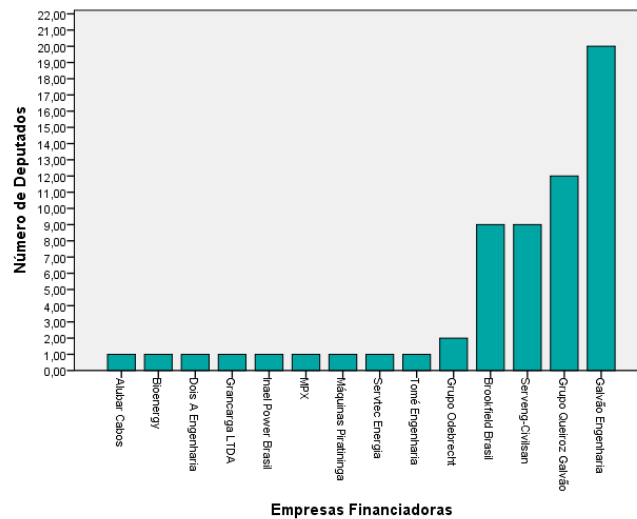
Fonte: Elaboração própria.

Quanto à relação de empresas que financiaram campanhas, é possível perceber que os grupos empresariais possuem estratégias distintas para contribuir com a campanha de deputados. No Gráfico 8 podemos perceber o alcance desigual do financiamento de campanha. Enquanto grupos empresariais como Galvão Engenharia e Grupo Queiroz Galvão contribuem com grande número de campanhas eleitorais (20 e 18 financiamentos, respectivamente), empresas como Alubar Cabos e Grancarga LTDA financiaram apenas um candidato eleito.

---

<sup>36</sup> De fato, a pesquisa de Zucco Jr. e Lauderdale (2011) não contempla todos os partidos presentes na rede de financiamento de 2010, principalmente os partidos menores. Para não deixar uma lacuna na pesquisa, foi considerado que a presença de um partido pequeno na coligação não provocou deslocamento ideológico na coligação, prevalecendo a média ideológica dos partidos dominantes. Através dessa consideração foi possível calcular a posição ideológica dos partidos menores.

Gráfico 8 – Número de deputados financiados por empresa na rede de financiamento de 2010



Fonte: Elaboração própria.

Tal como a polarização do financiamento de campanha em alguns partidos políticos discutido anteriormente, o Gráfico 8 permite perceber que algumas poucas empresas chegam a abranger quase toda a rede. De todas as 61 conexões empresas-candidatos existentes, os grupos empresariais Galvão Engenharia, Queiroz Galvão, Serveng-Civilsan e Brookfield Brasil estão em 50 delas – cerca de 82% das conexões.

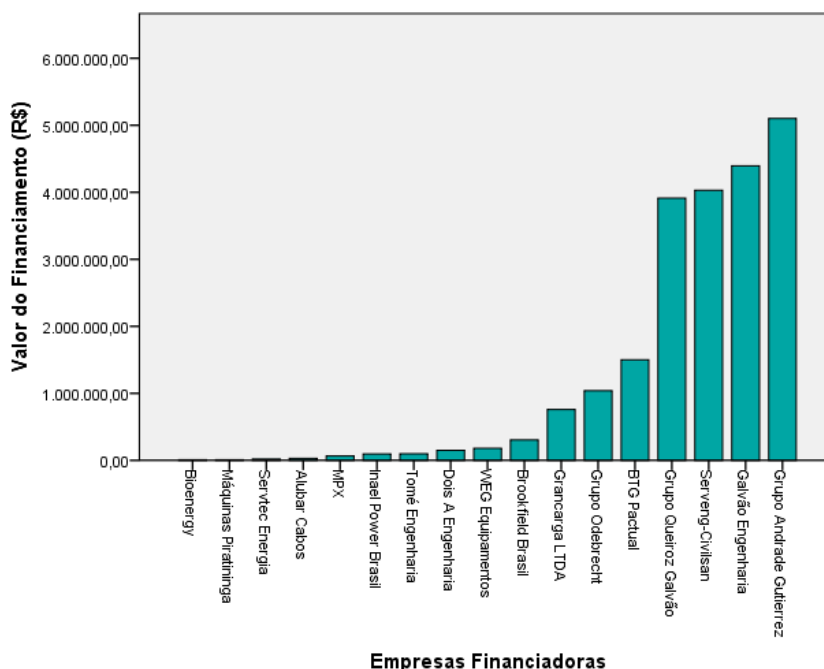
O resultado encontrado corrobora com estudos mais amplos sobre os padrões de financiamento eleitoral na política brasileira. Conforme as pesquisas de Carazza (2016) e Santos (2018), a forma como as interações eleitorais eram reguladas até as eleições de 2014 fomentavam condições assimétricas de contribuição eleitoral. As empresas possuíam como limite de financiamento até 2% de seu faturamento bruto no período anterior. Esse teto institucional, em tese, cria um forte entrave para grupos empresariais com menor faturamento, enquanto fornece grande margem de ação para grupos empresariais mais robustos. Além disso, na conjuntura econômica brasileira, grupos empresariais mais consolidados possuem uma rede de empresas subsidiárias e, por conseguinte, um grande número de CNPJs disponíveis para criar canais de financiamento, enquanto grupos menores estão restritos a poucas vias de contribuição (CARAZZA, 2016; SANTOS, 2018).

Mais uma vez, percebe-se como o arcabouço institucional no campo eleitoral cria condições para formas distintas de interações estratégicas. Enquanto grupos empresariais com fartos recursos financeiros possuem habilidade suficiente para pulverizar o financiamento em diversas campanhas eleitorais, grupos empresariais com menor poder econômico financiam algumas poucas campanhas (CARAZZA, 2018; SANTOS, 2018).

É evidente que essa interação estratégica não se fundamenta apenas em nível econômico, mas também informacional. Financiar um conjunto restrito de parlamentares possibilita maior capacidade de controle sobre o laço que se cria entre empresa-parlamentar. Retomando nossos eixos de análise, essa ação estratégica busca ampliar o poder de influência no “mercado” de acesso às agendas governamentais (venue shopping).

Os dados apresentados no Gráfico 9 ratificam a dinâmica descrita. Percebe-se grande centralização de recursos em poucas empresas mapeadas na rede de empresas de interesse na energia eólica. Os grupos Andrade Gutierrez, Galvão Engenharia, Serveng-Civilsan e Queiroz Galvão foram responsáveis, reunidos, por cerca de 80% de todo o montante recrutado na rede de financiamento – com soma de R\$ 17.437.010 -, configurando-as como as grandes doadoras do pleito. Os 20% restantes – agrupando cerca de R\$ 4.265.000 – estão distribuídos entre outras 10 empresas.

Gráfico 9 – Volume financiado por empresa na rede de financiamento eleitoral de 2010

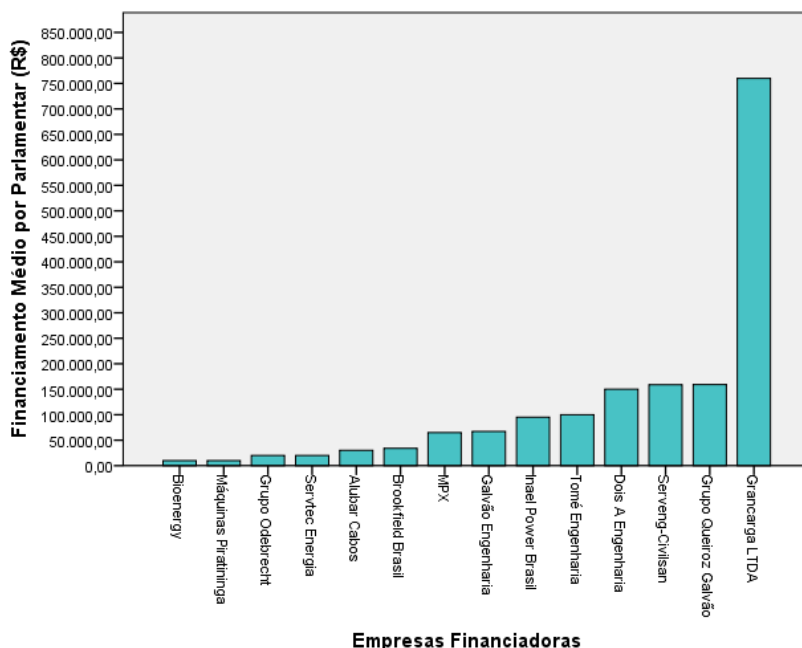


Fonte: Elaboração própria.

No entanto, como pode ser observado no Gráfico 10, o fato de determinado grupo econômico mobilizar mais recursos financeiros para contribuição de campanhas não implica que os agentes financiados receberão maiores recursos para a disputa eleitoral. O valor médio recebido por parlamentar chega a ser maior para destinatários de grupos empresariais que destinaram poucos recursos ao financiamento, em relação aos deputados que receberam de grandes doadores. O motivo disso é justamente o fato que determinadas

empresas optaram por espalhar o financiamento em maior número de campanhas, ampliando o alcance de sua rede de interesses.

Gráfico 10 – Valor médio de contribuição aos parlamentos por empresa na rede de financiamento de 2010



Fonte: Elaboração própria.

É interessante observar padrões que se revelam através da descrição dos dados. No entanto, é preciso reconhecer que o volume de financiamento pode estar atrelado simultaneamente a diversas características do parlamentar, exigindo verificação mais sofisticada dos dados. Nesse sentido, é interessante investigarmos as principais variáveis explicativas da distribuição assimétrica dos recursos privados para financiamento de campanhas.

### 5.1.2 Buscando os condicionantes e implicações da rede de 2010

Na compreensão da interação entre grupos privados e agentes públicos, apenas a descrição da rede de financiamento não basta. É interessante perceber também as variáveis condicionantes do montante de financiamento.

Conforme as descrições acima apresentadas, algumas relações já são esperadas, como a distribuição díspare do financiamento de campanha entre incumbentes e desafiantes, participantes e não participantes da coligação governista e atribuição ideológica.

No entanto, uma variável ainda precisa ser elencada. Conforme dissertam Weingast e Marshall (1988), a atividade parlamentar tende a assumir um comportamento não-aleatório. O motivo disso é que a atividade legislativa em sociedades complexas tende a assumir complexidade tal que exige uma organização industrial do congresso, onde grupos de parlamentares se organizam para concentrar informações sobre determinadas pautas – ou como defendem Santos e Borges (2018), cartelizar determinadas agendas -, e criar uma capacidade de processamento dos procedimentos legislativos (PEREIRA e MUELLER, 2000). O acesso às arenas cartelizadas é de grande função nos subsistemas políticos, visto que possuem como interesse monopolizar a agenda em torno de determinadas políticas públicas (policy monopolies). Nos termos de nosso quadro de análise, são campos que surgem dentro do grande campo “congresso”, em que atores possuem habilidade social diferenciada para provocar mudanças no arcabouço institucional que impacta diretamente as organizações econômicas.

No contexto brasileiro, o congresso está institucionalmente segmentado em diversas sub-organizações, como as frentes parlamentares e comissões parlamentares<sup>37</sup>. Conforme o arranjo institucional estruturado pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, as comissões parlamentares possuem posição privilegiada no trâmite legislativo, além de possuir mecanismos para abertura de audiências públicas, espaços de grande importância onde atores com interesses diversos e organizações públicas e privadas podem ganhar voz na defesa de seus interesses.

Nesse sentido, é fundamental perceber se a participação anterior de algum deputado em comissões parlamentares influencia no volume de recursos captados para financiamento de campanha na eleição de 2010. A hipótese fundante aqui é que o fato de o candidato já ter participado de uma comissão parlamentar torna-o um ator mais hábil a defender interesses particulares, considerando que o deputado já possua certas informações sobre a agenda das políticas públicas e dinâmica legislativa daquele setor. Para o desenho de nossa pesquisa, a comissão que mais diretamente está atrelada aos interesses dos grupos de pressão do mercado de energia eólica é a Comissão de Minas e Energia (CME).<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> É evidente que também há redes subterrâneas que atuam cartelizando ou impedindo que outras pautas entrem na agenda institucional ou na agenda decisional. Estas redes informais são mais difíceis de serem mapeadas, embora em tópico posterior será observado um possível rastro de alguma delas.

<sup>38</sup> A Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) também abarca alguns interesses da energia eólica. No entanto, nessa arena governamental outras pautas e outros diagnósticos são discutidos, o que exigiria um tratamento mais cuidadoso de análise e foge da pesquisa em questão.

Consultando os dados dos relatórios disponíveis pela CME, foi possível traçar o retrospecto de participação dos atores da rede na comissão. Na Tabela 4, podemos observar como se deu a participação dos parlamentares na CME na legislatura anterior à eleição de 2010<sup>39</sup>.

Tabela 4 – Participação pregressa dos parlamentares na CME e o financiamento médio correspondente

<b>Participação na CME</b>	<b>Número de Parlamentares</b>	<b>Porcentagem</b>	<b>Valor Médio de Financiamento</b>
Não Participação	44	81.5%	R\$ 115.045.45
1 Ano	4	7.4%	R\$ 65.000.00
2 Anos	2	3.7%	R\$ 35.000,00
3 Anos	2	3.7%	R\$ 275.000.00
4 Anos	2	3.7%	R\$ 150.000.00
Total	54	100%	R\$ 115592.59

Fonte: Elaboração própria.

Nota-se que mais de 80% dos deputados da rede não participaram da CME no período 2007-2010, referente à 53ª Legislatura. Um possível motivo para tão baixa mobilização de deputados experientes nessa pauta talvez seja a ainda incipiente organização do setor de energia eólica nos idos de 2010. No intuito de mobilizar os primeiros esforços para estabilizar o campo de interações do mercado de energia, os atores talvez estivessem focados em outros canais de acesso político, talvez mais diretos e ágeis em comparação ao financiamento de campanha. Outro possível motivo é a grande heterogeneidade de empresas financiadoras, visto que no conjunto de empresas elencadas há desde construtoras até empresas do ramo financeiro, empresas essas que à época poderiam ter uma pauta de interesses diversos, além da energia eólica.

Uma primeira característica encontrada no campo empírico é que o padrão de financiamento não apresenta distribuição normal<sup>40</sup>. A investigação sobre as relações entre as variáveis pontuadas e a distribuição do financiamento dependerá que não possuam a pré-condição de normalidade nas variáveis. Dentre as ferramentas disponíveis, a regressão logística multinomial revelou-se a mais adequada para o conjunto de dados encontrado<sup>41</sup>.

Além da participação em comissões parlamentares estratégicas para a representação de interesses – no caso do campo de energia eólica, a comissão de minas e

<sup>39</sup> De fato, alguns parlamentares não participaram plenamente da comissão durante uma seção legislativa (1 ano). Foi considerada, portanto, a participação, mesmo que mínima no período, foi considerada como participação no ano.

<sup>40</sup> Segundo os testes de Smirnov-Kolmogorov e Shapiro-Wilk, realizados no software SPSS®.

<sup>41</sup> Conforme Fávero e Fávero (2016) apresenta, a regressão logística multinomial pode ser uma via interessante para dados que não apresentem distribuição normal e pequeno volume de amostras.

energia -, outras características do parlamentar podem influenciar o montante recebido pelas empresas listadas no campo de energia eólica.

Dentro dessas características que influenciam o financiamento captado pelos parlamentares, destacam-se as de notação partidária, ideológica, além da experiência pregressa do parlamentar. Segundo Speck e Mancuso (2013), há na política brasileira certos padrões de financiamento que se reproduzem ao transcorrer dos ciclos políticos, como a maior capacidade que candidatos incumbentes e membros da coalizão governista possuem para captar financiamento para suas campanhas. Não somente isso, segundo Mancuso (2015), há notado viés de financiamento de campanha para candidatos inclinados à direita política.

Sendo assim, podemos elencar um conjunto de variáveis que potencialmente pode influenciar no montante captado pelo parlamentar eleito. Na Tabela 5 um quadro de síntese das variáveis que emergiram da descrição da rede está disposto. Como destacado anteriormente, o primeiro esforço de análise será perceber como essas variáveis impactaram no valor recebido como contribuição de campanha aos candidatos.

Tabela 5 – Variáveis posicionadas para a regressão logística multinomial

<b>Variáveis Dependentes</b>		
Volume de financiamento captado	Quartil 0	Entre 0 e R\$ 28750
	Quartil 1	Entre R\$ 28750 e R\$ 80000
	Quartil 2	Entre R\$ 80000 e R\$ 127500
	Quartil 3	Maior que R\$ 127500
<b>Variáveis Independentes</b>		
Variável	Descrição	Referências Bibliográficas
Incumbência	0 para desafiantes; 1 para incumbente	Mancuso (2015); Speck e Mancuso (2013;2015)
Coalizão Governista	0 para não participantes, 1 para participantes	Mancuso (2015); Speck e Mancuso (2013;2015)
Distância Ideológica (Referência é a posição centrista, tomada como zero)	Conforme a posição partidária – mais negativo, maior inclinação à esquerda; mais positivo, maior inclinação à direita	Zucco Jr e Lauderdale (2011); Mancuso (2015)
Participação Anterior na CME	Entre 0 e 4, de acordo com os anos de participação na comissão	Carazza (2018)
Empresário	0 para não empresários; 1 para empresários	Mancuso (2015); Speck (2013;2015)

Fonte: Elaboração própria.

Aplicando a regressão logística multinomial foi obtido os resultados apresentados na Tabela 6. É importante ressaltar que o resultado disponibilizado por essa ferramenta estatística é disposto de forma probabilística. Dessa forma, o resultado encontrado versa

sobre quais as variáveis aumentam a probabilidade de o deputado passar do primeiro quartil – entre 0 e R\$28750 – para um quartil superior.

Tabela 6 – Resultado da regressão logística multinomial para a rede financiamento eleitoral de 2010

	Quartis	B	Significância	Exp(B)
<b>1</b>	Intercepto	0.846	0.324	
	Empresário	1.070	0.400	2.915
	Participação Anterior na CME	1.377	0.137	3.964
	Incumbência	-0.697	0.459	0.498
	Coalizão Governista	-2.265	0.111	0.104
	Distância Ideológica	<b>-2.344</b>	<b>0.084*</b>	<b>0.096</b>
<b>2</b>	Intercepto	-2.804	0.024	
	Empresário	<b>2.405</b>	<b>0.076*</b>	<b>1.521</b>
	Participação Anterior na CME	0.395	0.679	1.127
	Incumbência	0.920	0.374	1.037
	Coalizão Governista	<b>2.335</b>	<b>0.069*</b>	<b>1.114</b>
	Distância Ideológica	<b>2.434</b>	<b>0.017*</b>	<b>0.645</b>
<b>3</b>	Intercepto	-1.347	0.187	
	Empresário	2.037	0.120	7.665
	Participação Anterior na CME	0.654	0.487	1.924
	Incumbência	0.910	0.370	2.485
	Coalizão Governista	0.409	0.721	1.505
	Distância Ideológica	<b>1.959</b>	<b>0.059*</b>	<b>7.090</b>

O quartil de referência é o Quartil 0

Significância ( $p < 0.1$ )

Fonte: Elaboração Própria

Para verificar o ajustamento do modelo construído em uma regressão logística multinomial, diversos parâmetros podem ser considerados. Dentre os mais recorrentes, está o teste de razão de verossimilhança, o teste de desvio, a observação do pseudo- $R^2$  de McFadden e a taxa de acertos do constructo ante as categorias colocadas. Para o modelo apresentado acima, o teste de razão de verossimilhança foi significativo à 1%, indicando que o modelo completo com as variáveis independentes alocadas possui maior capacidade explicativa que o modelo básico, onde apenas o intercepto do modelo está presente (HAIR et al., 2009). O teste de desvio, por sua vez, apresentou significância diferente de 0, indicando que o modelo se ajusta de forma apropriada às amostras coletadas.

Segundo McFadden (1979), um coeficiente de ajuste – pseudo- $R^2$  de McFadden - para o modelo entre os valores 0,2 e 0,4 indica uma excelente conformação do modelo. Na regressão apresentada, obteve-se um coeficiente de 0,219, indicando que o modelo possui real capacidade explicativa para os dados recolhidos sobre o fenômeno tratado.

Quanto a classificação de acertos, o modelo em questão apresentou a distribuição disposta na Tabela 7.

Tabela 7 – Classificação do modelo proposto para condicionantes da rede de financiamento de 2010

Observado	Predito				Porcentagem Correta
	0	1	2	3	
Quartil 0	3	4	3	3	23.1 %
Quartil 1	4	10	0	1	66.7 %
Quartil 2	2	2	7	2	53.8 %
Quartil 3	2	2	4	5	38.5 %
Porcentagem global	20.4 %	33.3 %	25.9 %	20.4 %	46.3 %

Fonte: Elaboração Própria

Percebe-se que o modelo elaborado possui taxa global de 46.3% de acerto, indicando um modelo de boa qualidade, com destaque para a categoria Quartil 1, com cerca de 66.7% de acerto.

Analisando os resultados encontrados, percebemos algumas relações interessantes. Para o Quartil 1, a única variável explicativa à significância de 10%, foi distância ideológica, e como demonstra os resultados, a relação é quanto mais inclinado à direita política menor a chance do parlamentar saltar do Quartil 0 para o Quartil 1 – a relação é negativa, como se verifica pelo sinal do coeficiente da reta (Beta), e a probabilidade, dado pelo indicador Exp (B), é menor que 1.

Já no Quartil 2, outras relações possíveis emergem. Conforme os resultados dispostos na Tabela 7, o fato do parlamentar ser empresário, da coligação governista e fazer parte de um partido inclinado à direita aumenta acentuadamente – na faixa de pelo menos 900% - sua chance de sair de um quartil inferior de financiamento para o Quartil 2, um extrato de financiamento mais alto.

Por fim, para o Quartil 3 a única variável significativa foi novamente a posição ideológica. A filiação de um parlamentar a um partido de direita pode lhe garantir maiores chances de saltar do Quartil 0, o mais inferior, e acessar a faixa mais elevada de financiamento, o Quartil 3, onde o valor captado ultrapassa os R\$130.000.

É interessante notar a importância da ideologia política na distribuição do financiamento eleitoral para a rede eleitoral do pleito de 2010. A causa para tal padrão pode ser bastante dispersa, mas resgatar o clima político da época e a própria dinâmica de interação entre empresas e parlamentares pode esclarecer em alguma medida a correlação observada entre financiamento e ideologia.

O primeiro ponto a ser destacado é que o padrão de financiamento de campanha no Brasil segue matiz marcadamente pragmático (CARAZZA, 2018). É muito comum empresas financiarem um grande conjunto de parlamentares e partidos – sobretudo os grandes doadores -, no objetivo de estabelecer uma ampla rede de controle sobre a agenda

governamental, ignorando bandeiras e causas partidárias. Nesse sentido, a importância da ideologia no modelo apresentado é de causa completamente amostral e aleatória, em função da quantidade de parlamentares presentes na rede que são filiados a partidos de centro-direita e direita.

Outra possível explicação é que as empresas financiadoras apostaram significativamente na derrota da coalizão de centro-esquerda liderada pelo Partido dos Trabalhadores. Mesmo com a elevada popularidade de Luís Inácio Lula da Silva ao final de seu segundo mandato, e na proposição de Dilma Rousseff como sua sucessora, algumas empresas podem ter apostado em uma cisão na então hegemonia petista e consequente reorganização dos poderes Executivo e Legislativo. No entanto, o volume massivo de recurso captado pela campanha de Dilma Rousseff pelas mesmas empresas situadas no setor de eólica, enfraquece esses indícios.

Percebemos que alguns condicionantes conseguem esboçar algum padrão explicativo sobre os vieses de financiamento eleitoral pelas empresas com interesse no campo de energia eólica. Seguindo o esforço investigativo, podemos agora tentar perceber algumas consequências da distribuição assimétrica de recursos para as campanhas eleitorais na atividade parlamentar no período 2011-2014, legislatura onde os atores eleitos exerceriam seus cargos.

### **5.1.3 Atividade Parlamentar no Período 2011-2014**

Depois de ensaiada uma interpretação sobre os possíveis condicionantes da distribuição do financiamento eleitoral na rede das eleições de 2010, é possível agora estabelecer algumas relações sobre as implicações possíveis da repartição assimétrica de recursos na arena eleitoral sobre a atividade parlamentar no ciclo político que se inicia em 2011.

Visto que o principal interesse da pesquisa é perceber como ocorre a organização dos canais de comunicação entre grupos privados e públicos, é importante compreender como arenas estratégicas são ocupadas ao decorrer do ciclo político. No contexto da representação de interesses de um setor específico do mercado de energia elétrica brasileiro, é relevante direcionarmos nossa lente para a participação dos parlamentares na Comissão de Minas e Energia.

A hipótese aqui construída é que a distribuição de financiamento, bem como o perfil parlamentar, influência na participação posterior na CME. No entanto, a

participação de um parlamentar em uma comissão permanente da Câmara dos Deputados não é condicionada apenas por uma decisão pessoal. De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a composição das comissões é decisão direta do Colégio de Líderes, no início de cada legislatura. E ainda, as vagas nas comissões devem seguir, tanto quanto possível, a proporcionalidade partidária presente na Câmara dos Deputados. Desta forma, a participação de um Deputado em uma comissão pode escapar do controle individual de um parlamentar, e pode obedecer a uma relação de interesses entre partidos políticos e empresas dificilmente rastreável.

No entanto, algumas correlações podem ser traçadas. Conforme o perfil do parlamentar e sua habilidade em captar recursos para sua campanha eleitoral, espera-se que ele consiga estabelecer um laço mais forte com seus financiadores, e possua algum incentivo para seguir reivindicando seus interesses na arena legislativa. Nesse sentido, as variáveis dispostas na Quadro 2 foram elencadas.

Quadro 2 – Variáveis para verificação da correlação entre índices da rede de financiamento eleitoral de 2010

<b>Variáveis Dependentes</b>	<b>Variáveis Independentes</b>
Participação do parlamentar na CME no período 2011-2015	Incumbência
	Participação na Coligação Governista
	Grau de Centralidade na rede de 2010
	Distância Ideológica
	Empresário
	Valor Financiado
	Participação do Parlamentar na CME no período 2007-2010

Fonte: Elaboração Própria

Estabelecendo, portanto, a correlação de Spearman<sup>42</sup> entre o número de anos de participação na CME com as variáveis dispostas, encontramos os resultados apresentados na Tabela 8.

Tabela 8 – Correlação de Spearman entre as variáveis elencadas para a rede de financiamento eleitoral de 2010

<b>Variáveis Independentes</b>	<b>Correlação de Spearman com Variável Participação na CME entre 2011-2014</b>
Valor do Financiamento	0,078 (0,574)
Participação na Coligação Governista	0,109 (0,432)
Distância Ideológica	-0,006

<sup>42</sup> O método de correlação de Spearman foi recrutado devido ao fato de que algumas variáveis não obedeceram os pré-requisitos da correlação de Pearson – geralmente, a mais empregada – como normalidade e homocedasticidade. A correlação de Spearman permite estabelecer uma correlação não-paramétrica, onde variáveis dicotômicas podem ser incluídas (HAIR et al., 2009).

	(0,967)
Incumbência	0,205 (0,138)
Empresário	0,041 (0,767)
Participação na CME no Período 2007-2011	<b>0,521*</b> <b>(0,000)</b>
Grau de Centralidade	-0,077 (0,579)

\* A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral)

Fonte: Elaboração Própria

Dentre os resultados aferidos, percebemos que apenas uma correlação se mostrou significativa: a participação anterior na Comissão que trata dos assuntos de energia elétrica na Câmara – com correlação forte (0,521). Embora seja preciso reconhecer que há um conjunto bastante disperso de variáveis que influenciam a entrada de determinado parlamentar nas comissões temáticas, é possível pontuar que a participação na comissão em ciclo político anterior está positivamente correlacionada com a participação posterior, o que produz um indício claro do interesse de certos atores em conservar suas posições estratégicas no campo político.

A valorização da experiência parlamentar em determinada pauta pode indicar que existe de fato algum nível de cartelização de agenda legislativa na Câmara. Ao ponto que alguns parlamentares conseguem manter suas posições no decorrer dos ciclos políticos, eles se tornam figuras de alta centralidade ao concentrar informações relevantes sobre um setor específico. Em outras palavras, a posição de incumbente nas comissões amplia a habilidade social destes atores como representante de interesses de grupos particulares, e garante posição privilegiada nas redes de financiamento eleitoral.

## 5.2 A Campanha Eleitoral de 2014

Compreendendo o episódio eleitoral de 2010, seus condicionantes e implicações, é tempo de perceber como as interações entre agentes públicos e privados evoluíram no decorrer do ciclo político posterior.

É preciso pontuar ainda que nos idos de 2014 o mercado de energia eólica já apresentava significativas mudanças em relação a 2010. Segundos dados disponibilizados pela ABEEólica (2018), em 2014 a fonte de geração de energia elétrica com tecnologia eólica já era responsável por cerca de 8% da energia elétrica produzida no Brasil, indicando assim a consolidação da energia eólica na matriz energética brasileira. Em

termos de volume de negócios, em 2014 a energia eólica já movimentava R\$ 11.4 bilhões de reais (ABEEÓLICA, 2018).

Esse estado vibrante do setor à época é resultado de um esforço conjunto de organizações públicas e privadas. Enquanto o Estado atuou no sentido de garantir amplo financiamento por meio de banco público como BNDES e estabelecer a regulação dos novos leilões de aquisição de energia eólica, os grupos privados lançaram mão de considerável volume de recursos para viabilizar a consolidação desse novo mercado.

É esperado, portanto, que o desenvolvimento do setor resulte em alguma medida em novas interações entre grupos empresariais e classe política no cenário eleitoral de 2014. O esforço subsequente se dará no sentido de caracterizar a rede eleitoral formada pelas contribuições de campanha formadas pelo pleito de 2014, a 55ª legislatura.

### **5.2.1 Caracterizando a rede de financiamento de 2014**

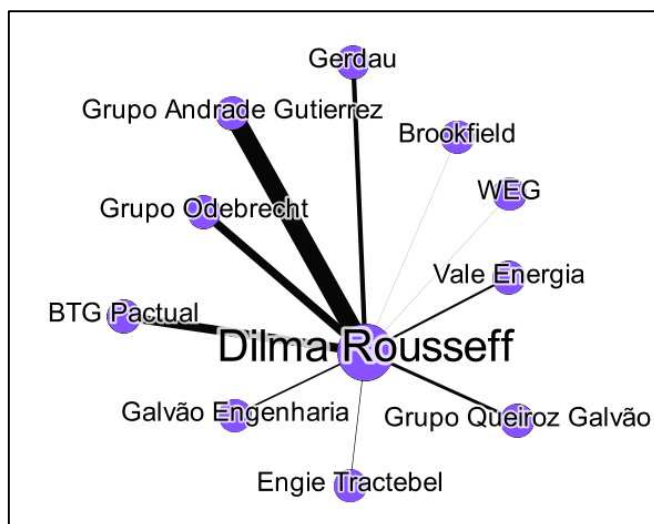
Para delimitar o conjunto de empresas com interesse manifesto foi realizado procedimento semelhante ao traçado na rede eleitoral de 2010. No entanto, além do conjunto de empresas já listado no episódio de 2010, nova pesquisa foi empreendida a fim de buscar os grupos empresariais que passaram a ter interesse na energia eólica. Novamente o quadro de afiliados à ABEEólica entre os anos de 2011 e 2014 foi consultado, e a lente de análise também contemplou mais uma vez revistas especializadas da área e a relação de empresas vencedoras dos leilões de energia elétrica disponibilizada pela EPE.

Consultando os dados do TSE e focando nossa análise mais uma vez no campo político federal – Deputados federais, senadores e Presidente da República -, foi possível traçar a rede representada pela Figura 8.



volumosa quantia de recursos privados para sua campanha eleitoral. Na Figura 9 está representada a rede de financiamento que foi formada na interação entre Presidente eleita e empresas do setor de eólica.

Figura 9 – Rede de financiamento eleitoral formada na eleição de 2014 entre representante do executivo e empresas



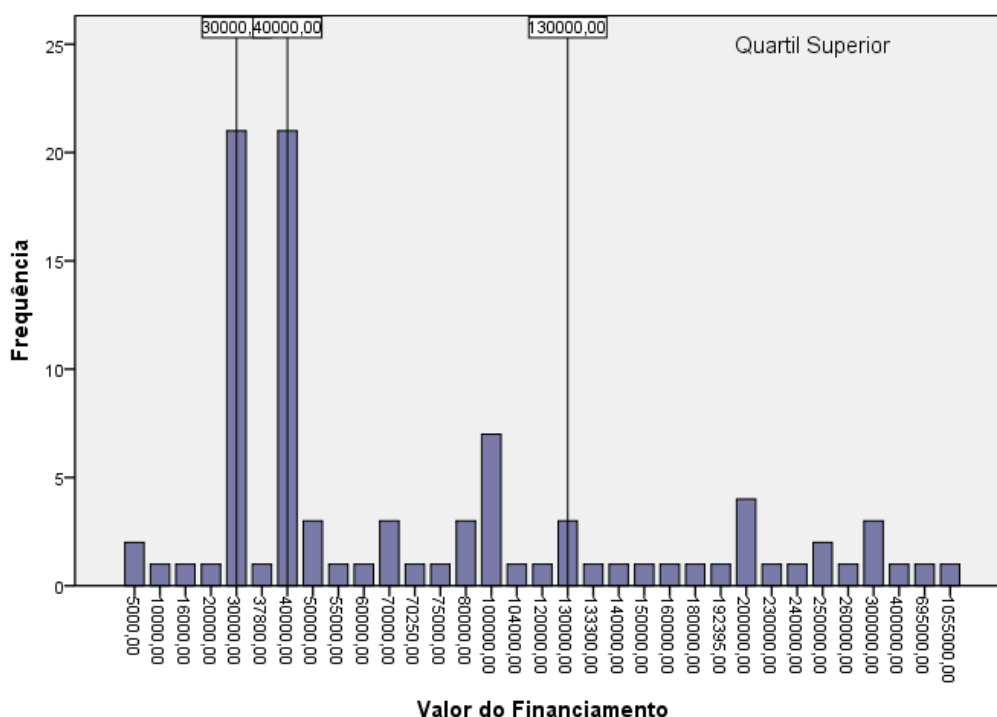
Fonte: Elaboração Própria

A rede de financiamento para a campanha presidencial de 2014 movimentou R\$ 52.550.000,00, enquanto a rede de financiamento mobilizado pelos deputados federais foi de R\$9.773.745,00. O montante para a campanha presidencial é mais de cinco vezes maior que a cifra movimentada para a campanha dos deputados, novamente mostrando que o protagonismo do executivo em relação ao legislativo nas instituições políticas pode revelar em diferenças de financiamento para a disputa eleitoral (SANTOS, 2018).

Através do Gráfico 11 podemos observar a distribuição do financiamento para Deputados federais na rede de 2014<sup>43</sup>. Nota-se, assim como na rede de 2010, uma concentração dos recursos em cifras na ordem de R\$30.000 a R\$40.000, enquanto alguns poucos parlamentares recebem cifra acima de R\$100.000.

<sup>43</sup> Os valores envolvidos e a relação entre empresas e parlamentares pode ser observado no Anexo I e II.

Gráfico 11 – Distribuição do financiamento na rede eleitoral de 2014



Fonte: Elaboração Própria

Passo essencial para o andamento da investigação é compreender o perfil dos parlamentares presentes na rede de financiamento de 2014. A Tabela 9 permite perceber a mobilização de alguns vieses no direcionamento da contribuição de campanha eleitoral.

Tabela 9 – Valor médio financiado em função da experiência pregressa do parlamentar

Característica do Parlamentar	Número de Deputados	Porcentagem	Valor médio de financiamento
Incumbente	68	72,34%	R\$ 109844,78
Desafiante	26	27,66%	R\$ 88626,92

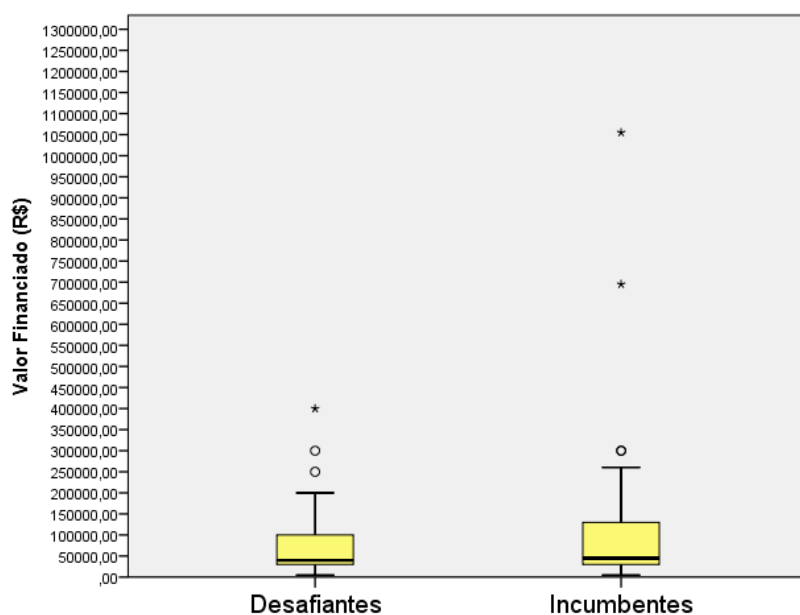
Fonte: Elaboração Própria

É interessante perceber que mais de 70% dos deputados presentes na rede já possuíam mandatos vigentes na legislatura anterior, atuando, portanto, como incumbentes do campo político. Vale ainda destacar que candidatos com experiência parlamentar receberam em média R\$ 109844,78 como contribuição para suas campanhas eleitorais, diante dos R\$ 88626,92 recebidos pelos candidatos desafiante ao campo político – um diferencial de cerca de 23%.

O Gráfico 12 permite-nos perceber a distribuição assimétrica do financiamento de campanha entre incumbentes e desafiante. No Gráfico em questão o bloxpot referente aos incumbentes está ligeiramente maior que o bloxpot dos desafiante. É importante

observar que a presente de determinados outliers certamente influenciam o deslocamento da média dos incumbentes e desafiantes para valores mais elevados.

Gráfico 12 – Distribuição do financiamento em função da experiência pregressa do parlamentar em 2014



Fonte: Elaboração própria

Em relação à diferença entre candidatos membros ou não da coligação governista, a Tabela 10 possibilita traçar a disparidade de financiamento recebido.

Tabela 10 – Valor médio financiado em função da participação do parlamentar na coligação em 2014

<b>Característica do Parlamentar</b>	<b>Número de Deputados</b>	<b>Porcentagem</b>	<b>Valor médio de financiamento</b>
Membro da coalizão	58	61.70%	R\$ 121189,65
Não membro da coalizão	36	38.30%	R\$ 76242,92

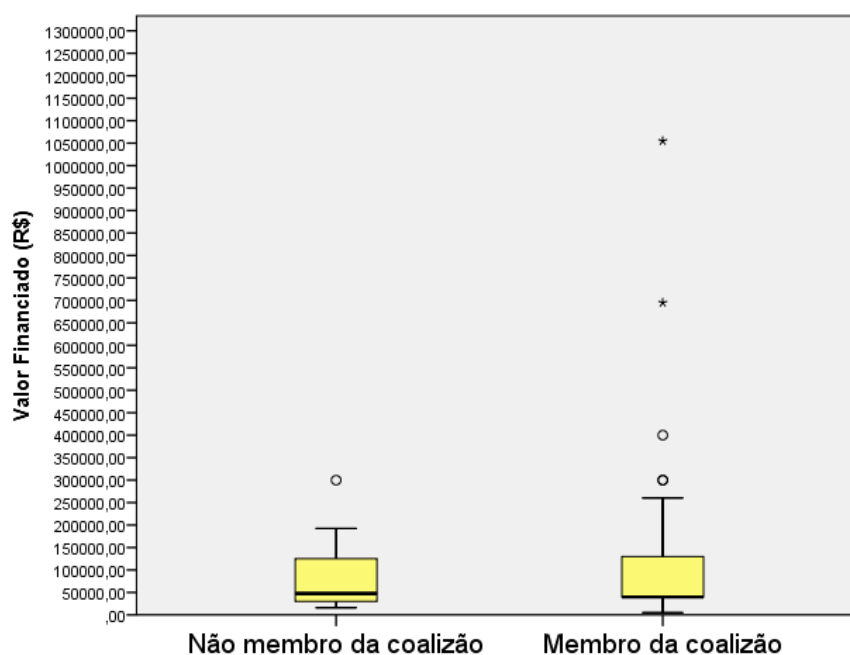
Fonte: Elaboração Própria

Como podemos observar, mais de 60 % dos candidatos citados na rede eram membros da coalizão governista. E ainda, os membros da coalizão governista receberam em média R\$ 121.189,65 ante R\$ 76242,92 recebidos por candidatos não coligados, um incremento de cerca de 59%.

Os dados aferidos permitem elaborar algumas conclusões sobre o comportamento estratégico na construção dos laços entre empresas e agentes políticos pela via eleitoral. Há uma possível relação entre maior cifra financiada e a disposição do candidato como incumbente e membro da coligação governista. O Gráfico 13 ratifica a diferença de

recursos disponíveis em função do perfil do parlamentar na rede de financiamento eleitoral de 2014.

Gráfico 13 – Distribuição do financiamento em função da participação na coalizão governista na rede de 2014



Fonte: Elaboração própria

É possível pensar ainda nas diferenças entre candidatos que possuem características combinadas. A Tabela 11 apresenta a distribuição da contribuição de financiamento conforme o entrecruzamento entre características dos parlamentares:

Tabela 11 – Valor médio financiado em função de características combinadas do parlamentar em 2014

Característica do parlamentar	Valor Médio de Financiamento Captado	
	Não membro da coalizão	Membro da coalizão
Incumbente	R\$ 78715,00	R\$ 125755,55
Desafiante	R\$ 71869,23	R\$ 105384,62
	Não membro da coalizão	Membro da coalizão

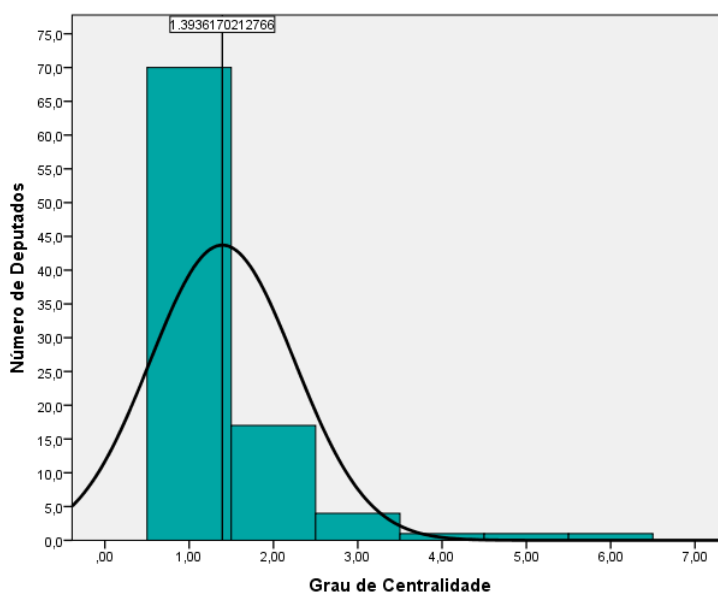
Fonte: Elaboração própria

É interessante observar que candidatos que são ao mesmo tempo incumbentes e membros da coalizão governista recebem em média maior contribuição de campanha que candidatos de outras categorias combinadas. Enquanto um eleito com experiência parlamentar e coligado ao bloco governista recebe em média R\$ 125755,55, um eleito em posição desafiante e não atrelado ao bloco governista recebe em média R\$ 71869,23, um diferencial de cerca de 75%. Através dessa análise percebemos como há indícios que

empresas interessadas em contribuir com campanhas direcionam seus recursos para candidatos que possuem maior habilidade social no campo político, que na arena parlamentar significa experiência na atividade legislativa e no trâmite político, além de conexões privilegiadas com agentes políticos na liderança do Estado, caso do bloco político governista.

Em relação ao número de conexões estabelecidas entre atores políticos e grupos empresariais, percebemos padrão semelhante ao encontrado na rede de 2010. Conforme os dados apresentados no Gráfico 14, percebe-se que há maior participação de atores que receberam contribuição de apenas uma empresa – precisamente 70 parlamentares, representando 74,5% do total.

Gráfico 14 – Perfil de centralidade dos parlamentares na rede de financiamento de 2014



Fonte: Elaboração própria

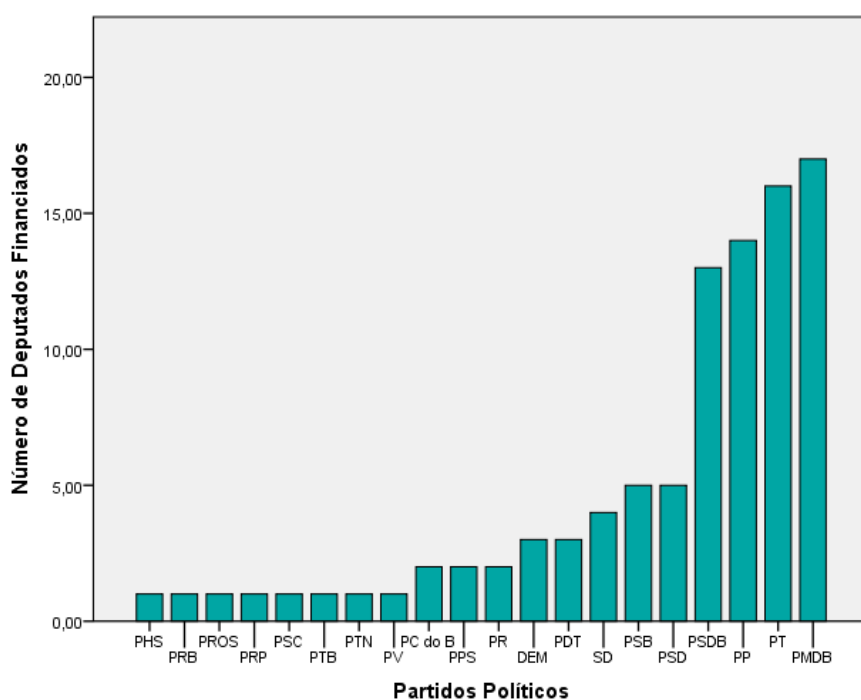
Nota-se ainda que a centralidade média da rede está posicionada em 1.39, demonstrando um aumento relativo de 21, 28% em relação à 2010. Fato explicativo dessa ampliação do número de conexões médias é a presença de atores que receberam financiamento de diversas fontes, como é o caso dos Deputados Luiz Fernando Faria (PP/MG) e Arnaldo Jardim (PPS/SP) que receberam, respectivamente, financiamento de 6 e 5 empresas.

Em relação à segmentação dos agentes políticos em filiações partidárias, é possível destacar importantes mudanças na disposição da rede. Enquanto a rede de

financiamento de 2010 contou com a participação de atores políticos distribuídos em 11 partidos políticos, a rede de 2014 contou com a presença de 20 partidos políticos. Em proporção aos partidos existentes em cada episódio eleitoral, a rede de 2010 possuía 40,70% do total de partidos aptos para a competição eleitoral – que somavam 27 à época -, enquanto a rede de 2014 contou com a participação de 68,96 % dos partidos ativos no cenário político brasileiro – no conjunto de 30 partidos ativos em 2014<sup>44</sup>.

Embora a rede de financiamento seja composta por significativa quantidade de partidos, a participação relativa das legendas passou longe de apresentar representação homogênea. No Gráfico 15 pode-se observar o protagonismo de determinadas siglas na composição da rede de relações na eleição de 2014.

Gráfico 15 – Número de parlamentares financiados segmentados por partido na rede de financiamento eleitoral de 2014



Fonte: Elaboração própria

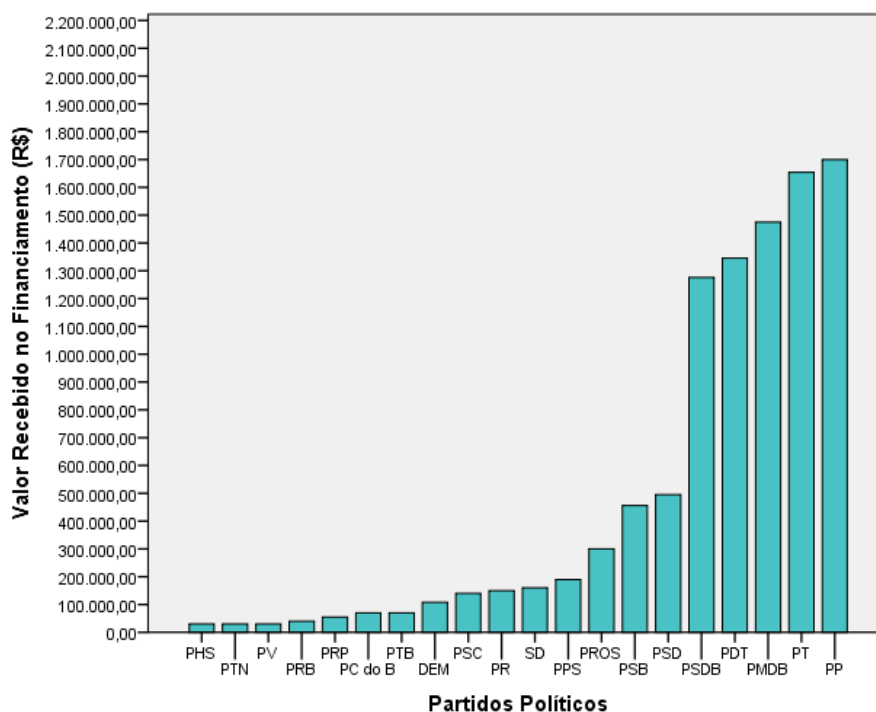
É interessante observar a participação assimétrica dos partidos posicionados à direita do Gráfico 15. Somados, PMDB, PT, PP e PSDB recrutam cerca de 63% dos candidatos eleitos da rede<sup>45</sup>. O restante dos 34 parlamentares citados na rede está espalhado nos outros 16 partidos políticos.

<sup>44</sup> Segundo dados fornecidos pelo TSE em consulta realizada no dia 15/10/2018.

<sup>45</sup> Individualmente, PMDB, PT, PP e PSDB recrutam 18,08%, 17,02%, 14,89% e 13,82%, respectivamente.

O maior número de deputados financiados não implicou diretamente em maior financiamento para o partido no cálculo geral. Como se observa no Gráfico 16, o partido melhor capitalizado pela rede de financiamento foi o PP que captou R\$ 1.700.000 por meio de seus parlamentares.

Gráfico 16 – Valor médio captado por parlamentar segmentado por partidos na rede de financiamento eleitoral de 2014



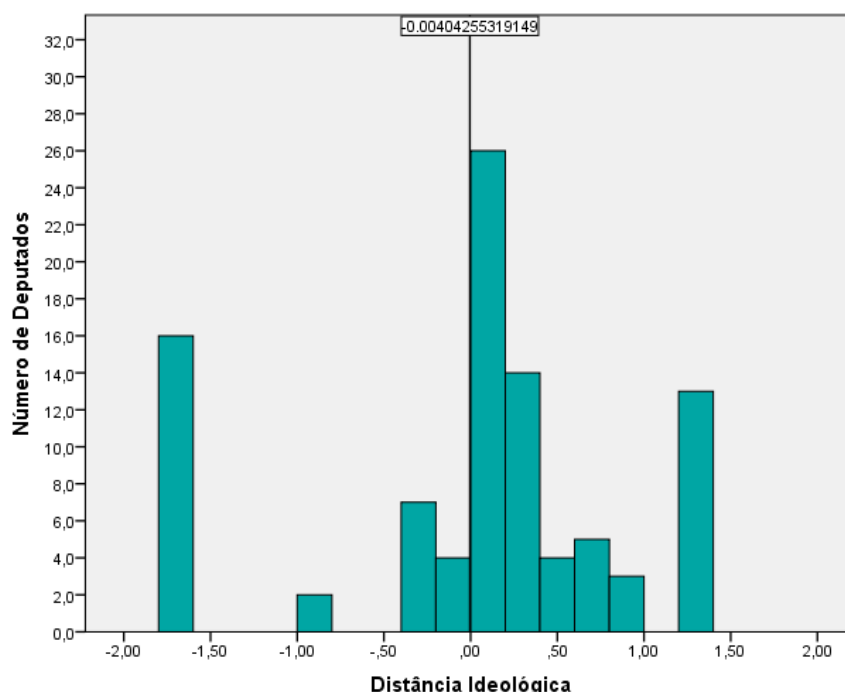
Fonte: Elaboração própria

Essa distribuição característica dos membros nas organizações políticas fomenta um posicionamento ideológico bastante particular à rede. Para elaborar uma análise sobre filiações ideológicas dos partidos políticos na eleição de 2014 foi utilizado como suporte a pesquisa de Souza et al. (2017), na qual os autores empregam dados sobre a interação dos agentes políticos em ambiente virtual para traçar a polarização ideológica dos partidos políticos<sup>46</sup>.

<sup>46</sup> A utilização de matriz de dados diferente da utilizada para o pleito eleitoral de 2010 – baseada nos estudos de Zucco Jr. e Lauderdale (2011) – se mostrou necessária, visto que a estrutura e composição de alguns partidos mudaram significativamente no período entre 2010 e 2014. Além disso, o estudo de Souza et al. (2017) se concentra exatamente sobre a eleição de 2014. No entanto, é preciso destacar que as metodologias empregadas por Zucco Jr. e Lauderdale (2011) e Souza et al. (2017) são diferentes, embora forneçam resultados consistentes entre si, como demonstra a própria pesquisa de Souza et al. (2017). Novamente, nessa etapa da investigação foi preciso ajuste semelhante ao realizado na rede de 2010. A pesquisa dos autores em questão não abarcou os partidos menos expressivos do sistema político brasileiro. Portanto, considerou-se que a presença do partido na coligação presidencial não deslocou a média ideológica da coligação. Desta forma, um posicionamento ideológico médio foi aferido e considerado no estudo da rede.

O Gráfico 17 permite observar como a rede eleitoral de 2014 se organizou ideologicamente. Cabe lembrar que no lado esquerdo do gráfico estão dispostos os parlamentares mais inclinados à esquerda, e a distância do centro representa maior filiação ao espectro ideológico esquerdista, chegando ao ponto da extrema-esquerda política. Da mesma forma, no lado direito do gráfico estão posicionados os candidatos inclinados à direita política, e a proximidade ao extremo indica maior filiação à extrema-direita política.

Gráfico 17 – Posicionamento ideológico dos parlamentares na rede de 2014



Fonte: Elaboração própria

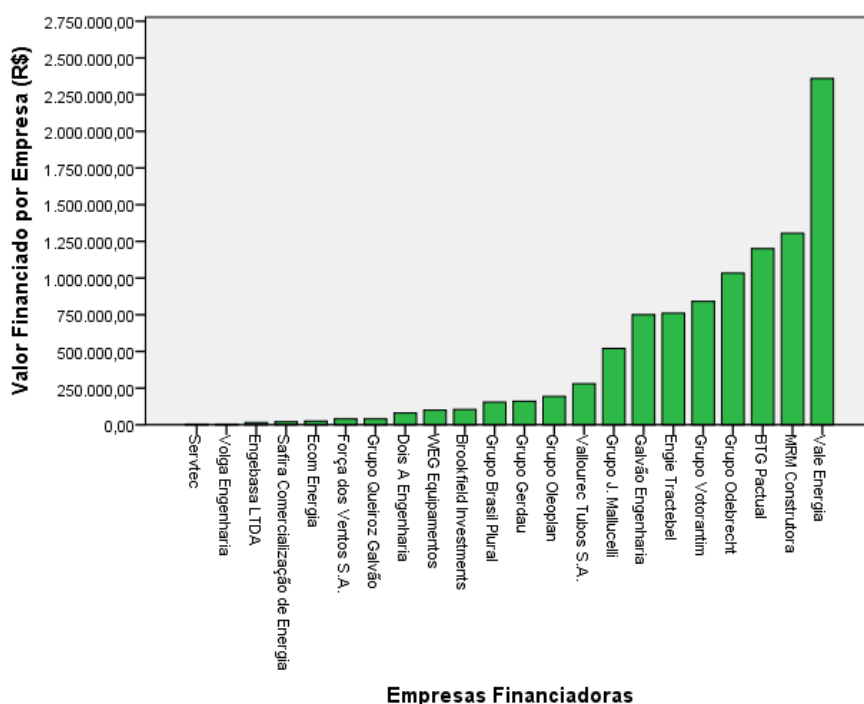
Nota-se que a posição ideológica média da rede – traço vertical no gráfico - está localizada muito próxima ao centro do espectro político, embora ocorra a participação de candidatos atrelados aos espectros políticos mais radicais como candidatos do Partido Comunista do Brasil (PC do B)<sup>47</sup>. A posição centrista da rede pode indicar que, assim como no episódio eleitoral de 2010, não há relação entre posição ideológica e a captação maior de recursos financeiros para campanha eleitoral. Em outras palavras, a filiação ideológica do parlamentar não parece, em uma primeira análise, ser um critério relevante para atribuir maior habilidade social ao parlamentar, de forma ainda a torná-lo um alvo

<sup>47</sup> De fato, foi considerado que o candidato possui filiação ideológica de mesmo tônus que a filiação ideológica de seu partido. Além disso, a posição ideológica de certos partidos políticos aqui empregada pode ser discutível a depender dos critérios que se julgam ligados às categorias de direita e esquerda. O Partido dos Trabalhadores foi aqui posicionado como o mais à esquerda dentre os selecionados, consideração que pode ser contestada. Ver, por exemplo, Singer (2009; 2012).

mais estratégico para financiamento. O coeficiente de correlação de Spearman entre volume de financiamento e posição ideológica, por exemplo, se mostrou não significativo para nível de significância de 0.01.

Em relação aos grupos empresariais financiadores, percebe-se novamente a presença de grandes doadores que concentram significativa soma dos recursos financeiros da rede, tanto para agentes do legislativo quanto para o executivo. O Gráfico 18 permite-nos observar a distribuição assimétrica das contribuições privadas em relação às empresas listadas. Quando agrupadas, o Grupo Andrade Gutierrez, BTG Pactual e Grupo Odebrecht concentram 64.30% de todo o montante financeiro mobilizado na rede – cerca de R\$ 42.183.300 do total de R\$ 65.597.966. Os outros R\$ 23.414.666 estão dispersos nos outros vínculos de financiamento das 23 empresas restantes.

Gráfico 18 – Volume de financiamento por empresa na rede de 2014



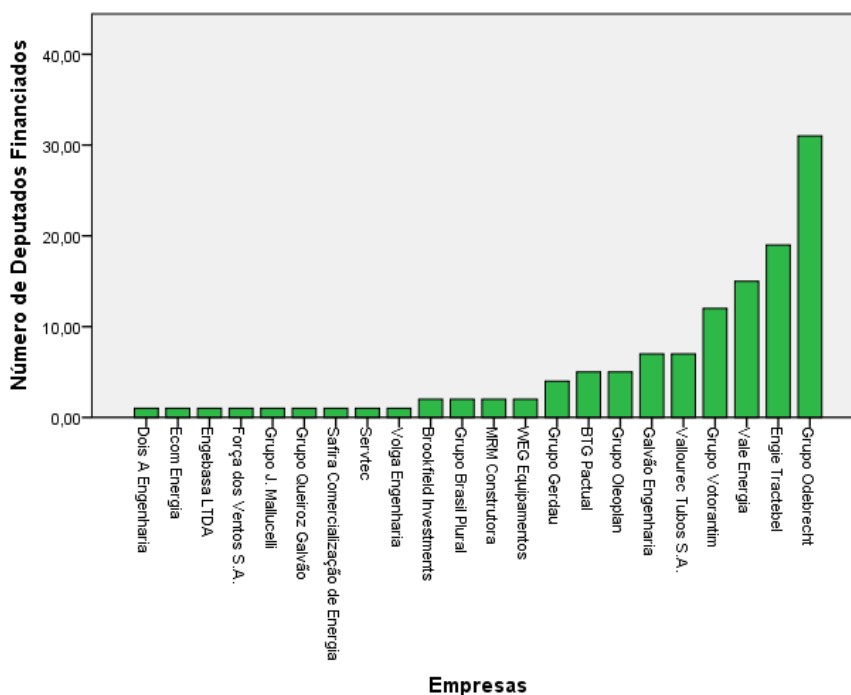
Fonte: Elaboração própria

Dentre as 22 empresas listadas na rede de financiamento eleitoral de 2014 para os parlamentares, 18 delas contribuem com menos de um milhão de reais, e somadas chegam a financiar R\$ 3.875.745,00 em campanhas eleitorais, enquanto as quatro outras empresas financiaram R\$ 5.898.000 para a disputa de cargos para o legislativo. Esse fato denota a participação assimétrica de alguns grupos empresariais no campo eleitoral, e como já discorrido anteriormente, foi efeito direto da estrutura de regulação eleitoral

vigente no período, que permite a transposição da desigualdade econômica entre firmas para capacidade desigual no financiamento eleitoral.

Ainda assim, quanto ao financiamento de agentes pleiteantes de cargos na arena legislativa, a rede de financiamento de 2014 apresentou dinâmica similar à observada na disputa eleitoral de 2010. O Gráfico 19 nos permite observar que mais da metade das empresas listadas financiam menos de 5 campanhas eleitorais (14 empresas dentre as 26 listadas). Por outro lado, alguns grupos empresariais possuem habilidade suficiente para estabelecer uma cadeia de financiamento que abrange grande número de agentes políticos, como é o caso do grupo Odebrecht que contribui com a campanha eleitoral de 31 parlamentares eleitos.

Gráfico 19 – Número de parlamentares financiados segmentado por empresas na rede de financiamento eleitoral de 2014



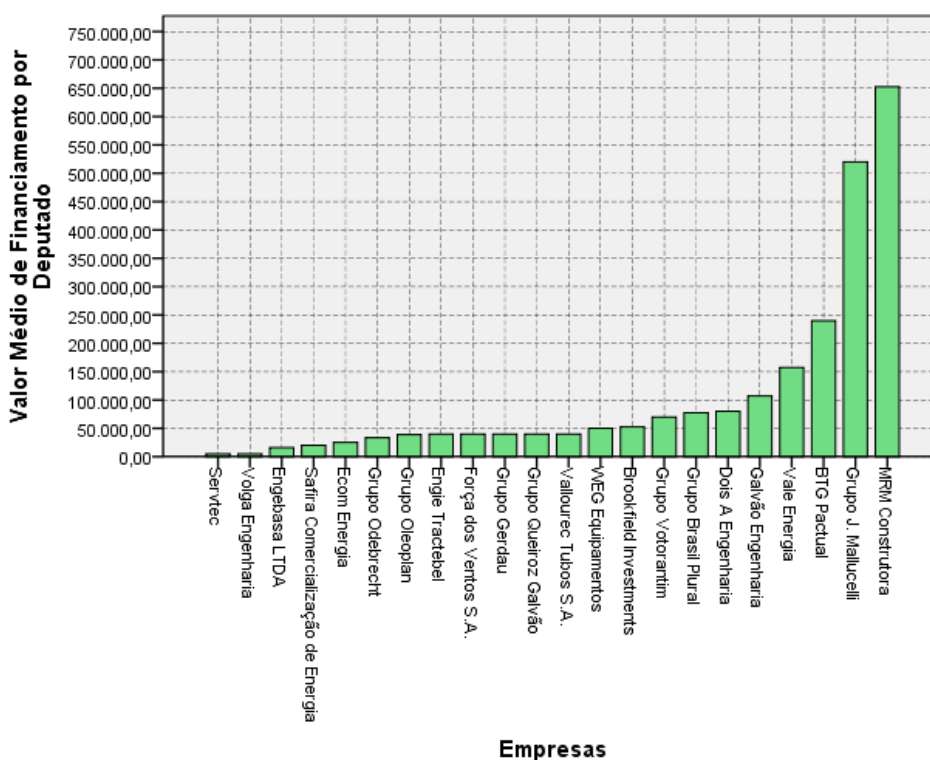
Fonte: Elaboração própria

No entanto, maior número de conexões eleitorais significou também menor financiamento médio para os deputados vinculados aos grandes doadores. Conforme os dados dispostos no Gráfico 20 nos revelam, grupos empresariais que financiaram menor montante no cômputo total, contribuíram de forma mais significativa em termos de valor médio financiado por parlamentar. O grupo MRM Engenharia, por exemplo, financiou apenas dois eleitos, ao tempo em que cada um deles recebeu em média R\$ 652.500. Já o grupo Odebrecht contribuiu com a campanha de 31 deputados eleitos, no entanto, cada

um deles recebeu em média R\$ 33.332,26. Percebe-se assim que firmas mobilizam ações estratégicas conforme os recursos financeiros disponíveis e as unidades de governança que estruturam os comportamentos no campo eleitoral.

Na esteira dos estudos de Santos (2018) e Carazza (2016), a distinção entre estratégias de financiamentos é fruto direto da regulação eleitoral<sup>48</sup>. Enquanto empresas com grande faturamento conseguem margem suficiente para adotar uma “estratégia pulverizadora” ao ponto de estabelecer múltiplos laços com atores do campo político, grupos privados com menor capacidade financeira optam por uma “estratégia concentradora”, que consiste em construir poucos, mas fortes, vínculos com atores políticos.

Gráfico 20 – Valor médio captado por parlamentar segmentado por empresas na rede de financiamento de 2014



Fonte: Elaboração própria

A investigação não se esgota apenas na caracterização da rede. É importante ainda mapear as variáveis que elucidam sobre os padrões de interação no financiamento eleitoral da disputa de pleitos em 2014.

<sup>48</sup> Cabe lembrar que antes das alterações realizadas em 2016 nas regras eleitorais, cada CNPJ poderia contribuir com até 2% do faturamento bruto no ano anterior. É evidente que tal arranjo institucional oferece grande margem de ação para conglomerados empresariais que, além de angariar faturamentos vultuosos, possui diversas subsidiárias, o que significa maior número de CNPJs e maior habilidade para estabelecer canais de comunicação com agentes políticos através do financiamento de campanha.

## 5.2.2 Buscando os condicionantes e implicações da rede de 2014

Assim como dissecado na rede de financiamento de 2010, uma das posições políticas mais relevantes no contexto da representação de interesses privados por agentes públicos é a participação nas comissões parlamentares. As comissões parlamentares possuem espaço privilegiado nos trâmites legislativos e, dessa forma, são arenas políticas estratégicas para o estabelecimento de canais de comunicação pelos grupos de pressão.

Nesse sentido, a hipótese aqui construída é que, além das variáveis já pontuadas – incumbência, participação na coligação, posição ideológica, etc -, a participação anterior na Comissão de Minas e Energia (CME) também é condicionante importante da distribuição desigual nas contribuições. A relação esperada dessa hipótese é que a participação pregressa na CME habilita os agentes políticos como alvos em potencial de maior financiamento eleitoral.

A Tabela 12 permite-nos observar possível correlação entre a participação na CME e maior soma recebida como contribuição de campanha.

Tabela 12 – Financiamento captado pelos parlamentares em função da experiência pregressa na CME

<b>Participação na CME</b>	<b>Número de Parlamentares</b>	<b>Porcentagem</b>	<b>Valor Médio de Financiamento</b>
Não Participação	69	55.5%	R\$ 78.605,00
1 Ano	8	16.5%	R\$ 201.875,00
2 Anos	4	5.1%	R\$ 125.000,00
3 Anos	6	11.7%	R\$ 190.833,33
4 Anos	7	11.2%	R\$ 155.714, 29
Total	94	100%	R\$ 103.976,01

Fonte: Elaboração própria

A diferença de financiamento entre atores políticos que participaram e não participaram da CME é significativa. Enquanto um membro não participante contou em média com R\$ 78.605,00, um deputado que participou por pelo menos um ano recebeu em média R\$ 174.000, mais de duas vezes maior – diferencial de 221, 35% em relação aos não participantes.

No entanto, é preciso ressaltar que alguns candidatos são ao mesmo tempo incumbentes, membros de coligação, e estão filiados a partidos com bandeiras mais favoráveis ao financiamento. Dessa forma, há diversas variáveis que interagem simultaneamente na causalidade de maior ou menor financiamento. Portanto, tratamento estatístico mais elaborado é preciso ser empregado para compreender o real impacto de cada dimensão exposta anteriormente.

Considerando as características dos dados, optou-se por utilizar novamente a regressão logística multinomial. Através dessa linguagem estatística será possível observar qual variável foi mais significativa para deslocar um candidato financiado de um quartil de valor inferior para um quartil de valor superior.

A Tabela 13 apresenta as variáveis consideradas no modelo.

Tabela 13 – Variáveis implementadas no modelo estatístico para a rede de financiamento de 2014

<b>Variáveis Dependentes</b>		
Volume de financiamento captado	Quartil 0	Entre 0 e R\$ 30000
	Quartil 1	Entre R\$ 30000 e R\$ 40000
	Quartil 2	Entre R\$ 40000 e R\$ 130000
	Quartil 3	Maior que R\$ 130000
<b>Variáveis Independentes</b>		
Variável	Descrição	Referências Bibliográficas
Incumbência	0 para desafiantes; 1 para incumbente	Mancuso (2015); Speck e Mancuso (2013;2015)
Coligação Governista	0 para não participantes, 1 para participantes	Mancuso (2015); Speck e Mancuso (2013;2015)
Distância Ideológica	Conforme a posição partidária – mais negativo, maior inclinação à esquerda; mais positivo, maior inclinação à direita	Zucco Jr e Lauderdale (2011); Mancuso (2015)
Participação Anterior na CME	Entre 0 e 4, de acordo com os anos de participação na comissão	Carazza (2018)
Empresário	0 para não empresários; 1 para empresários	Mancuso (2015); Speck e Mancuso (2013;2015)

Fonte: Elaboração própria.

Ao realizar a regressão logística multinomial com as variáveis elencadas, aferiu-se o quadro de resultados apresentados na Tabela 14.

Tabela 14 – Quadro de resultados gerados pela regressão logística multinomial para a rede de 2014

	<b>Quartis</b>	<b>B</b>	<b>Significância</b>	<b>Exp(B)</b>
<b>1</b>	Intercepto	-1.836	0.024	
	Participação Anterior na CME	0.231	0.505	1.260
	Incumbência	-0.201	0.778	0.818
	Empresário	0.634	0.379	1.885
	Coalizão Governista	<b>2.288</b>	<b>0.010*</b>	<b>9.858</b>
	Distância Ideológica	0.047	0.919	1.049
<b>2</b>	Intercepto	-0.422	0.521	
	Participação Anterior na CME	0.419	0.179	1.521
	Incumbência	0.120	0.857	1.127
	Empresário	0.036	0.959	1.037
	Coalizão Governista	0.108	0.890	1.114
	Distância Ideológica	-0.438	0.316	0.645
<b>3</b>	Intercepto	-0.966	0.180	
	Participação Anterior na CME	<b>0.668</b>	<b>0.030*</b>	<b>1.951</b>
	Incumbência	-0.265	0.716	0.768
	Empresário	-0.079	0.919	0.924

	Coalizão Governista	0.918	0.267	2.504
	Distância Ideológica	-0.037	0.937	0.963

O quartil de referência é o Quartil 0.

\*Significância (p<0.10)

Fonte: Elaboração própria

Em relação aos testes de ajuste do modelo adotado, a regressão se revelou de consistência satisfatória. Quanto ao coeficiente pseudo-R<sup>2</sup> de McFadden, o modelo apresentou o valor de 0,085, distante da faixa recomendada de 0,2 e 0,4, mas ainda próximo de um bom modelo (MCFADDEN, 1979). Em relação ao teste de razão de verossimilhança, o modelo se revelou ajustado para a significância de 10%, não tão ajustado quanto a regressão do evento eleitoral anterior, mas ainda se configurando um modelo de grande validade. O teste de desvio também revelou a consistente do método adotado, apontando que o modelo desenhado é mais explicativo que o modelo apenas com o intercepto do modelo.

A classificação de regressão conseguiu também resultados que atestam a validade do modelo, como pode ser observado na Tabela 15.

Tabela 15 – Quadro de resultados gerados pela regressão logística multinomial para a rede de financiamento de 2014

Observado	Predito				Porcentagem Correta
	0	1	2	3	
Quartil 0	13	9	3	2	48.1 %
Quartil 1	3	14	3	2	63.6 %
Quartil 2	8	6	7	3	29.2 %
Quartil 3	6	6	2	7	33.3 %
Porcentagem global	31.9 %	37.2 %	16.0 %	14.9 %	43.6 %

Fonte: Elaboração própria

A classificação da regressão, como se nota, consegue prever 43,6% dos acertos de forma global, com destaque para a categoria Quartil 1, onde o acerto foi de 63,6%. Cabe notar que o modelo não possui robustez exemplar, mas dado o escopo teórico da pesquisa, na qual poucos trabalhos semelhantes foram realizados para estabelecer parâmetros, a regressão se mostrou de grande validade. E ainda, um modelo já apresenta validade quando a taxa de acertos das categorias é maior que a representação da categoria no somatório dos dados. Como pode ser observado na Tabela 16, foi o caso para a regressão adotada.

Tabela 16 – Quadro de resultados gerados pela regressão logística multinomial para a rede de 2014

<b>Quartis</b>	<b>Número de Parlamentares</b>	<b>Porcentagem Marginal</b>
0	27	28.7 %
1	22	23.4 %
2	24	25.5 %
3	21	22.3 %
Total	94	100.0 %

Fonte: Elaboração própria

Observando os dados encontrados na regressão, percebemos que apenas duas variáveis foram de fato explicativas – com o nível de significância adotado de 10%. No Quartil 1, percebemos que a presença do parlamentar na coalizão governista amplia consideravelmente a chance de o candidato migrar do Quartil 0, onde o financiamento de campanha é menor – entre 0 e R\$30.000, para o Quartil 1 – onde a faixa de financiamento é de R\$30.000 até 40.000. Ter elos com partidos políticos da coalizão governista representa então maior habilidade em captar recursos para a disputa eleitoral.

No Quartil 3, por sua vez, a variável explicativa no nível de significância adotado foi a participação anterior na Comissão de Minas e Energia. Conforme os resultados encontrados, a participação progressiva na comissão aumenta em cerca de 95% a chance do parlamentar saltar da faixa de referência Quartil 0 para o extrato mais elevado Quartil 3, onde se encontra os deputados que acessaram mais de R\$ 130.000 para suas campanhas eleitorais. O maior financiamento pode servir como oportunidade para aprofundar laços de cooperação entre interesses políticos e privados, oligarquizar posições estratégicas e manter pautas particulares na agenda política.

Novamente, percebemos que há indícios consistentes que a pulverização do financiamento eleitoral não é neutra e aleatória. Como apresentado pelos resultados da regressão logística multinomial, o fato de o parlamentar estar alinhado com a coligação governista e sua experiência parlamentar anterior ampliam notadamente sua habilidade social na competição por maiores recursos financeiros na batalha eleitoral.

Assim como empreendido no item anterior, podemos investigar algumas relações possíveis que foram iniciadas a partir do quadro colocado pela rede de financiamento de 2014.

### 5.2.3 Atividade parlamentar no período 2015-2017

Análogo ao exercício realizado na pesquisa sobre as relações entre a rede de financiamento eleitoral construídas no pleito de 2010, serão agora analisados os mecanismos que potencialmente surgem das redes de financiamento construídas na campanha eleitoral de 2014. O foco mais uma vez recai sobre o possível posicionamento dos parlamentares na Comissão de Minas e Energia, e as eventuais variáveis explicativas estão elencadas no Quadro 3.

Quadro 3 – Variáveis elencadas para a correlação de Spearman com os indicadores da rede de 2014

Variável Dependentes	Variáveis Independentes
Participação do parlamentar na CME no período 2011-2015	Incumbência
	Participação na Coligação Governista
	Grau de Centralidade na rede de 2010
	Distância Ideológica
	Empresário
	Valor Financiado
	Participação do Parlamentar na CME no período 2007-2010

Fonte: Elaboração própria

Ao estabelecer a correlação de Spearman entre a variável dependente que dimensiona o grau de participação do parlamentar na CME e as outras variáveis independentes, encontramos o seguinte quadro de resultados (Tabela 17).

Tabela 17 – Quadro de resultados gerados pela correlação de Spearman

Variáveis Independentes	Correlação de Spearman com Variável Participação na CME entre 2015-2017
Valor do Financiamento	0,145 (0,163)
Participação na Coligação Governista	0,051 (0,623)
Distância Ideológica	0,191 (0,065)
Incumbência	0,111 (0,287)
Empresário	0,068 (0,513)
Participação na CME no Período 2011-2014	0,496* (0,000)
Grau de Centralidade	0,096 (0,355)

\* A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral)

Fonte: Elaboração própria

Assim como o resultado encontrado anteriormente, a participação anterior na Comissão de Minas e Energia é o fator mais intimamente correlacionado com a

participação na comissão no próximo ciclo político. É evidente que relações políticas no campo partidário e a tomada de decisão pelo Colégio de Líderes determinam diretamente na composição das comissões, mas é interessante observar como há indícios que parlamentares consigam estabelecer uma legítima hegemonia nas comissões, particularmente na CME, preservando o status quo e se entrincheirando em posições privilegiadas no controle da agenda governamental. Retomando nossas unidades de análise, são atores com habilidade social destacada e personagens centrais para a organização dos subsistemas políticos, incluindo o de energia eólica.

## **6. REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES DA ENERGIA EÓLICA NAS ARENAS POLÍTICAS**

Analisado as relações construídas entre grupos econômicos e agentes políticos nos pleitos eleitorais de 2010 e 2014, é necessário avançar na investigação, percebendo como a rede de interações provoca desdobramentos na representação de interesses dos atores do mercado de energia eólica nas mais diversas arenas políticas.

Como buscamos na pesquisa proposta compreender as interações que ocorrem em arenas políticas institucionalizadas, é importante observar que a natureza da representação de interesses será influenciada não apenas pelas redes de interesse formadas no período eleitoral, mas também será fortemente marcado pelas regras e dispositivos jurídicos dispostos nos respectivos regimentos das arenas em questão – a dizer, os arranjos de governança, como entendidos em nosso quadro de análise.

Visando iluminar o alcance da representação de interesses dos grupos que povoam o mercado de energia eólica, foram destacadas três arenas políticas onde as pautas defendidas pelos grupos de pressão poderiam ser colocadas e satisfeitas. A arena mais imediata é a arena legislativa, que no contexto político brasileiro é formada, em nível federal, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Quando nossa lente se lançar sobre essa arena, será analisado como a produção legislativa acerca da energia eólica no Brasil no período de 2010-2017 ocorreu. Atores proponentes de projetos de lei serão explicitados, assim como a colocação de emendas e votações que demonstrem mobilização de viés no exercício legislativo.

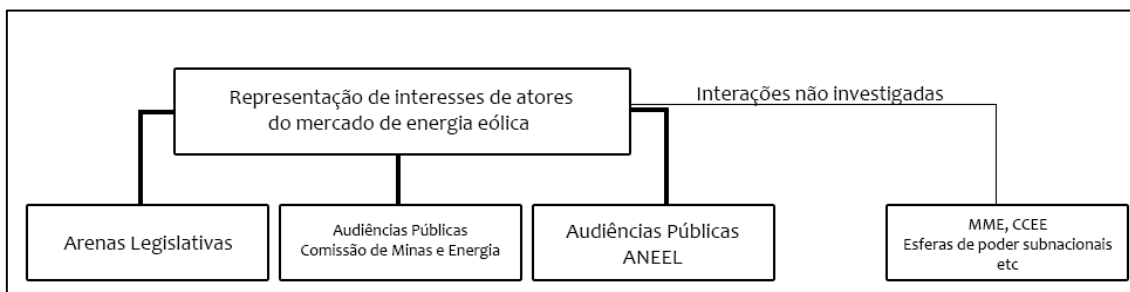
Em seguida, as audiências públicas entram no escopo da investigação. No esforço de enriquecer a análise, um recorte estratégico foi adotado: compreender as formas de interação entre agentes públicos e privados ocorridas em audiências públicas situadas em arenas políticas diferentes. Para tal, foram selecionadas as audiências públicas ocorridas na Comissão de Minas e Energia, arena central na construção da armadura institucional para o setor de energia eólica junto aos parlamentares. Além disso, as audiências públicas ocorridas na ANEEL foram analisadas. Como a ANEEL se caracteriza como uma instituição predominantemente técnica, pode se esperar resultados diferentes dos percebidos em arenas mais abertas aos interesses privados, como a arena parlamentar.

No entanto, é preciso reconhecer que adotando esse recorte de pesquisa, diversas interações ocorridas em outras arenas políticas foram ignoradas. A própria ABEEólica reconhece em seus relatórios que realiza contatos com agentes públicos em outras arenas,

como parlamentares dispostos em outras comissões ou técnicos da ONS, e atua na representação de interesses em audiências públicas do MME, dentre outras arenas (ABEEÓLICA, 2016).

Dessa forma, podemos sintetizar os canais de interação recortados conforme o esquema disposto na Figura 10.

Figura 10 – Arenas políticas destacadas na pesquisa.



Fonte: Elaboração própria

Compreender a operação de todo um subsistema político pode se revelar demasiadamente trabalhoso, sobretudo porque alguns canais de comunicação entre grupos de pressão e Estado não são plenamente transparentes e institucionalizados. Dessa forma, lançar luz sobre um segmento do subsistema, em seus aspectos mais latentes e rastreáveis, pode ser suficiente para compreender não apenas sua dinâmica, mas a estrutura do macrosistema político como um todo. Nesse sentido, o recorte adotado é um esforço de investigar a lógica de ação de atores individuais e instituições em distintas arenas políticas.

Ainda assim, a seleção de determinadas interações em detrimento de outras se justifica pelo volume e consistência de dados encontrados, e pelo enfoque na regulação política em nível federal. As interações dos grupos de interesse e o Ministério de Minas e Energia se revelaram de difícil rastreamento, apenas algumas cartas dispersas foram encontradas.

### 6.1 A energia eólica na arena legislativa

Dentre os diversos grupos de pressão organizados da sociedade brasileira, alguns grupos econômicos se destacam pela elevada capacidade de mobilização para realizar lobby e cristalizar seus interesses na agenda governamental (CARAZZA, 2016). Setores ligados ao agronegócio, ao mercado financeiro e industrial são logo lembrados como

hábeis em alinhar as políticas públicas ao seu favor, através da adoção de proteções comerciais, empréstimos de bancos de desenvolvimento públicos, perdões de dívidas, dentre outras benesses (LISBOA e LATIF, 2013; MANCUSO, 2004; BRESSER-PEREIRA, 2018a; 2018b).

No caso do setor industrial, por exemplo, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) disponibiliza uma agenda legislativa própria, com projetos de lei em tramitação que interessam diretamente os grupos privados que permeiam o setor industrial brasileiro. A apresentação pública dos interesses da indústria na arena legislativa possibilitou que pesquisadores interessados em investigar a relação entre elites políticas e econômicas estabelecessem relações entre o financiamento de campanha e o comportamento parlamentar ao decorrer da legislatura onde os projetos foram propostos e votados, lançando mão de metodologias diversas e encontrando resultados que muito ajudaram na compreensão de nosso sistema político<sup>49</sup>.

No entanto, os grupos de pressão atrelados ao mercado de energia eólica não realizam o expediente de pontuar de forma clara quais seus focos de mudança institucional. A falta dessa sistematização em uma agenda legislativa da energia eólica, torna os interesses desses grupos de pressão na arena legislativa um conjunto não sistemático de leis de difícil mapeamento. Diversas causas podem explicar esse déficit na organização dos interesses da energia eólica, como a própria brevidade do campo de eólica no contexto brasileiro, ou a ainda incipiente organização do subsistema político na indústria eólica e a penetração dos grupos de pressão nas arenas políticas.

Ainda assim, consultando os relatórios disponibilizados pela ABEEólica e pela Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Energia Elétrica (APINE)<sup>50</sup> permite-nos destacar um número representativo de mudanças legislativas no período 2011-2017 colocadas como importantes para o desenvolvimento da energia eólica no Brasil.

No período de 2011 a 2014, cinco propostas legislativas acerca da energia eólica foram colocadas. São elas: Medida Provisória (MP) 579/2012, MP 656/2014 e MP 641/2014, Projeto de Lei (PL) 4059/2012 – apensado ao PL 2289/2007, Projeto de Lei do

---

<sup>49</sup> É o caso, por exemplo, das pesquisas empreendidas por Figueiredo Filho (2009), Mancuso (2007), Machado (2016) e Santos et al. (2015), dentre outros.

<sup>50</sup> A APINE recruta empresas que possuem também empreendimentos em energia eólica, dentre vários outros – por isso não considerado como fonte para delimitação dos atores - mas são, de forma geral, empresas pequenas e pessoas físicas e que operam no mercado livre de energia.

Senado (PLS) 378/2013 e PLS 401/2013. No Quadro 4 está disposta a descrição destas propostas legislativas.

Quadro 4 – Propostas legislativas acerca da energia eólica propostas entre 2011 e 2014.

<b>Proposta</b>	<b>Descrição</b>	<b>Proponente</b>	<b>Estado da Tramitação</b>
MP 579/2012	Dispõe sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, sobre a redução dos encargos setoriais, sobre a modicidade tarifária, e dá outras providências.	Presidente Dilma Rousseff (PT)	Transformada em norma jurídica com veto parcial
MP 656/2014	Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação incidentes sobre a receita de vendas e na importação de partes utilizadas em aerogeradores, prorroga benefícios, altera o art. 46 da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, que dispõe sobre a devolução ao exterior ou a destruição de mercadoria estrangeira cuja importação não seja autorizada, e dá outras providências.	Presidente Dilma Rousseff (PT)	Transformada em norma jurídica com veto parcial
MP 641/2014	Altera o inciso II do § 2º do art. 2º da Lei nº 10.848/2004 (que dispõe sobre a comercialização de energia elétrica), para permitir que a energia comprada pela distribuidora para garantir o abastecimento na área sob sua concessão poderá ser entregue pela geradora no mesmo ano do contrato, e não apenas a partir do ano subsequente.	Presidente Dilma Rousseff (PT)	Transformada em Projeto de Lei de Conversão
PL 4059/2012 – apensado ao PL 2289/2007	Disciplina a aquisição e o arrendamento de imóvel rural, por pessoas estrangeiras, em todo o território nacional. Regulamenta a Constituição Federal de 1988. Revoga a Lei nº 5.709, de 1971.	Deputado Raimundo Gomes de Matos (PSDB-CE)	Tramitando em Regime de Urgência - Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário
PLS 378/2013	Acrescenta § 1º-A ao art. 17 da Lei nº 9.074/95 (que dispõe sobre concessões e permissões de serviços públicos), altera a redação do inciso VI do art. 4º da Lei nº 10.847/2004 (que cria a Empresa de Pesquisa Energética - EPE) e acrescenta § 4º ao art. 3º da Lei nº 10.848/2004 (que dispõe sobre a comercialização de energia elétrica), para condicionar a realização de leilões de linhas de transmissão da rede básica e de novos empreendimentos de geração à obtenção da respectiva licença prévia junto ao órgão licenciador ambiental.	Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP)	Arquivada ao final da legislatura.
PLS 401/2013	Acrescenta o inciso V ao art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, para estabelecer que a respectiva licença de instalação é anexo obrigatório do edital de licitação de empreendimento para o qual seja exigido licenciamento ambiental.	Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP)	Arquivada ao final da legislatura.

Fonte: Elaboração própria.

Em alguma medida, todas as propostas colocadas atingem diretamente o mercado de energia eólica. As PLS 378 e 401 influenciam, sobretudo, o processo de construção

das linhas de transmissão de energia que servem como vias para a entrega da energia elétrica geradas nos parques eólicos. A imposição de novo regulamento que coloque como condição para a licitação de linhas de transmissão o prévio licenciamento ambiental foi vista com maus olhos pelos agentes do setor, que temiam maior burocracia para os empreendimentos e maior atraso na entrega de energia elétrica. Cabe observar que o proponente dos PLS – Senador Aloysio Nunes (PSDB/SP) - não foi citado na rede de financiamento de campanha da disputa eleitoral de 2010.

Já a PL 4059/2012, posteriormente apensada ao PL 2289/2007, versa sobre a regulamentação da possibilidade de pessoas estrangeiras adquirirem frações do território nacional, sobretudo os situados em regiões rurais. Novamente, essa mudança institucional é de crucial centralidade para os empreendimentos de energia eólica, visto que muitas vezes precisam ocupar grandes espaços em regiões rurais do Brasil, e a abertura do território nacional para aquisição e arrendamento direto de agentes estrangeiros poderia potencialmente alavancar e baratear os custos de instalação de parques eólicos no Brasil. Em função da profunda alteração na relação entre autonomia e território que proporciona, a mudança é alvo de grande polêmica, já que poderia fomentar a perda de soberania do Estado nacional sobre significativas fatias de seu território. O proponente do PL 4059/2012 também está ausente da rede de financiamento de campanha da disputa eleitoral de 2010.

A análise do processo legislativo acerca das Medidas Provisórias já revela elementos mais interessantes sobre a dimensão política do mercado de energia eólica. De imediato, é possível notar protagonismo do poder executivo na produção legislativa. Das seis iniciativas consideradas, 3 foram advindas de medidas provisórias editadas pela chefe do executivo.

Após a edição da MP 579/12 pela então Presidente da República Dilma Rousseff, a proposta legislativa foi apreciada pelo parlamento. Nesta etapa do processo legislativo, a MP recebeu duas emendas referentes ao mercado de energia eólica que foram votadas junto ao texto final e agregada à conversão para a Lei N° 12783/13. No Quadro 5 está disponibilizada informações sobre as emendas colocadas e seus proponentes.

Quadro 5 – Descrição das emendas referentes à energia eólica na MP 579/12.

<b>Emendas</b>	<b>Descrição</b>	<b>Proponente</b>	<b>Presença na rede de financiamento de campanha de 2010</b>	<b>Presença na rede de financiamento de campanha de 2014</b>

Emenda 52	Flexibilização na comercialização de energia gerada por fontes alternativas (eólica incluída) advinda de pequenos produtores.	Deputado Federal Arnaldo Faria de Sá – PTB/SP	Não	Não
Emenda 67	Promover a competitividade de fontes alternativas (eólica incluída) através da restrição do repasse da Conta Desenvolvimento Energético para as fontes tradicionais.	Deputado Federal Arthur Oliveira Maia MDB/BA	Não	Não

Fonte: Elaboração própria.

Como descrito pelo Quadro 5, percebemos que a construção de viés no corpo da MP que se tornou a Lei N° 12783/13 não teve relação direta com o financiamento recebido nos pleitos eleitorais de 2010 e 2014. Outras possibilidades de laços clientelísticos não investigados podem explicar a tomada de decisão destes agentes políticos, como financiamento direto para comitês eleitorais. Ainda assim, as relações podem se dar entre interesses partidários e grupos privados em esfera que o desenho de pesquisa proposto não abarca.

Nos trâmites da MP 656/2014, por sua vez, novas interações foram percebidas na disposição de emendas para mudança do texto original da Medida Provisória. Dado a natureza estratégica da proposta legislativa – referente ao setor tributário -, há um grande incentivo para parlamentares representarem seus interesses setoriais e pressionarem por uma arquitetura institucional que melhor favoreça seus grupos aliados. Não à toa, 386 emendas foram apresentadas à esta medida provisória. No Quadro 6 é possível observar as emendas que se referiram diretamente ao mercado de energia eólica.

Quadro 6 – Descrição das emendas referentes à energia eólica na MP 656/2014.

<b>Emendas</b>	<b>Descrição</b>	<b>Proponente</b>	<b>Presença na rede de financiamento de campanha de 2010</b>	<b>Presença na rede de financiamento de campanha de 2014</b>
Emenda 47	Ampliar a contratação de energia eólica para a distribuição energética na região nordeste.	Senador Romero Jucá – PMDB/RR	Não	Não
Emenda 54	Ampliar o mercado livre de energia advinda de fontes alternativas.			
Emenda 88	Inserir a cadeia de aerogeradores na lista de isentos do imposto PIS/COFINS	Senador Inácio Arruda – PCdoB/CE	Não	Não
Emenda 103	Ampliar o mercado livre de energia advinda de fontes alternativas.	Deputado Federal Manoel Junior – PMDB/PB	Não	Não

Emenda 281	Inserir a cadeia de aerogeradores na lista de isentos do imposto PIS/COFINS e isentar de impostos os importadores de aerogeradores	Deputado Federal Edinho Bez – PMDB/CE	Não	<b>Sim</b>
Emenda 282				
Emenda 284				
Emenda 239	Inserir a cadeia de aerogeradores na lista de isentos do imposto PIS/COFINS e isentar de impostos os importadores de aerogeradores	Deputado Federal Alfredo Sirkis – PSB/RJ	Não	Não
Emenda 240				

Fonte: Elaboração própria.

É preciso observar ainda que a MP 656/2014 já carregava em seu texto original a redução de tarifas para a importação e comércio de aerogeradores e turbinas eólicas, componentes cruciais para o mercado de energia eólica. Essa dinâmica de proposta legislativa denuncia uma possibilidade de laço direto dos grupos de pressão com o chefe do Executivo, que nas atribuições legislativas asseguradas pela Constituição Federal, pode exercer um poder assimétrico na proposição de leis e políticas públicas<sup>51</sup>.

Quanto ao terreno das emendas, se percebe uma fraca relação entre a decisão de influenciar na proposta legislativa e a presença nas redes de financiamento eleitoral anteriormente descritas. O Deputado Federal Edinho Bez, à época no PMDB do Ceará, foi o único membro que participou da rede de financiamento, e apenas na campanha de 2014. Como o evento é único, é impossível atrelar o montante recebido em 2014 ao posicionamento parlamentar no ciclo político entre 2011 e 2014.

Importante ressaltar a presença do Senador Romero Jucá como personagem que não apenas articulou emendas para esta MP como atuou como relator da MP 656/2014, se tornando um elemento de elevada importância para tramitação. O Senador Romero Jucá, cabe notar, é representante do estado de Roraima, onde há vastos territórios com ventos de alta capacidade e, sendo assim, grande potencial para instalação de projetos eólicos.

Quanto à tramitação da MP 641/2014, emendas referentes ao mercado da energia eólica também foram implementadas ao texto da proposta legislativa. Diferente da MP discutida anteriormente, novos atores atrelados à rede de financiamento eleitoral foram citados. A relação entre emendas e seus proponentes pode ser consultada no Quadro 7.

---

<sup>51</sup> Conforme o estudo abrangente de Carazza (2018), é prática de diversos grupos de pressão se comunicarem diretamente com o Presidente da República, dado seu grande poder de agenda. A dinâmica dos laços de poder entre elites políticas e econômicas desvelada pela Operação Lava-jato, revelam exatamente o vínculo direto dos grupos econômicos com os altos postos do executivo federal.

Quadro 7 – Descrição das emendas referentes à energia eólica na MP 641/2014.

<b>Emendas</b>	<b>Descrição</b>	<b>Proponente</b>	<b>Presença na rede de financiamento de campanha de 2010</b>	<b>Presença na rede de financiamento de campanha de 2014</b>
Emenda 3	Ampliação e incentivo ao mercado livre de energia advinda de fontes alternativas (eólica incluída).	Senador Romero Jucá – PMDB/RR	Não	Não
Emenda 7	Ampliação e incentivo ao mercado livre de energia advinda de fontes alternativas (eólica incluída).	Senador Ivo Cassol – PP/RO	Não	Não
Emenda 31	Crédito oficial dos bancos oficiais ao autoprodutores de energia através de micro ou minigeração.	Senador Inácio Arruda – PcdB/CE	Não	Não
Emenda 17	Ampliação e incentivo ao mercado livre de energia advinda de fontes alternativas (eólica incluída).	Deputado Federal Pedro Uczai – PT/SC	Não	<b>Sim</b>
Emenda 18				
Emenda 22	Benefícios tributários para produtores de energia eólica.	Deputado Federal Eduardo Sciarra – PSD/PR	<b>Sim</b>	Não
Emenda 29	Ampliação e incentivo ao mercado livre de energia advinda de fontes alternativas (eólica incluída).	Deputado Federal Weliton Prado – PT/MG	Não	<b>Sim</b>
Emenda 37	Ampliação e incentivo ao mercado livre de energia advinda de fontes alternativas (eólica incluída).	Deputado Federal Mendonça Filho – DEM/PE	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
Emenda 41	Segmentação dos leilões de energia conforme a localização do empreendimento.	Deputado Federal Arnaldo Jardim – PPS/SP	Não	<b>Sim</b>
Emenda 45	Ampliação e incentivo ao mercado livre de energia advinda de fontes alternativas (eólica incluída).			
Emenda 47	Ampliação e incentivo ao mercado livre de energia advinda de fontes alternativas (eólica incluída).	Deputado Federal Odair Cunha – PT/MG	Não	<b>Sim</b>

Fonte: Elaboração própria.

No ciclo eleitoral entre 2011 e 2014, os Deputados Federais Eduardo Sciarra (PSD/PR) e Mendonça Filho (DEM/PE) – citados na rede de 2010 - lançaram emendas que beneficiariam em alguma medida o mercado de energia eólica.

Os indícios apresentados não permitem estabelecer uma relação causal suficiente entre o financiamento eleitoral e tomada de decisão do parlamentar diante o trâmite da MP. No entanto, é importante reconhecer que o financiamento de campanha constrói um laço de obrigações mútuas e também um canal de comunicação entre grupos de pressão e agentes políticos. O fundamento da ação do parlamentar pode apresentar múltiplas

causas, desde o franco interesse em contribuir com o desenvolvimento econômico brasileiro através do desenvolvimento do setor de energia eólica até a direta fidelidade ao financiamento eleitoral. Preencher a lacuna deixada pela investigação proposta exigiria um outro desenho de pesquisa, com uma metodologia que promovesse uma observação pormenorizada do objeto observado.

Da mesma forma, cinco emendas apresentadas foram propostas por parlamentares participantes da rede de financiamento eleitoral para a campanha de 2014. Além do já citado Deputado Federal Mendonça Filho (DEM/PE), os parlamentares Pedro Uczai (PT/SC), Weliton Prado (PT/MG), Arnaldo Jardim (PPS/SP) e Odair Cunha (PT/MG) representaram os interesses do mercado de energia eólica no trâmite da MP 641/2014.

Atrair o financiamento recebido na campanha eleitoral de 2014 ao comportamento pregresso destes parlamentares – algo como uma gratificação por terem representado os interesses da energia eólica na magistratura anterior – seria realizar um salto analítico imprudente. Os grupos empresariais considerados na rede possuem interesses múltiplos nas arenas políticas, bem como os parlamentares atuam sob orientação de diversos valores e interesses. Portanto, estabelecer uma relação direta entre a representação dos interesses do mercado de energia eólica e o financiamento posterior seria uma generalização apressada. Novamente, é preciso pontuar que os laços de interesse existem, mas podem se mobilizar por causalidades múltiplas.

Já na 55ª Legislatura, que compreende o período entre 2015 e 2017, duas Medidas Provisórias se destacam como centrais segundo as associações que representam politicamente o mercado de energia eólica (ABEEÓLICA, 2017). A descrição das MPs está disposta no Quadro 8.

Quadro 8 – Propostas legislativas acerca da energia eólica submetidas entre 2015 e 2017.

<b>Proposta</b>	<b>Descrição</b>	<b>Proponente</b>	<b>Estado da Tramitação</b>
MP 675/2015	Eleva de 15% (quinze por cento) para 20% (vinte por cento) a alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) para: as pessoas jurídicas de seguros privados, as de capitalização, os bancos de qualquer espécie, as distribuidoras de valores mobiliários, as corretoras de câmbio e de valores mobiliários, as sociedades de crédito, financiamento e investimentos, as sociedades de crédito imobiliário, as administradoras de cartões de crédito, as sociedades de arrendamento mercantil, as cooperativas de crédito e as associações de poupança e empréstimo.	Presidente Dilma Rousseff (PT)	Transformada em norma jurídica com veto parcial
MP 735/2016	A MPV estabelece que caberá, a partir de 2017, à Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) a responsabilidade de gerir a RGR; realiza modificações na	Presidente Michel Temer (MDB)	Transformada em norma

(Foi conhecida por permitir em suas cláusulas a maior participação privada na Eletrobrás).	gestão e no rateio das cotas de CDE; permite que a União licite as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica alcançadas pela Lei nº 12.783, de 2012, junto com a transferência do controle acionário da concessionária controlada direta ou indiretamente pela União; permite também que se transfira o controle societário da concessionária, como opção à caducidade da concessão, para grupo com habilitação técnica, jurídica e financeira para garantir a prestação adequada do serviço.		jurídica com veto parcial
--	---	--	---------------------------

Fonte: Elaboração própria.

Depois de editada pela Presidente da República Dilma Rousseff (PT), a MP 567/15 recebeu 5 emendas ao seu texto original que versam sobre a operação do mercado de energia eólica. A descrição das emendas pode ser conferida no Quadro 9.

Quadro 9 – Descrição das emendas referentes à energia eólica na MP 675/2015.

<b>Emendas</b>	<b>Descrição</b>	<b>Proponente</b>	<b>Presença na rede de financiamento de campanha de 2010</b>	<b>Presença na rede de financiamento de campanha de 2014</b>
Emenda 7	Isentar dos impostos PIS/PASEP e COFINS toda a cadeia produtiva de pás de motores e turbinas eólicas.	Deputado Federal Ricardo Barros – PP/PR	Não	Não
Emenda 8				
Emenda 30				
Emenda 31				
Emenda 122	Regime jurídico diferenciado para empresas que adquirirem energia da CHESF, garantindo, segundo o autor da proposta, investimentos assegurados para outras fontes renováveis (com enfoque no texto para eólica e solar).	Senador Romero Jucá – PMDB/RR	Não	Não

Fonte: Elaboração própria.

Como pode ser observado, os proponentes das emendas a MP 675/2015 não possuíam vínculo com empresas financiadoras de campanha. As sugestões destas emendas podem então obedecerem a relações de interesses que escapam da esfera dos laços criados pelo pleito eleitoral. Pode ser o caso do Senador Romero Jucá (MDB/RR), que como apontado anteriormente, possui motivações pessoais para fazer uso político do desenvolvimento do mercado de energia eólica na região de Roraima.

Por sua vez, na tramitação da MP 735/2016 editada pelo Presidente da República Michel Temer (MDB) – que assumiu o posto de chefe do Executivo federal após o impeachment de Dilma Rousseff (PT) – recebeu 10 sugestões de emendas intimamente ligadas ao mercado de energia eólica. Conhecida pela mídia por “MP da Privatização da Eletrobrás”, a proposta legislativa foi rodeada de polêmicas e ainda não foi plenamente apreciada pelo parlamento. As emendas colocadas em discussão podem ser conferidas no Quadro 10.

Quadro 10 – Descrição das emendas referentes à energia eólica na MP 735/2016.

<b>Emendas</b>	<b>Descrição</b>	<b>Proponente</b>	<b>Presença na rede de financiamento de campanha de 2010</b>	<b>Presença na rede de financiamento de campanha de 2014</b>
Emenda 6	Mudança organizacional no setor elétrico, a fim de liberar recursos para maior competitividade no setor elétrico.	Senador José Pimentel – PT/CE	Não	Não
Emenda 14	Mudança organizacional no setor elétrico, a fim de liberar recursos para maior competitividade no setor elétrico.	Senador Dalírio Beber – PSDB/SC	Não	Não
Emenda 31	Redução de tarifas com transmissão de energia para o mercado de energia eólica e solar.	Deputado Federal Felipe Bornier – PROS/RJ	Não	Não
Emenda 34	Definição cotas anuais mínimas de contração de energia eólica.	Deputado Federal Carlos Zarattini – PT/SP	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
Emenda 51	Ampliação e incentivo ao mercado livre de energia advinda de fontes alternativas (eólica incluída).	Deputado Federal Pedro Uczai – PT/SC	Não	<b>Sim</b>
Emenda 57	Redução de tarifas de importação e comércio de equipamentos relacionados ao mercado de energia eólica e solar.	Deputado Federal Evandro Roman – PSD/PR	Não	Não
Emenda 70	Direcionar recursos para o uso de redes de distribuição por empreendimentos de mini e microgeração (eólica incluída).	Deputado Federal Laércio Oliveira – SD/SE	Não	<b>Sim</b>
Emenda 73	Maior abertura da matriz energética brasileira para energia eólica e solar.	Senador Ricardo Ferraço – PSDB/ES	Não	Não
Emenda 94	Reduzir os incentivos para a fonte energética a base de carvão mineral, liberando recursos para aumento de competitividade das fontes alternativas.	Deputado Federal João Fernando Coutinho – PSB/PE	Não	Não
Emenda 124	Ampliação e incentivo ao mercado livre de energia advinda de fontes alternativas (eólica incluída).	Senador Benedito de Lira – PP/AL	Não	Não

Fonte: Elaboração própria.

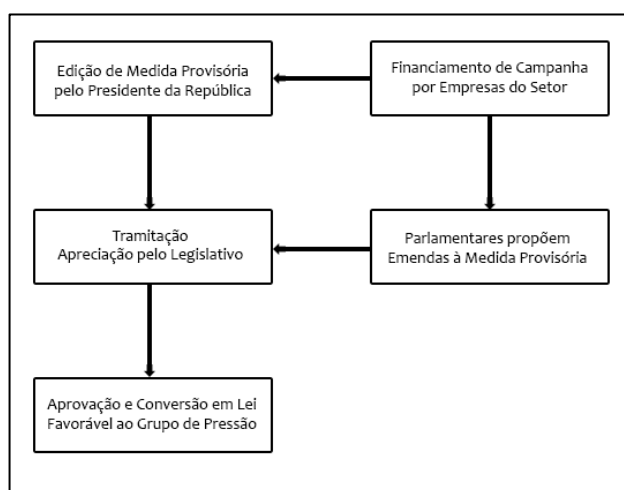
Dentre os representantes da Câmara dos Deputados que se movimentaram afim de editar o corpo da MP para beneficiar o mercado de energia eólica, destaca-se o parlamentar Carlos Zarattini (PT/SP), que contou com recursos financeiros

disponibilizados por empresas de energia eólica no pleito de 2010 e 2014. Cabe reforçar que aqui não se está defendendo que o parlamentar agiu conforme demanda de grupos econômicos, mas apenas iluminar o fato de que os laços de interesses mútuos foram construídos.

O mesmo acontece com os parlamentares Pedro Uczai (PT/SC) e Laércio Oliveira (SD/SE), membros da rede de financiamento formada na campanha de 2014. Ambos sugeriram mudanças institucionais que potencialmente influenciam no desenvolvimento do mercado de energia eólica. Novamente, o ponto aqui é esclarecer a formação de redes de interesse e não denunciar a tomada de decisão dos parlamentares.

Como o objetivo da pesquisa é rastrear a formação do subsistema político que amarra as arenas políticas aos interesses do campo de interações sociais ao redor da energia eólica, é relevante observar a provável dinâmica entre financiamento eleitoral e vieses no comportamento legislativo. Com os dados e análises acima disponibilizados, não é possível estabelecer uma relação consistente como em outros momentos desta pesquisa foi esboçado. No entanto, uma síntese adequada dos fenômenos observados habita no reconhecimento de que os laços formados no financiamento eleitoral de alguma forma são resgatados em arenas onde os interesses de determinado grupo organizado poderiam ser alojados. A Figura 11 apresenta um quadro que sistematiza os mecanismos encontrados.

Figura 11 – Possibilidades de intervenção de grupos privados na arena legislativa.



Fonte: Elaboração própria.

Para estabelecer com maior precisão a relação entre financiamento de campanha e atividade parlamentar seria preciso maior volume de dados, por exemplo, maior número

de leis e políticas consolidadas para o setor de energia eólica. Em função da ainda incipiente formação do campo de energia eólica, não foi possível fortalecer as conclusões aqui pontuadas.

A representação de interesses não acontece apenas com intervenções nas arenas legislativas. Um subsistema político também pode consolidar canais de comunicação com as arenas políticas afim de cristalizar seus interesses dentro da agenda institucional.

No estabelecimento destes canais de comunicação, as audiências públicas realizadas nas mais diferentes instituições governamentais se tornam mecanismo central de interação entre grupos de pressão e agentes públicos. Compreender a natureza destas interações se torna, portanto, um objeto de investimento incontornável no entendimento do funcionamento de um subsistema político. Nos tópicos subsequentes, o enfoque nas audiências públicas será realizado, com destaque especial para audiências públicas em esferas diferentes: as audiências realizadas na Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados e as audiências realizadas na Agência Nacional de Energia Elétrica, principal ente regulador do mercado energético brasileiro.

## **6.2 Audiências públicas como canais de comunicação**

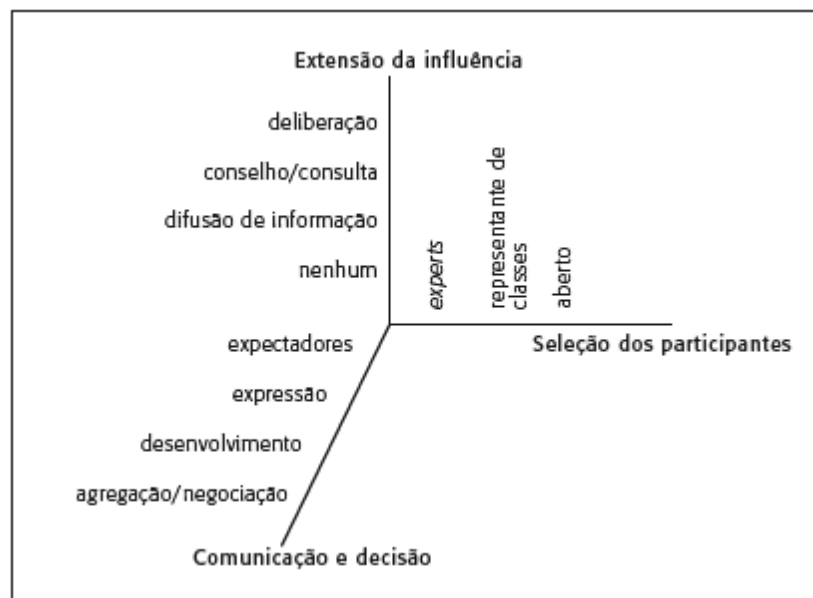
Com a evolução do sistema político brasileiro, as organizações públicas ganharam importantes instrumentos de interação com a sociedade civil organizada. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, diversos canais de comunicação entre sociedade, burocracia e classe política foram celebrados, dentre os quais se destacam a figura das audiências públicas (AVRITZER, 2009).

No entanto, as audiências públicas se portam como mecanismos de participação social com configurações bastante heterogêneas. Algumas audiências públicas podem contar com participação ampla da sociedade, dando voz a atores de diferentes níveis de qualificação técnica, poder aquisitivo e influência política. Por outro lado, algumas audiências públicas podem se revelar arenas de estrita discussão técnica, por vezes recrutando apenas atores de elevada especialização e grupos de interesses bem conectados com agentes políticos e burocráticos.

Nesse sentido, a dinâmica das audiências pública é reflexo direto do arcabouço institucional que viabiliza sua constituição e orienta a amplidão de atores recrutados e ações a serem realizadas.

Segundo Fung (2006), as arenas de participação social podem assumir diversos desenhos institucionais particulares. Conforme o quadro de análise do autor, a estrutura dos canais de participação social varia de acordo com três dimensões: a seleção dos participantes, a forma de comunicação e tomada de decisão e a extensão da influência. Os múltiplos desenhos de participação possíveis estão dispostos na Figura 12.

Figura 12 – Múltiplos desenhos de participação.



Fonte: Silva (2012), inspirada em Fung (2006)

A dimensão seleção dos participantes se orienta por dois questionamentos básicos: quem está apto a participar? E ainda, como determinados atores se tornam participantes? Essa dimensão da participação está organizada da forma mais restrita para a mais inclusiva. Os canais de participação podem se revelar, portanto, arenas marcadamente técnicas, onde apenas atores de elevada especialização e acesso amplo às informações setoriais são convidados a ganhar voz, mostrando grande hermetismo diante o restante da sociedade<sup>52</sup>. Os canais podem ainda se tornar espaços de representação de interesses de classe, demonstrando maior grau de abertura para grupos organizados ganharem voz nas arenas políticas. Em canais com essa conformação, grupos organizados de interesse são frequentemente convidados a interagir com a arena política e burocrática. Os canais de participação ainda podem apresentar permeabilidade total, onde qualquer membro da

<sup>52</sup> Retomando a tipologia apresentada anteriormente, canais tão estreitos de participação política podem ser característicos de microsistemas políticos.

sociedade interessado em apresentar sua visão sobre determinado aspecto da ação governamental. Portanto, o grau de abertura de dado canal de participação social é produto direto do volume de atores que consegue abarcar.

O eixo comunicação e decisão define a forma de interação possível no canal de participação, e varia o nível de intensidade de acordo com as possibilidades de ação e o grau de informação e comprometimento requerido para participar. No nível de comunicação mínimo estão os meros expectadores, onde os agentes apenas possuem o papel de ação passiva, geralmente ouvintes de palestras e exposições. O canal de comunicação pode ainda permitir determinado nível de expressão dos agentes convidados, oferecendo espaço para que os atores coloquem seu ponto de vista em torno de programas governamentais e problemas sociais. O canal de participação ainda pode atribuir maior grau de interatividade aos atores da sociedade civil, absorvendo perspectivas e diagnósticos para o desenho de programas e mudanças legislativas. Nesse sentido, a participação assume um caráter não apenas passivo, mas também ativo no desenvolvimento das ações governamentais. Em último nível, o canal de participação pode fomentar uma interação permanente entre atores públicos e privados em torno de problemas sociais, estabelecendo verdadeira arena de contínua negociação.

Por fim, a dimensão extensão da influência versa diretamente sobre o grau de impacto da participação, o estilo de interação de que se estabelece e o resultado final. O nível mais elementar é aquele no qual os atores participantes não possuem nenhum nível de influência sobre os resultados finais da interação entre atores do Estado e sociedade civil. Geralmente é uma situação típica da participação como expectador e ouvinte. Quanto a disposição de participação nos termos de difusão de informação, também não há expectativa de influência direta sobre os resultados finais; no entanto, essa forma de participação pode se revelar de grande importância para que os grupos de interesse apresentem seus pontos de vista sobre problemas públicos, ao tempo que podem ainda elencar um conjunto de soluções que os interessem. Em outros termos, é uma oportunidade central para que grupos de pressão construam um enquadramento particular sobre problemas setoriais em arenas políticas estratégicas.

Retomando as unidades de análise de Birkland (2006), os grupos podem realizar pressão suficiente para deslocar questões que estavam dispersas na agenda sistêmica diretamente para a agenda institucional. Na forma de conselho/consulta se espera a possibilidade concreta de influência da participação social nos resultados finais. É o caso dos conselhos de políticas públicas na área de saúde e educação e das audiências públicas

de algumas agências regulatórias no contexto brasileiro. Por fim, os canais de participação podem oferecer ainda margem de ação suficiente para deliberação pública, permitindo que decisões tomadas por grupos de interesse sejam diretamente transformadas em programas públicos e leis, independentemente da posição de burocratas e representantes eleitos. De fato, o modelo deliberativo é o de mais difícil arranjo, embora seja o que conte com participação social mais intensa.

No contexto da investigação empreendida, compreender o desenho de participação das audiências públicas realizadas na Comissão de Minas e Energia e na Agência Nacional de Energia Elétrica é central para realizar os objetivos específicos da pesquisa.

### **6.2.1 Audiências públicas da Comissão de Minas e Energia (CME)**

A Comissão de Minas e Energia é uma arena de destaque na tramitação de projetos que em alguma medida dizem respeito sobre a organização do sistema elétrico brasileiro. A comissão conta ainda com a realização de audiências públicas, onde diversos atores ganham espaço e voz para representar interesses públicos ou particulares. As audiências públicas são, portanto, oportunidades notáveis para interação entre agentes políticos, burocratas e grupos de pressão.

Conforme o Artigo 255 do Regimento Interno (RI) da Câmara dos Deputados, as audiências públicas podem ser realizadas através de requerimento de qualquer membro da comissão ou entidade interessada, e deve ter como funções principais fornecer instruções sobre matérias legislativas em trâmite e promover discussões sobre assuntos de interesse público relevantes (BRASIL, 2018).

Ainda no Artigo 256, o RI orienta que após a aprovação da abertura da audiência pública pela CME, a comissão selecionará “as pessoas interessadas e os especialistas ligados às entidades participantes, cabendo ao Presidente da Comissão expedir os convites” (BRASIL, 2018, p. 77). Percebe-se, portanto, que há uma restrição de ordem institucional que limita o escopo de participação da sociedade civil nas audiências públicas. Arcabouço institucional esse que possibilita clara formação de viés na disponibilização assimétrica de espaço para interação de grupos de pressão com agentes políticos, embora a lista de convidados apresentada no requerimento seja ainda objeto de votação pela comissão.

A capacidade de selecionar quem participará das audiências públicas permite também mobilização de viés em torno de atores que são ou não convidados para travar contato com agentes políticos. Essa possível mobilização de viés pode estar relacionada ainda com os laços que se formaram no episódio eleitoral ao início do ciclo político. Portanto, é preciso pontuar quem foram os atores responsáveis pela abertura desse canal de comunicação.

Dentro do recorte temporal da pesquisa, que abarca as atividades ocorridas entre 2011 e 2017, foram realizadas quatro audiências públicas que trataram diretamente sobre o mercado de energia eólica. Os episódios em questão estão apresentados no Quadro 11.

Quadro 11 – Audiências públicas que abarcaram o tema da energia eólica ocorridas entre 2011 e 2017 na CME

<b>Identificação da Audiência Pública</b>	<b>Data</b>	<b>Tema</b>	<b>Requerentes</b>
Audiência Pública N° 0769/13	12/06/2013	Debate sobre o desperdício no aproveitamento de energia eólica no país por falta de linhas de transmissão	Requerimento N° 215/13 do Deputado Eduardo da Fonte; Requerimento N° 216/13 dos Deputados Mário Negromonte e Luiz Argôlo.
Audiência Pública N° 1412/15	19/08/2015	Debate sobre a energia eólica no Brasil	Requerimento N° 54/2015, dos Deputados Rodrigo de Castro e João Fernando Coutinho; Requerimento N° 11/2015 dos Deputados João Fernando Coutinho e José Stédle
Audiência Pública N° 0864/16	13/07/2016	Debate sobre ações e estratégias possíveis para a ampliação dos investimentos na geração de eletricidade por meio de energias renováveis no País.	Requerimento N° 113/2016 do Dep. Sérgio Vidigal
Audiência Pública N° 0490/17	17/05/2017	Debate sobre a situação do setor de geração de energia eólica.	Requerimento N° 147/2017 do Dep. José Rocha

Fonte: Elaboração própria

Nas audiências públicas da CME sobre energia eólica, os convidados interessados na consolidação do mercado de energia eólica ganham a possibilidade de apresentar seus pontos de vista sobre a estrutura do mercado, os gargalos principais do setor e exigir tomada de posição dos agentes políticos e servidores públicos ligados ao planejamento e

regulação da matriz energética brasileira. Nos termos de Zitoun (2012), é uma oportunidade de os grupos de interesse atuarem como “problem makers”, entendidos como agentes dispostos a organizar problemas sociais mal estruturados – problemas em aberto, que podem apresentar causalidades dispersas -, elaborar um diagnóstico particular e instrumentalizar uma narrativa que legitime a intervenção governamental no seu campo de interesse. Em outros termos, sedimentar a imagem das políticas públicas de interesse (policy images).

Os grupos de interesse, portanto, elaboram um enquadramento (framings) específico de dada realidade social, que melhor lhes aprouver. Em outras palavras, grupos de interesse são atores que agem estrategicamente na disposição assimétrica de informações, introduzindo na agenda decisória um diagnóstico deslocado para tomada de decisão política ao seu favor (SANTOS e BORGES, 2018)<sup>53</sup>.

Para compreender a dimensão discursiva da representação de interesses nas audiências públicas, será realizada análise de conteúdo sobre as falas apresentadas nessa arena política. Para tanto, serão utilizadas as notas taquigráficas das audiências públicas, documentos que contêm os discursos realizados na ocasião.

A análise de conteúdo que será aqui realizada é de cunho qualitativo e permite organizar determinado fenômeno social através de categorias analíticas, e no exercício de análise, perceber sua natureza e suas diversas dimensões (SALDAÑA, 2012).

No entanto, a análise de conteúdo não se esgota na mera categorização da realidade social, mas também se preconiza a compreensão do entorno que molda o conteúdo analisado, bem como os desdobramentos e conflitos gerados na produção dos artefatos sociais e discursos. Em outras palavras, “a intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou, eventualmente, de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não).” (BARDIN, 2009, p. 44).

Para o contexto da pesquisa, optou-se por elencar as categorias através de grade mista, visto que essa organização permite certa flexibilidade para conter tanto a dimensão dedutiva como indutiva da investigação científica (BARDIN, 2009). Nesse sentido, após leitura prévia dos documentos, as seguintes categorias foram estruturadas (Quadro 12).

---

<sup>53</sup> É evidente que aqui se apresenta uma perspectiva pós-positivista sobre a formação dos problemas sociais, que não são agora visto como dados, mas como socialmente construídos e atravessados por relações de poder frequentemente assimétricas. Sobre a compreensão pós-positivista de políticas públicas ver Subirats (2006).

Quadro 12 – Categorias analíticas elencadas para análise de conteúdo das audiências públicas.

<b>Categorias</b>	<b>Descrição</b>
Impacto Socioeconômico	Impacto do mercado de energia eólica na geração de emprego, renda, desenvolvimento local/regional, complexidade da cadeia produtiva nacional.
Sustentabilidade	Mercado de energia eólica como possibilidade de produção de energia de forma limpa, renovável e sustentável.
Potencial Energético	Potencial de geração de energia elétrica através de matriz eólica
Modicidade Tarifária	Capacidade da energia eólica reduzir os encargos com energia elétrica de pequenos e grandes consumidores.
Segurança Energética	Energia eólica como possibilidade de ampliar o alcance e a entrega de energia elétrica no território nacional.
Demandas de Ação Política	Exigências e sugestões para ações governamentais na estruturação do campo de eólica.

Fonte: Elaboração própria

Embora a perspectiva de categorização da realidade provoque certo distanciamento da observação da realidade empírica, é necessário reconhecer que a escolha de categorias de análise não é plenamente neutra. Como destaca Krippendorf (1990), os textos sempre poderão ser investigados por meio de diversas lentes, portanto, a percepção do pesquisador influencia diretamente a possibilidade de organizar determinada realidade social. No entanto, alcançar certo nível de objetividade deve ser tentado, e para a análise de conteúdo em questão, o auxílio do software MAXQDA® será importante para sintetizar os conteúdos analisados.

### **6.2.1.1 Representação de interesses na audiência pública N° 0769/13**

A audiência pública de N° 0769/13 foi realizada no dia 12/06/2013 e aconteceu devido aos Requerimentos N° 215/2013 do Deputado Eduardo da Fonte – presidente da Comissão de Minas e Energia à época – e o Requerimento dos Deputados Mário Negromonte e Luiz Argôlo. Os convidados para a audiência pública foram os seguintes atores (Quadro 13).

Quadro 13 – Participantes da audiência pública N° 0769/13.

<b>Depoente/Convidado</b>	<b>Qualificação</b>
Romeu Donizete Rufino	Diretor-Geral da Agência Nacional de Energia Elétrica
Altino Ventura Filho	Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Energético do Ministério de Minas e Energia.
João Bosco Almeida	Presidente da Companhia hidroelétrica do São Francisco – CHESF
José Ailton de Lima	Diretor da Companhia Hidroelétrica do São Francisco – CHESF
André Bueno da Silveira	Procurador da República do Ministério Público Federal - MPF
Ney Maron de Freitas	Representante da empresa de Energia Eólica Renova Energia
Rosana Freitas	Vice-Presidente da Associação Brasileira de Energia Eólica - ABEEólica)

Fonte: Elaboração própria

É importante destacar que dentre os agentes políticos responsáveis por abrir esse canal de comunicação institucionalizado há alguns que foram membros das redes de financiamento anteriormente apresentadas. É o caso do presidente da CME à época, Deputado Eduardo da Fonte e do membro da CME, Deputado Luiz Argôlo. Embora seja difícil atrelar diretamente o financiamento de campanha às ações em prol da abertura de uma audiência pública de tema estratégico aos grupos de interesse, é relevante compreender que algum nível de interação objetivamente acontece.

Consultando os Requerimentos disponibilizados pelos dados abertos da Câmara dos Deputados, um interessante padrão emerge. Enquanto o Deputado Eduardo da Fonte convida para participar da audiência pública um representante do MME e outro do Ministério Público, o Dr. Romeu Donizete Rufino (Diretor-Geral da ANEEL) e o Sr. João Bosco Almeida (Presidente da CHESF), o Requerimento dos Deputados Mário Negromonte e Luiz Argôlo convidam para a audiência pública a Sra. Élbis Melo (Presidente da ABEEólica) e o Sr. Renato Amaral (representante da Renova Energia)<sup>54</sup>. Uma leitura possível sobre essas relações de convite para audiências é que o parlamentar financiado por empresas do campo de eólica pode se sentir motivado a convidar empresas do setor para representar seus interesses nas arenas governamentais.

Os parlamentares posicionados na CME podem se mobilizar no objetivo de travar contato com grupos de interesse por diversos motivos, desde o mais racional, obedecendo a rede de relações de financiamento com fins abertamente eleitorais ou por acreditar, de

<sup>54</sup> Como o quadro anteriormente apresentado, os atores em questão foram substituídos por outros membros destas organizações.

maneira idealista, na importância do desenvolvimento de uma nova matriz energética para o país.

Como apresentado anteriormente, a audiência pública realizada em 2013 possuía como objetivo central estabelecer o debate sobre o desperdício no aproveitamento de energia eólica no país por falta de linhas de transmissão.

O problema da entrega de energia gerada pelas fontes eólicas foi ocasionado devido a uma notável falta de coordenação entre esforços públicos e privados no início da formação do mercado de energia eólica no Brasil. Segundo os analistas do episódio, as falhas de coordenação assumiram diversas dimensões, na qual se destaca o problema do descompasso entre a finalização das obras de geração e transmissão de energia elétrica e a demora no licenciamento ambiental (ABEEÓLICA, 2014). Em ambas esferas, há destacada regulação governamental, portanto, as falhas de coordenação no setor podem ser entendidas aqui como falhas de coordenação de políticas públicas – a destacar, políticas de energia e políticas ambientais.

Nesse sentido, os discursos apresentados na audiência pública tangenciaram, em alguma medida, demandas aos agentes políticos na mobilização de esforços para solucionar a descoordenação do setor.

Como um dos objetivos específicos da pesquisa proposta foi analisar como grupos privados representam seus interesses nas arenas políticas, é importante focar na ação de atores do campo econômico na elaboração de narrativas em espaço público tão privilegiado.

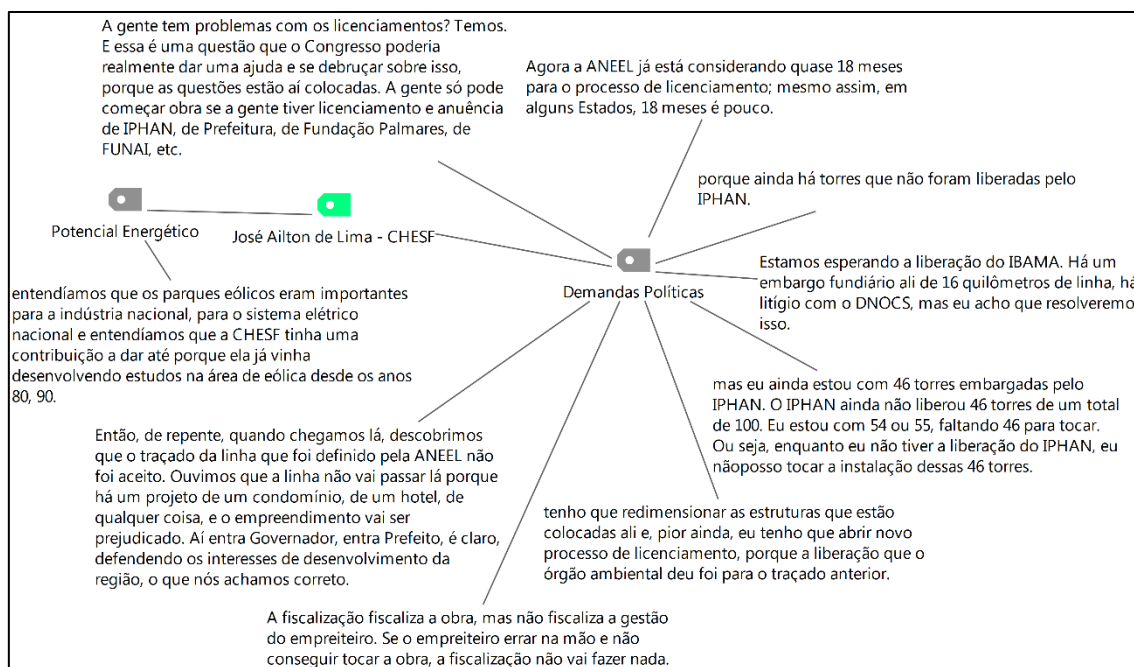
O primeiro ator de interesse que surge nesse contexto é José Ailton de Lima que, até então, ocupava o cargo de Diretor da CHESF. Importante destacar que à época, a Companhia Hidrelétrica do São Francisco havia participado de diversos leilões de concessão de linhas de transmissão em diversas regiões do Brasil, incluindo trechos que seriam imediatamente ligados em usinas eólicas. Portanto, a papel de um representante da CHESF em tal audiência pública é posicionar a empresa diante de críticas recebidas em relação aos atrasos na construção das linhas de transmissão. Não apenas isso, mas também propor demandas aos entes governamentais, visto que a CHESF possui também interesses de ordem privada<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Cabe notar que a CHESF é uma empresa mista brasileira, possuindo maioria das ações ordinárias na mão do Estado brasileiro. Esse arranjo de governança que mescla incentivos da iniciativa pública e privada coloca essa organização em posição estratégica para o setor energético brasileiro, ao tempo que também possui abertura para influências políticas. Para mais informações ver Musacchio e Lazzarini (2015).

Sintetizando o discurso do Diretor da CHESF conforme as categorias acima elencadas, podemos aferir o seguinte quadro de análise representado na Figura 13.

Figura 13 – Esquema do discurso apresentado por José Ailton de Lima, Diretor da CHESF.



Fonte: Elaboração própria.

No esquema apresentado na Figura 13, é interessante notar que o discurso colocado por Lima se concentra basicamente em dois pólos: o potencial energético da energia eólica e demandas políticas a serem realizadas pelo governo para melhor desenvolvimento dessa fonte energética no Brasil.

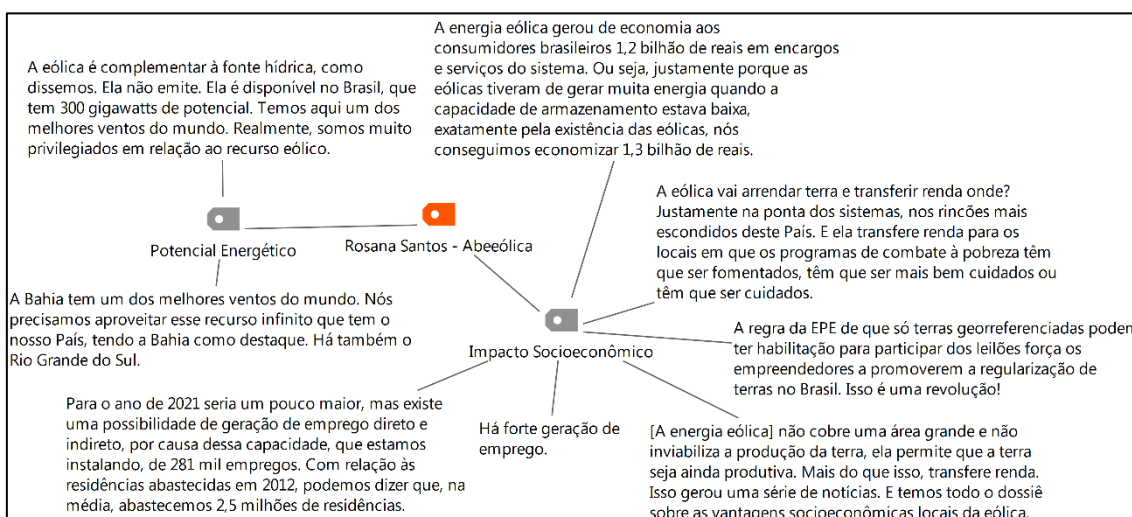
Em relação às demandas políticas, o Diretor da CHESF realiza um esforço de cobrar avanços na coordenação de políticas públicas que circundam o setor, especificamente, a construção de novas linhas de transmissão para a entrega da energia gerada pela energia eólica para o sistema elétrico integrado. Segundo José Ailton, os atrasos ocorridos na construção e operação das linhas de transmissão ocorreram devido a uma falta de complementaridade institucional entre organizações do sistema elétrico e outros órgãos públicos, como o IBAMA, o DNOCS e o IPHAN. O atraso, portanto, seria fruto da desarticulação e da execução de políticas públicas.

A pressão política exercida por este ator é menos no sentido difundido de lobby, onde se espera a formação de um viés em determinado arranjo institucional. Na situação em análise, a pressão exercida opera no ensejo de uma nova postura dos parlamentares através de um diagnóstico particular sobre os entraves ao mercado de energia eólica.

Outro ator que merece destaque na representação de interesses na audiência pública ocorrida em 2013 é Rosana Santos, na ocasião Vice-Presidente da Associação Brasileira de Energia Eólica (ABEEólica). Focado em defender a imagem dos produtores de energia eólica e exigir novos investimentos e ações governamentais, o discurso de Rosana Santos assume tonalidade particular.

O discurso apresentado pela Vice-Presidente da ABEEólica se concentra em três categorias: potencial energético, impacto socioeconômico e demandas políticas. Quanto ao destaque do potencial energético e do impacto socioeconômico da energia eólica, os fragmentos mais relevantes estão sintetizados na Figura 14.

Figura 14 – Esquema do discurso apresentado por Rosana Santos, Vice-Presidente da ABEEólica.



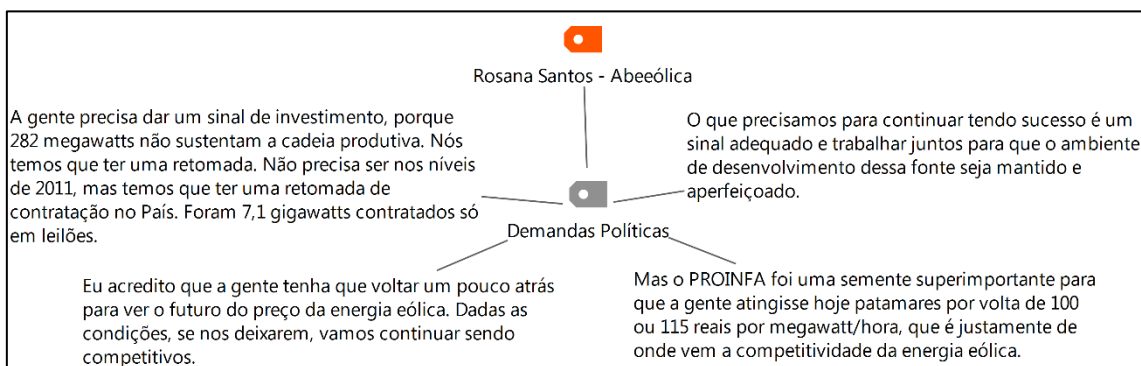
Fonte: Elaboração própria.

Analisando os elementos explicitados na Figura 14, percebe-se que Rosana Santos deliberadamente visa criar uma imagem positiva do desenvolvimento do mercado de energia eólica no Brasil, ressaltando a importância deste campo na geração de emprego e renda – sobretudo em regiões de maior vulnerabilidade econômica do território nacional, na economia gerada pela entrada da energia eólica no sistema elétrico e na regularização fundiária estimulada pela implementação dos empreendimentos eólicos.

No escopo do potencial energético da fonte eólica, Rosana Santos destaca o grande potencial natural da energia eólica no Brasil em relação ao potencial de outros países e em relação a outras fontes energéticas. O retrato pintado pela representante da associação setorial é um notável exercício de enquadramento de posições favoráveis a energia eólica e que visa legitimar políticas e benefícios que a energia eólica venha a receber.

Nesse sentido, a Vice-Presidente da ABEEólica também apresenta demandas de ação política para o desenvolvimento do setor eólico. Na Figura 15 estão dispostos os principais segmentos do discurso de Rosana Santos na defesa de maior esforço governamental para o setor.

Figura 15 – Demandas de ação política colocadas por Rosana Santos, Vice-Presidente da ABEEólica.



Fonte: Elaboração própria.

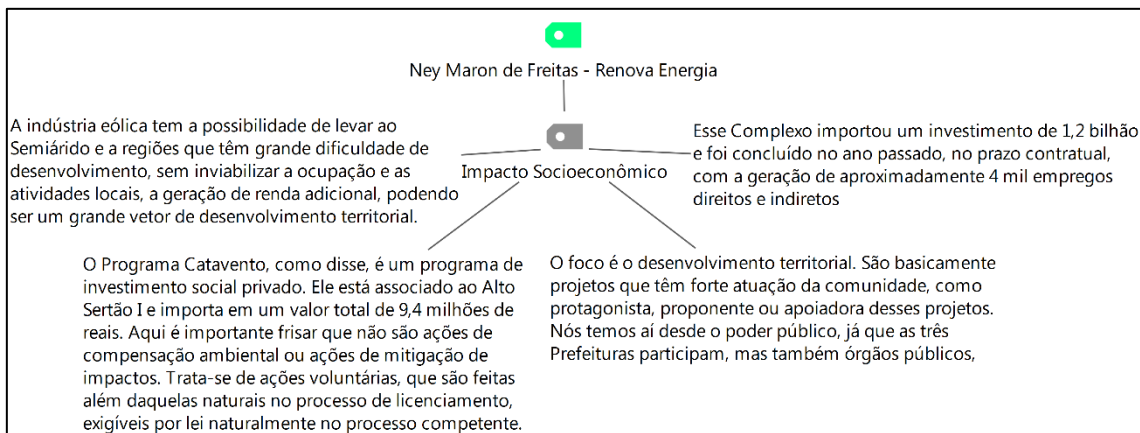
É interessante observar como a relação entre mercado e política se apresenta no discurso de Rosana Santos. Além de destacar a importância do PROINFA, como política estruturante para o mercado de energia eólica, a representante do setor ainda coloca sobre a importância da retomada dos leilões como mecanismo que dá vigor e competitividade ao campo de eólica. Por fim, ainda defende a importância de “trabalhar juntos” – que em outros termos não quer dizer nada mais que o alinhamento político de acordo com as diretrizes dos grupos privados, e vice-versa. Uma defesa direta do entrelaçamento entre interesses públicos e privados.

No entanto, é preciso cuidado na análise para evitar preconceitos ideológicos e generalizações grosseiras. Como ressaltam Evans (2004) e Mazzucato (2014), diversos mercados pujantes são construídos através do esforço ordenado entre elites econômicas e burocráticas. O ponto central da questão é como se delimita a fronteira entre interesses públicos – o desenvolvimento nacional, em termos amplos - e interesses particulares – a extração de lucro de determinado mercado por um número pequeno de empresas. Pela perspectiva de Evans (2004), equivale-se a indagar como se dá a dinâmica entre parceria e autonomia entre mercado e Estado.

Rosana Santos cede então a palavra para Ney Maron de Freitas, representante da empresa de energia eólica Renova Energia. Em apresentação bastante sucinta, Ney Maron utiliza a oportunidade de fala para apresentar a importância da energia eólica como via

para o desenvolvimento local. Os principais excertos de seu discurso estão colocados na Figura 16.

Figura 16 – Esquema do discurso apresentado por Ney Maron de Freitas, representante da Renova Energia.



Fonte: Elaboração própria.

Ney Maron utiliza sua oportunidade de discursar na audiência pública da CME para consolidar um diagnóstico particular sobre a relevância do desenvolvimento da energia eólica para o rompimento do ciclo de pobreza em regiões carentes do país. O representante da Renova Energia ainda revela que os esforços dos empreendimentos em energia eólica em promover o desenvolvimento local não se encerram na construção e operação das usinas eólicas. A Renova Energia, segundo seu representante, também assume protagonismo no investimento no capital social da comunidade, através da iniciativa privada.

É interessante observar como no quadro apresentado por Ney Maron – e alguma medida também no discurso de Rosana Santos, da ABEEólica - a consolidação da energia eólica no Brasil é elevada ao nível de empreendimento humanitário, possibilitando desde a reconfiguração do poder econômico em locais modestos até a ampliação do engajamento cívico em regiões onde é fraca a mobilização da sociedade civil.

Os elementos de desenvolvimento social, no enquadramento sutilmente desenhado pelo representante do grupo privado servem, sobretudo, para encobrir com véu de bem-estar coletivo, uma iniciativa que, em tese, só visa a realização de lucros privados. Um exercício - como anteriormente percebido na fala da representante da ABEEólica – de atrelar interesses particularistas aos interesses comuns da sociedade, a fim de legitimar a posição de um campo de interações – a dizer, o mercado de energia eólica -, e defender o tratamento assimétrico e privilegiado dos agentes políticos.

É evidente a necessidade de reconhecer os impactos socioeconômicos amplos ocorridos com a instalação das atividades da energia eólica, sobretudo em regiões carentes em um país com desenvolvimento territorial tão abertamente desigual. No entanto, é preciso ainda reconhecer que a exposição de tais impactos no bem-estar social em canais de comunicação tão estratégicos como as audiências públicas, onde políticos eleitos e servidores públicos se mostram receptivos para ouvir demandas da sociedade, possui objetivo claro de apresentar um enquadramento particular sobre problemas sociais específicos. Noutros termos, é uma ocasião importante para grupos de interesses deslocarem suas pautas particulares para a agenda decisional do governo, e correlacionar interesses setoriais aos interesses públicos através de apelos emotivos é parte da guerra de narrativas que fundamenta a batalha travada pelos grupos de interesse para alcançar acesso ao poder político.

#### **6.2.1.2 Representação de interesses na audiência pública N° 1412/15**

Nova oportunidade para interações institucionalizadas entre agentes políticos e grupos de interesse surgiu com a realização da audiência pública N° 1412 no ano de 2015. A abertura da reunião ordinária de audiência pública atendeu o Requerimento N° 54/2015 da autoria do Deputado Rodrigo de Castro – presidente da CME à época – e do Deputado João Fernando Coutinho, e ao Requerimento N° 11/2015 de autoria dos Deputados João Fernando Coutinho e José Stédile. Ao consultar a rede de financiamento das eleições de 2014 – episódio onde os representantes em exercício no ano de 2015 foram eleitos -, percebeu-se padrão semelhante ao observado na audiência pública anteriormente analisada: o presidente da comissão e requerente da audiência teve recursos financeiros para campanha eleitoral captados de empresas com interesse na consolidação da energia eólica<sup>56</sup>.

Ainda assim, é possível desagregar esse emaranho de laços e iluminar como se desenrolou a dinâmica de convite. Consultando o texto dos requerimentos apresentados, observa-se que Requerimento N° 54/2015 da autoria do Deputado Rodrigo de Castro e do Deputado João Fernando Coutinho convocam explicitamente a presença da ABEEólica e do Sr. Ailton Ricaldoni Lobo, além da presença de representante do MME. Já o Requerimento N° 11/2015 da lavra dos Deputados João Fernando Coutinho e José Stédile apenas solicitam a representação do Ministério de Minas e Energia, Agência Reguladoras

---

<sup>56</sup> Detalhes sobre o laço formado podem ser consultados no Anexo I.

e entidades representativas do setor. No entanto, na votação do Requerimento N° 11/2015, os Deputados Joaquim Passarinho, Davidson Magalhães e João Arruda – este recebeu financiamento para a campanha de 2014, requisitaram a presença de representante do Ministério do Meio Ambiente e da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica. Vê-se, em alguma medida, a formação de vieses na abertura dos canais de comunicação da CME, indicando, como defendia Bachrach e Baratz (2011), certo grau de oligarquização, mesmo em instrumentos de política aparentemente democratizantes<sup>57</sup>.

A audiência pública em questão possuía como objetivo estabelecer o debate sobre energia eólica no Brasil. Os atores convidados para a ocasião foram os apresentados pelo Quadro 14.

Quadro 14 – Participantes da audiência pública N° 1412/15.

<b>Depoente/Convidado</b>	<b>Qualificação</b>
Lívio Teixeira de Andrade Filho	Coordenador-Geral de Fontes Alternativas da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético do Ministério de Minas e Energia
Sandro Yamamoto	Diretor da Associação Brasileira de Energia Eólica - ABEEólica
Ailton Ricaldoni Lobo	Presidente do Conselho Empresarial de Indústria e Energia da Associação Comercial e Empresarial de Minas - ACOMINAS
Clécio Eloy	Diretor-Executivo da empresa Casa dos Ventos

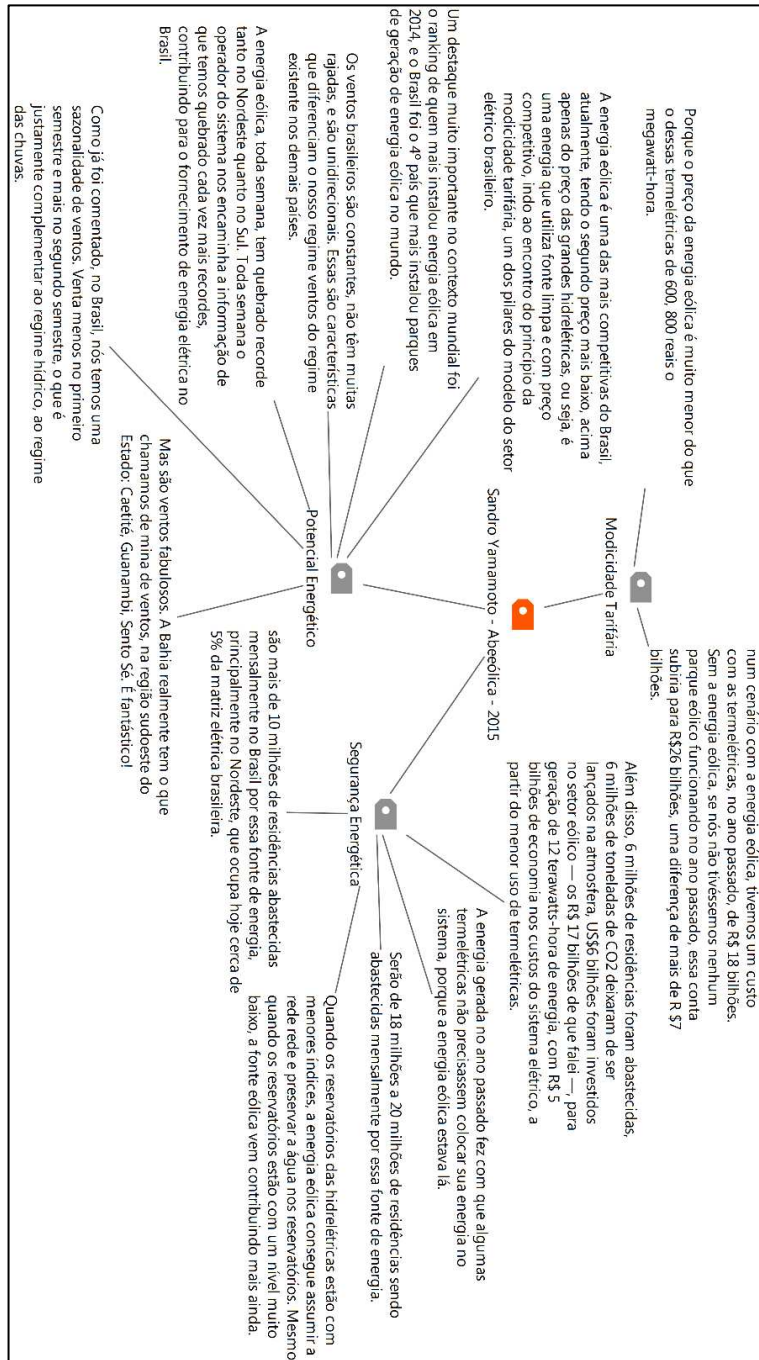
Fonte: Elaboração própria

Novamente, como o interesse de pesquisa é investigar a representação de interesses de grupos privados nas fronteiras com o Estado, os discursos de Sandro Yamamoto, Ailton Ricaldoni e Clécio Eloy estarão em primeiro plano. É evidente que participações relevantes de agentes públicos serão destacadas.

Sandro Yamamoto, à época Diretor da ABEEólica, apresenta um discurso com diversas facetas sobre a importância da energia eólica para o país. Nos quesitos modicidade tarifária, potencial energético e segurança energética, os seguintes fragmentos colocados na Figura 17 foram destacados.

<sup>57</sup> É interessante observar ainda que pela composição das audiências públicas, o setor elétrico é dominado por políticas públicas formadas através de um processo de interação entre políticos, burocratas e grupos de interesse – dinâmica geralmente conceituada pela literatura como triângulo de ferro (FARIA, 2006).

Figura 17 – Discurso de Sandro Yamamoto, representante da ABEEólica.



Fonte: Elaboração própria

No quadro colocado pelo representante da ABEEólica, a energia eólica possui potencial de destaque em relação ao cenário mundial. Com ventos de alta qualidade para a geração de energia, e com a possibilidade de ser complementada com outras fontes energéticas, a energia eólica surge como alternativa com grande capacidade para solucionar alguns entraves do setor energético brasileiro, como a elevada concentração na matriz hidroelétrica e do uso frequente das termoeletricas, fatores que além de

encarecerem a energia elétrica brasileira, fragilizam a segurança do sistema elétrico como um todo.

Ainda assim, no discurso do então Diretor da ABEEólica, o desenvolvimento da energia eólica não impacta apenas na modicidade tarifária. Dado o natural potencial de ventos em territórios isolados do Brasil, a energia eólica pode ainda, segundo Yamamoto, ser uma importante ferramenta de difusão da energia elétrica em regiões onde o abastecimento energético é precário.

Não somente no setor energético a energia eólica apresentou um poder transformador. Para Yamamoto, a construção e operação dos empreendimentos no mercado de eólica impactaram positivamente no desenvolvimento socioeconômico. A Figura 18 apresenta os principais trechos onde o impacto socioeconômico do mercado de energia eólica ganha relevo.

Figura 18 – O impacto socioeconômico da energia eólica, segundo Sandro Yamamoto, representante da ABEEólica.



Fonte: Elaboração própria

É interessante analisar o destaque realizado por Yamamoto para o impacto na entrega de energia elétrica sobre a região Nordeste, território historicamente marcado por baixos indicadores de desenvolvimento socioeconômico. O diretor da ABEEólica tenta, portanto, empregar múltiplos sentidos em sua expressão, apontando a energia eólica como via possível para a segurança energética ao tempo que também fomenta o desenvolvimento local.

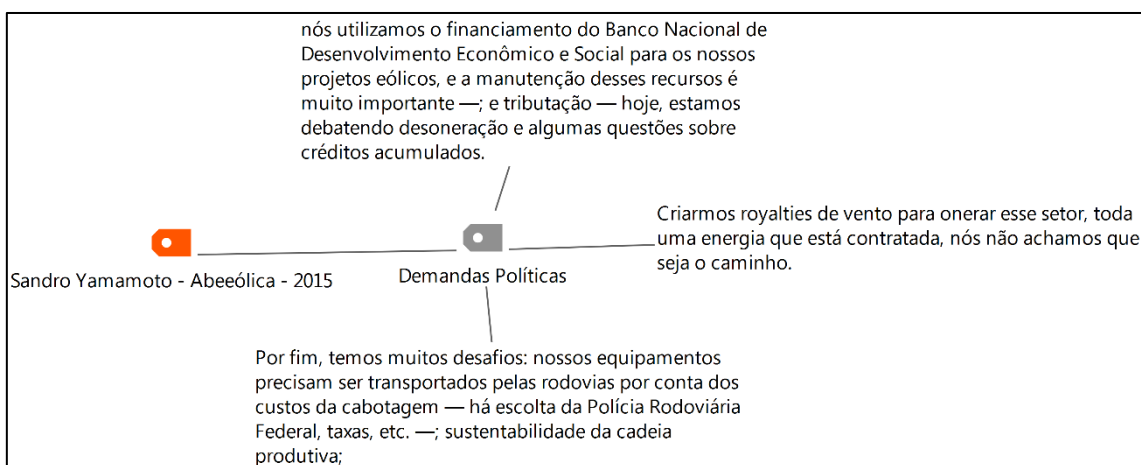
Não apenas o desenvolvimento local ganha espaço na narrativa de Yamamoto, mas também a própria musculatura do parque industrial brasileiro. Na lógica do defensor de interesses da energia eólica, o aumento de investimentos públicos e privados nesta

matriz energética é essencial para não apenas o desenvolvimento econômico do setor, mas de todo o país.

Ao apresentar os impactos socioeconômicos da energia eólica, Sandro Yamamoto realiza uma articulação retórica notável. Atrelando a manutenção da cadeia produtiva da energia eólica à continuidade dos investimentos no setor – a dizer, a abertura recorrente de leilões pelos órgãos públicos responsáveis – o representante da ABEEólica coloca sobre responsabilidade dos atores políticos a manutenção de milhares de empregos gerados direta e indiretamente pelo setor. Retomando o quadro teórico elencado anteriormente, Sandro Yamamoto se revela um ator com elevada habilidade social para construir um enquadramento cognitivo favorável aos seus interesses e lutar pelos recursos disponíveis nesse campo de interações, como usar as ferramentas do Estado para estabilizar e consolidar o campo de eólica.

Apresentada essa defesa multifacetada da energia eólica, o representante do grupo de interesse da energia eólica passa a colocar sutilmente demandas de intervenção aos agentes políticos. Na Figura 19 está apresentada os principais fragmentos onde o representante do grupo de interesse do setor defende explicitamente ações políticas em favor do mercado de energia eólica.

Figura 19 – Demandas de ação políticas colocadas por Sandro Yamamoto, representante da ABEEólica.



Fonte: Elaboração própria

No excerto destacado, nota-se que a associação busca melhor posição na execução de políticas de segurança e fiscal, além de acesso ao financiamento por bancos públicos<sup>58</sup>.

<sup>58</sup> Cabe destacar que o acesso ao financiamento de bancos públicos pode ser de grande importância para alguns empreendimentos, visto que a taxa de juros desses financiamentos geralmente são estabelecidos em taxas muito abaixo das praticadas pelo mercado de crédito. Ver detalhes em Lazzarini (2011).

Ao estabelecer uma agenda particular de propostas após uma defesa ampla da energia eólica, a intervenção governamental através de políticas de benefício setorial ganha tons de ações políticas em prol do bem-estar coletivo. Este é o trunfo do discurso corporativista: requisitar benesses concentradas apresentando uma narrativa que legitime um tratamento político diferenciado, ao tempo em que, na prática, o custo dos benefícios está sendo pulverizado por toda a sociedade.

É interessante ainda voltar nosso foco para o trecho onde diretor da ABEEólica expõe sobre uma mudança institucional potencialmente prejudicial para o setor de energia eólica:

Fala-se muito de criação de royalties de vento. Nós não concordamos com a criação disso. Nós já temos o segundo melhor preço, temos toda uma cadeia produtiva, já temos os impostos que são arrecadados, os benefícios para as regiões. Criarmos royalties de vento para onerar esse setor, toda uma energia que está contratada, nós não achamos que seja o caminho<sup>59</sup>. (BRASIL, 2015, p.11).

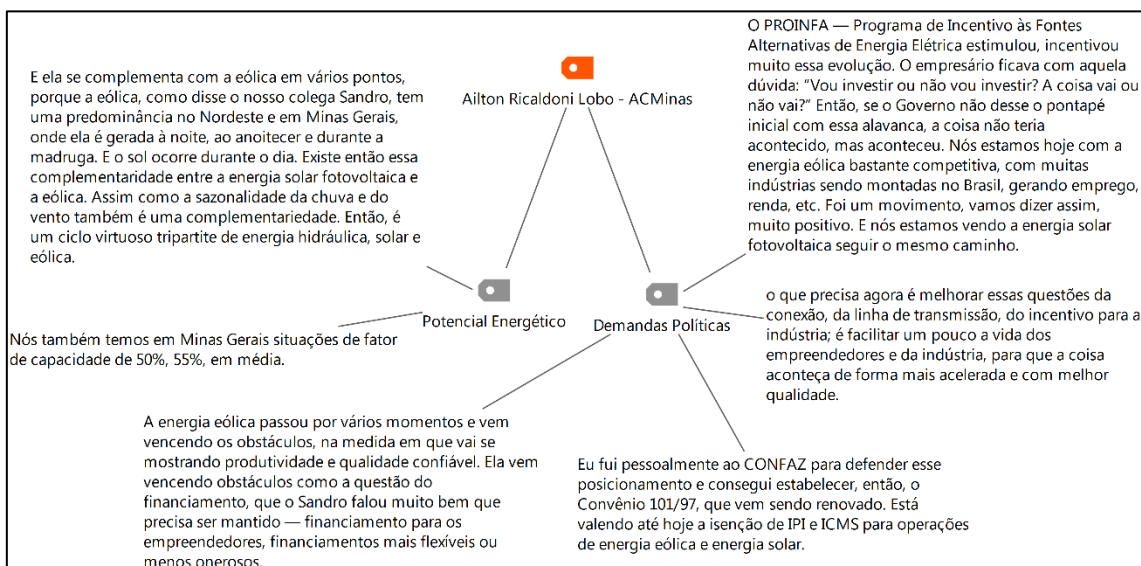
Como representante dos interesses do setor, a ABEEólica age consistentemente contra uma tributação específica para o mercado de energia eólica. No sentido de Birkland (2006), a ABEEólica age estrategicamente para distanciar a pauta de recolhimento de royalties da agenda de decisão dos agentes políticos.

Dando prosseguimento à audiência pública, foi chamado então Ailton Ricaldoni Lobo, à época Presidente do Conselho Empresarial de Indústria e Energia da Associação Comercial e Empresarial de Minas Gerais– ACOMINAS. O discurso do representante da ACOMINAS pode ser sintetizado, conforme o esquema disposto na Figura 20.

---

<sup>59</sup> O representante da ABEEólica pode aqui estar se referindo a Proposta de Emenda Parlamentar (PEC) 97/2015, proposta pelo Deputado Heráclito Fortes. Na Emenda em questão, pretende-se dar nova redação aos Artigos 20 e 21 da Constituição Federal ao transformar o potencial de energia eólica em patrimônio da União, ensejando o pagamento de royalties pela sua exploração. O Dep. Heráclito Fortes age com essa proposta em uma tentativa de extrair renda (rent extraction) de um setor claramente em fortalecimento. Naturalmente os interessados em verter lucros do setor se posicionaram contra a Emenda.

Figura 20 – Sistematização do discurso de Ailton Ricaldoni Lobo, representante da ACMINAS.



Fonte: Elaboração própria.

No escopo de Lobo, o PROINFA se mostrou uma política industrial de sucesso. Ao consolidar uma armadura institucional favorável aos investimentos privados e posicionar as organizações públicas em posições importantes de suporte, o programa permitiu a mudança efetiva da matriz energética brasileira. Novamente, esta política foi percebida por esse grupo de interesse como uma ferramenta de coordenação ex-ante, na qual o Estado constrói as normas de interação de forma a amenizar o risco percebido pelos empresários no objetivo de fomentar empreendimentos que exigem elevada soma de investimento (CHANG, 2010). Com esse fôlego inicial dado à iniciativa privada, foi possível realizar o efeito crowding-in, onde o Estado realiza um investimento inicial e atrai em seguida os investimentos privados (MAZZUCATO, 2014).

Não apenas financiamento privilegiado para os investimentos na energia eólica entram nos anseios do representante da ACMINAS. Segundo as próprias palavras de Lobo, ele anteriormente já havia se articulado para realizar lobby e garantir benefícios na seara tributária para a energia eólica.

Assim como o representante da ABEEólica defendeu a complementariedade da energia eólica com a energia hidrelétrica eu sua oportunidade de fala, Lobo defende que

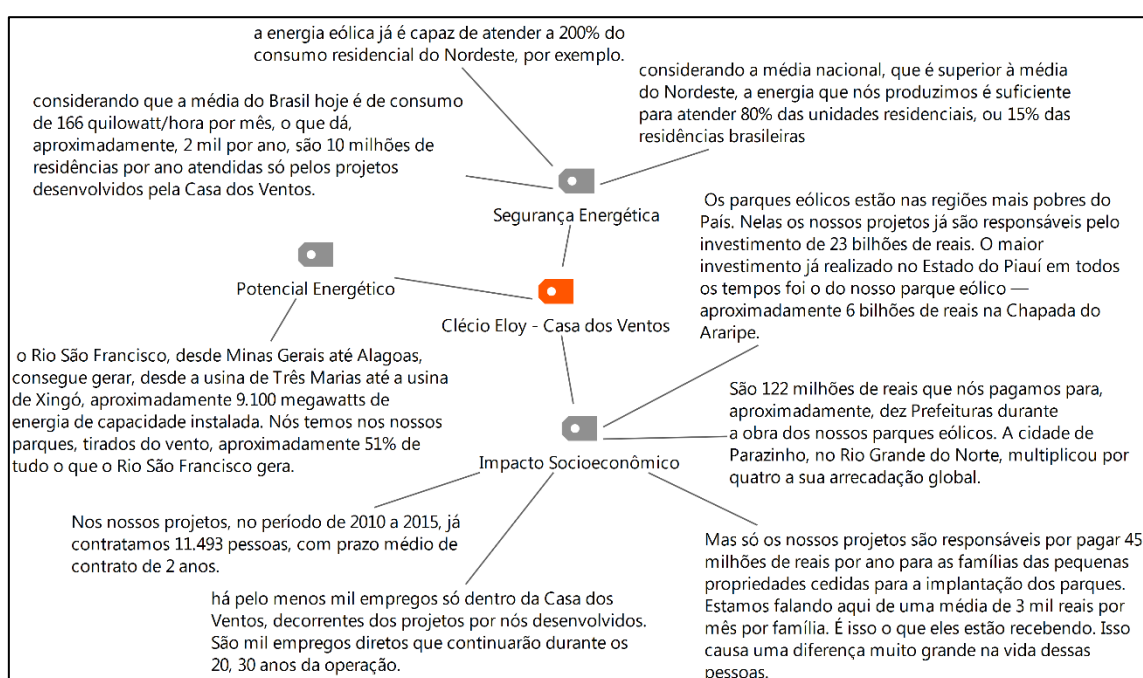
[...] existe complementariedade entre a energia solar fotovoltaica e a eólica. Assim como a sazonalidade da chuva e do vento também é uma complementariedade. Então é um ciclo virtuoso tripartite de energia hidráulica, solar e eólica. (BRASIL, 2015, p.15).

Nesse sentido, Lobo realiza uma defesa consistente da importância da energia eólica, seja devido ao seu potencial energético como por sua característica de ser via de

garantia de maior seguridade energética para o sistema elétrico nacional. Potencial esse que, claro, deve ser explorado com o auxílio direto de intervenções governamentais no setor.

Após a apresentação do representante da ACOMINAS, o Diretor-Executivo da empresa Casa dos Ventos, Clécio Eloy foi convidado para apresentar seus pontos sobre a energia eólica. Com o objetivo de sistematizar e categorizar o discurso de Eloy, excetuando as demandas de ação política, o esquema apresentando na Figura 21 foi elaborado.

Figura 21 – Sistematização do discurso de Clécio Eloy, Diretor-Executivo da empresa Casa dos Ventos.



Fonte: Elaboração própria

Eloy, assim como os representantes que colocaram seus diagnósticos anteriormente, destaca a relevância da energia eólica através de diversos enclaves. No quadro apresentado por Eloy, a energia eólica não aparece como mero complemento da energia hidrelétrica – tal como os expositores anteriores pontuaram -, mas sim como possível fonte energética substituta da mais consolidada via de geração de energia na matriz energética brasileira.

O diretor da empresa Casa dos Ventos defende ainda relação entre a formação do mercado de energia eólica ao desenvolvimento local de regiões humildes do território nacional, e complementa, voltando a atenção para a relevância particular da Casa dos

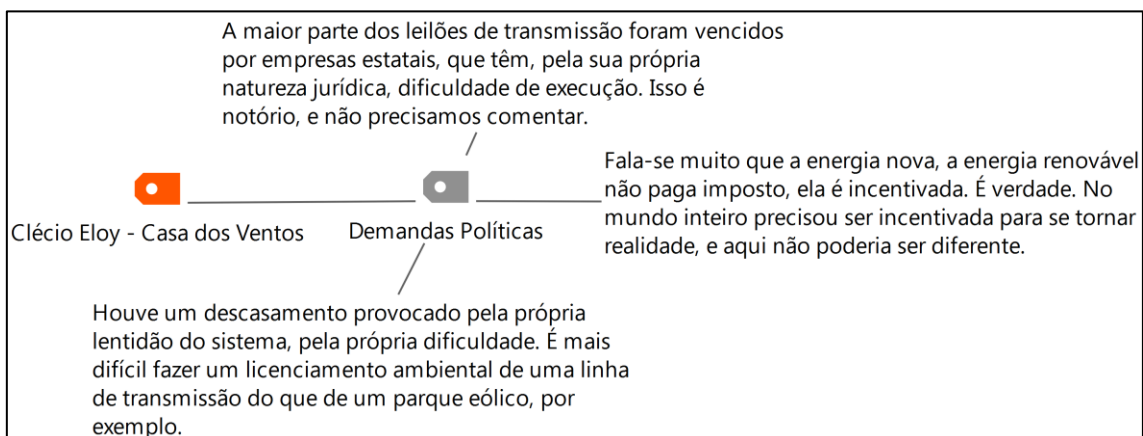
Ventos na garantia de entrega de energia – que pode ser entendida como o fomento à segurança energética -, para volume considerável de residências.

Não apenas a geração de empregos diretos e indiretos é elencado como impacto positivo da formação do mercado de energia eólica no quadro trazido por Eloy. A mudança da realidade socioeconômica de regiões de baixo desenvolvimento impacta também na própria dinâmica do Estado e na capacidade de ação da administração pública local, como no trecho em que Eloy apresenta o caso da cidade de Parazinho – RN.

O fragmento onde o representante da Casa dos Ventos demonstra dependência do Estado diante da iniciativa privada, permite-nos realizar reflexões interessantes sobre a relação entre campo político e mercado privado, ou ainda, o entrelaçamento complexo entre instituições democráticas e capitalismo. Ao tempo em que um representante de interesses privados defende o papel do Estado em colocar condições que possibilitem a formação das forças produtivas, ainda coloca, de forma sutil, a dependência do Estado da atividade econômica privada. Percebe-se assim a formação de um elo de interação estável, que pode ser virtuoso ou vicioso, conforme as regras que se coloca e o impacto para a sociedade ampla.

Clécio Eloy também não perde a oportunidade para reivindicar ações da esfera governamental. Na Figura 22 está disposta os fragmentos que melhor representam a atuação do empresário nesse sentido.

Figura 22 – Demandas de ação política de Clécio Eloy, Diretor-Executivo da empresa Casa dos Ventos.



Fonte: Elaboração própria

Além da crítica deixada a lentidão da administração de empresas estatais, o executivo da Casa dos Ventos ainda defende a necessidade de maior coordenação de políticas públicas – na articulação entre políticas energéticas e ambientais, bem como na

necessidade – nos termos do executivo, inegociável, de políticas que beneficiem diretamente o mercado de energia eólica, afinal, sem arranjos institucionais favoráveis, a energia eólica dificilmente seria competitiva, e dificilmente seria consolidada no Brasil.

A defesa da energia eólica não é função apenas de grupos privados diretamente ligados ao setor, mas também acontece na intervenção dos agentes políticos. É o caso da exposição do Deputado Lúcio Mosquini. Segundo o Deputado, além da energia eólica permitir a produção de energia elétrica de forma “limpa e saudável”, o mais interessante é o retorno social que ela proporciona. Como defende o político, pessoas que

[...] naturalmente, antes do parque eólico devia ter uma vida pobre, talvez até passasse dificuldade, em termos de sobrevivência, lá no Nordeste, e hoje recebe 20 mil reais por mês. E já reinvestindo!

Eu conheço vários parques, e as pessoas sofreram uma verdadeira transformação, não só quem arrendou a terra para que a torre fosse instalada, mas as pessoas que vivem no entorno dos parques eólicos. E é nesse contexto que eu queria chegar. Você instala um aerogerador, e ele fica ali perpetuamente gerando uma renda para quem alugou o terreno e para quem vai consumir energia. Pergunto sobre a fabricação. (BRASIL, 2015, p.35).

Embora a investigação aqui proposta vise lançar luz sobre as ações dos grupos de interesse privados, é interessante observar como a formação do mercado de energia eólica pode ser apropriada como propaganda político-eleitoral. Na ocasião de fala do Deputado Paulo Azi percebe-se com exatidão essa dinâmica.

Dr. Lívio, na minha querida Bahia [...], o Governo fez um leilão e instalou lá um parque. Já está, há 2 anos, no mínimo, instalado o parque da região de Guanambi. Isso serviu como propaganda político-eleitoral no nosso Estado de uma forma absurda. No entanto, eles se esqueceram de fazer a rede de transmissão. (BRASIL, 2015, p.37).

O Deputado Fábio Garcia, em fala posterior, também se lança na defesa da energia eólica, e pontua, ao início de sua fala, a importância da política da PROINFA:

Quem acompanha o setor há algum tempo sabe das dificuldades do início dessa construção, ainda no começo do PROINFA, para poder viabilizar o uso de energias alternativas no Brasil, e sabe do tamanho da redução de preços, da competitividade e da eficiência que se ganhou a partir daquele momento no Brasil. (BRASIL, 2015, p.38).

Não obstante, o Deputado Fábio Garcia apresenta algumas propostas de ação para o planejamento governamental do sistema energético brasileiro.

Eu acho que o setor de energia elétrica é um setor que comprovadamente dava certo até algum tempo atrás e que precisa, então, neste momento, principalmente, de segurança jurídica e regulatória para que os investidores possam continuar investindo. (BRASIL, 2015, p.39).

E complementa,

Acredito que é importante também que definitivamente façamos leilões por fonte no Brasil. Não precisamos fazer as fontes competirem entre si, porque cada fonte tem seu benefício à matriz energética do Brasil. As fontes distintas podem se complementar na frente e, seguramente, se complementam. Então, não precisamos fazer com que essas fontes compitam entre si, mas, sim, que seja fatiada a demanda de energia no País por fonte de contratação para que possamos garantir, então, uma competitividade saudável entre elas e também contratar os projetos mais eficientes para o Brasil entre as fontes que estão disponíveis para entrar naquele leilão. (BRASIL, 2015, p.39).

Finalizando sua apresentação, o Deputado Fábio Garcia defende ainda uma postura ativa do campo político na organização do setor energético, onde a Câmara Federal deve ter o papel de

[...] ser um ponto de equilíbrio entre os investidores do setor e o consumidor do setor, para garantir a todos a segurança jurídica, regulatória, a continuidade da modicidade tarifária, mas que seja o setor de energia, ainda, um setor seguro para que possamos continuar investindo. (BRASIL, 2015, p.41).

Percebe-se nesse trecho, mais uma vez, como interesses públicos e privados são atrelados de maneira tal que é praticamente impossível perceber seus contornos. Um agente político defende a importância de um cuidado especial para um setor da iniciativa privada para que esse, na condição de bem regulado, possa ser um instrumento de melhorias do bem-estar social.

Na trajetória de finalização da audiência pública ocorrida em 2015, o Deputado José Carlos Aleluia assume a palavra e o seu discurso ganha uma dimensão abertamente político-ideológica que merece ser dissecada. Em um primeiro momento, Aleluia revela que foi um dos atores responsáveis pelo desenho do PROINFA, e que o programa estava sofrendo revezes nos idos de 2015, em função de posições políticas do chefe do Executivo à época:

O PROINFRA foi atrofiado durante muito tempo pela Presidente Dilma, quando ela era Ministra de Minas e Energia. O Senador Presidente do Congresso Antônio Carlos Magalhães, que dialogava com o Lula e o apoiou na primeira eleição, pediu-me para conversar com a Presidente Dilma sobre energia, e eu fui, passei uma tarde com ela. Voltei e disse ao Presidente Antônio Carlos Magalhães: “Não adianta falar com ela porque ela já sabe tudo. Eu tenho certeza de que vai dar tudo errado, mas ela sabe tudo o que vai fazer”. E aí está o exemplo de tudo que foi feito errado: ela atrasou o PROINFRA, [...]atrasou a energia eólica [...] (BRASIL, 2015, p.43).

A narrativa do Deputado José Carlos Aleluia prossegue atrelando as dificuldades do desenvolvimento da energia eólica às tomadas de decisão particulares da então chefe do Executivo Dilma Rousseff.

O que eu vejo hoje no setor elétrico é uma total desordem, em razão das constantes variações legislativas. Há uma capacidade de legislação infralegal,

em decretos e portarias, que eu não sei como vocês conseguem acompanhar, pois muda a toda hora. E eles cometem os erros mais absurdos do mundo, porque não pensam e não discutem. A Dilma diz “É assim!”, e todo mundo faz (BRASIL, 2015, p.44).

Nesse trecho destacado, é evidente como o Deputado Aleluia visa lançar os grupos de interesse contra a então presidente da República, apontando com a arbitrariedade das ações tomadas pela chefe do Executivo estavam causando instabilidade institucional na regulação do setor. O deputado ainda finaliza sua fala em tom catastrófico e defende uma medida drástica para a solução dos entraves do setor energético brasileiro: o impeachment de Dilma Rousseff.

Sob o ponto de vista da venda da energia, isso hoje está atrofiando todo o setor industrial brasileiro. Vê-se, por exemplo, no setor siderúrgico, que as empresas siderúrgicas brasileiras valem menos de 20% do que valiam no início da era Lula. Valem menos de 20%, no mercado. E a energia elétrica não deixa de ser um fator preponderante.

A indústria de alumínio foi praticamente expulsa do Brasil.

Então, nós temos que rever e revisitar a questão, ouvir as pessoas, tirar essa mulher, para que o Brasil volte a crescer<sup>60</sup> (BRASIL, 2015, p.44).

Nesses trechos destacados pode se notar claramente um esforço de agentes públicos na defesa da maturação do mercado de energia eólica no Brasil. Não é prudente, contudo, atribuir diretamente essa postura de defesa de políticas favoráveis a determinado mercado como pura ação de lobby. De fato, o viés para beneficiamento de determinado campo pode ser fruto não apenas de interesse particularista e redes de interesse, mas pelo interesse sincero de dado parlamentar no desenvolvimento socioeconômico brasileiro. Reconhecer qual a intencionalidade que move tais atores políticos exigiria um desenho de pesquisa distinto do adotado, ou poderia ser, em último caso, de impossível determinação.

É interessante observar ainda como a audiência pública se torna um palco privilegiado para a apresentação de enquadramentos particulares sobre problemas socialmente construídos não apenas pelos grupos privados, mas também por atores políticos em suas articulações político-partidárias. A energia eólica, nesse sentido, ganha uma dimensão política que vai muito além da simples dimensão técnica e financeira, e

---

<sup>60</sup> Cabe destacar como o diagnóstico do Deputado José Carlos Aleluia se apresenta profético diante dos acontecimentos posteriores. A audiência pública destacada aconteceu no dia 19/08/2015, e foi no dia 02/12/2015, pouco mais de três meses depois, que o Deputado Eduardo Cunha declarou a abertura do impeachment na Câmara dos Deputados. Cercado de polêmicas, o processo seguiu seu trâmite eivado de questionamentos e revisões pelos órgãos de controle e poder Judiciário, até que no dia 31/08/2016 Dilma Rousseff foi efetivamente retirada de seu posto. O Deputado José Carlos Aleluia, como era de se esperar, votou a favor do impeachment.

assume função de campo estratégico para a interação e conflito entre redes de poder político e econômico. Retomando os termos de Fligstein e McAdam (2012), um campo de interações estratégicas onde atores e grupos apresentam maior ou menor habilidade para se apossar dos recursos materiais e simbólicos dos campos, e que encontra legitimidade e estabilidade em fronteira sem contorno entre interesses políticos e privados.

### 6.2.1.3 Representação de interesses na audiência pública N° 0864/16

Em setembro de 2016, nova abertura de audiência pública acerca do mercado de energia eólica foi realizada. O debate preconizado pela audiência pública N° 0864/16 abrangia a ampliação dos investimentos na geração de eletricidade por meio de energias renováveis no país.

A abertura da reunião ordinária de audiência pública atendeu o Requerimento N° 113/2016, de autoria do Deputado Sérgio Vidigal. O parlamentar em questão não foi citado na rede de financiamento de 2014, ano em que concorreu ao seu primeiro cargo público. Sua ausência da rede de financiada demonstra que, ao menos em termos de laços formados pelo pleito eleitoral, o Deputado Sérgio Vidigal não está diretamente vinculado aos grupos de pressão do setor de eólica.

O Deputado Sérgio Vidigal sugeriu um conjunto de convidados para a audiência pública que foi amplamente aprovado pela CME. No entanto, os que de fato estiveram presentes na audiência pública foram os atores citados no Quadro 15.

Quadro 15 – Participantes da audiência pública N° 0864/16.

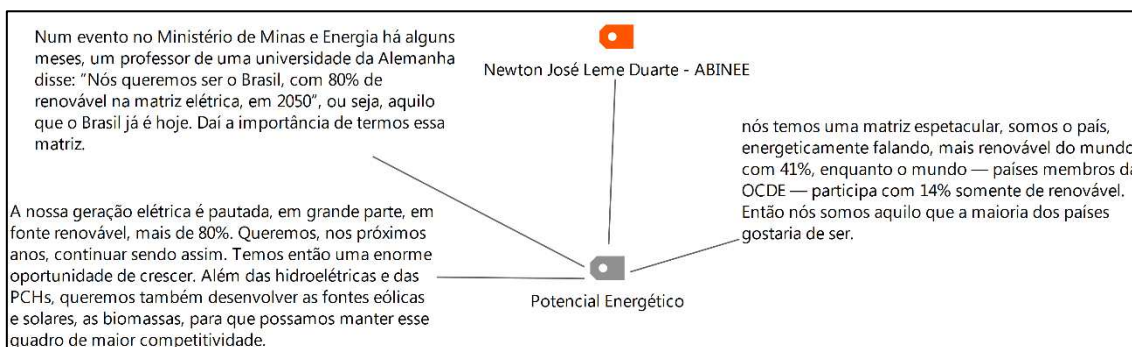
<b>Depoente/Convidado</b>	<b>Qualificação</b>
Newton José Leme Duarte	Diretor da Área de Geração, Transmissão e Distribuição de Energia Elétrica da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica - ABINEE
Pol Dhuyvetter	Presidente da Associação RevoluSolar
Christiano Vieira da Silva	Superintendente da Regulação dos Serviços de Geração da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL
André Luís Ferreira	Presidente do Instituto Energia e Meio Ambiente – IEMA e representante do Observatório do Clima.
Elbia Silva Gannoun	Presidente-Executiva da Associação Brasileira de Energia Eólica – ABEEólica

Eduardo Azevedo Rodrigues	Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Energético do Ministério de Minas e Energia
Rodrigo Soares	Representante da Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Energia Elétrica - APINE

Fonte: Elaboração própria

O primeiro a discursar foi Newton José Leme Duarte, então Diretor da Área de Geração, Transmissão e Distribuição de Energia Elétrica da ABINEE. O representante da ABINEE utilizou sua oportunidade de fala para destacar o grande potencial energético da energia eólica no Brasil, em uma breve apresentação. Uma síntese de seu discurso está apresentada na Figura 23.

Figura 23 – Síntese do discurso de Newton José Leme Duarte, Diretor da ABINEE.

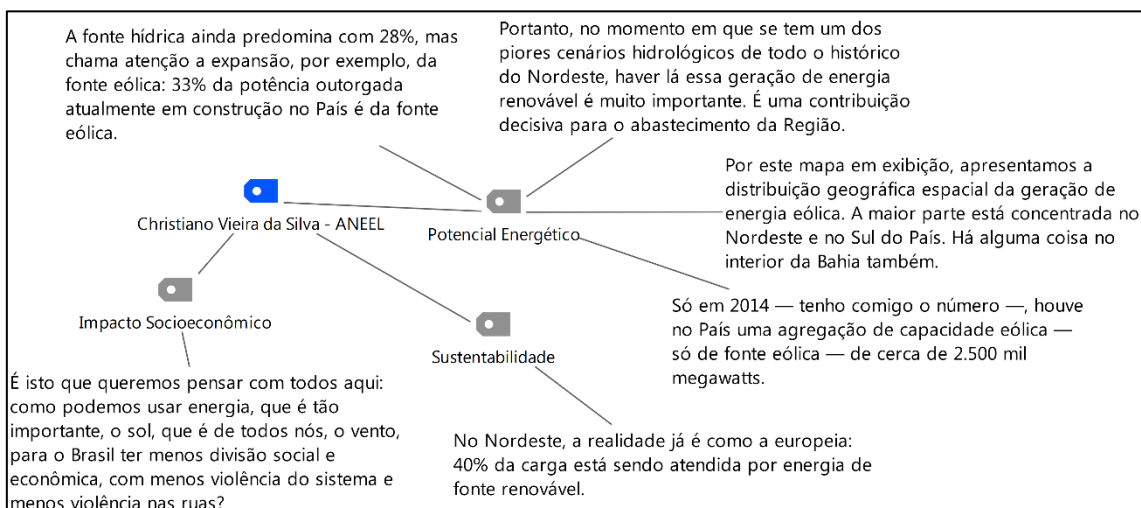


Fonte: Elaboração própria

Newton Duarte utilizou o espaço concedido na audiência pública para pontuar sobre a necessidade de se investir na energia eólica que, no quadro elaborado pelo Diretor, possui um elevado potencial natural, tornando-a referência internacional. Para o representante da ABINEE, o fortalecimento da energia eólica no país pode se revelar uma via interessante para tornar a matriz energética brasileira ainda mais renovável e sustentável.

Dando prosseguimento à audiência pública, é vez de Christiano Viera da Silva, representante da ANEEL realizar sua apresentação. Em seu discurso, o representante da agência regulatória elabora um diagnóstico sobre a energia eólica centrado, sobretudo, no potencial energético e no impacto socioeconômico. Os principais excertos de seu discurso estão dispostos no esquema da Figura 24.

Figura 24 – Síntese do discurso de Christiano Vieira da Silva, representante da ANEEL.



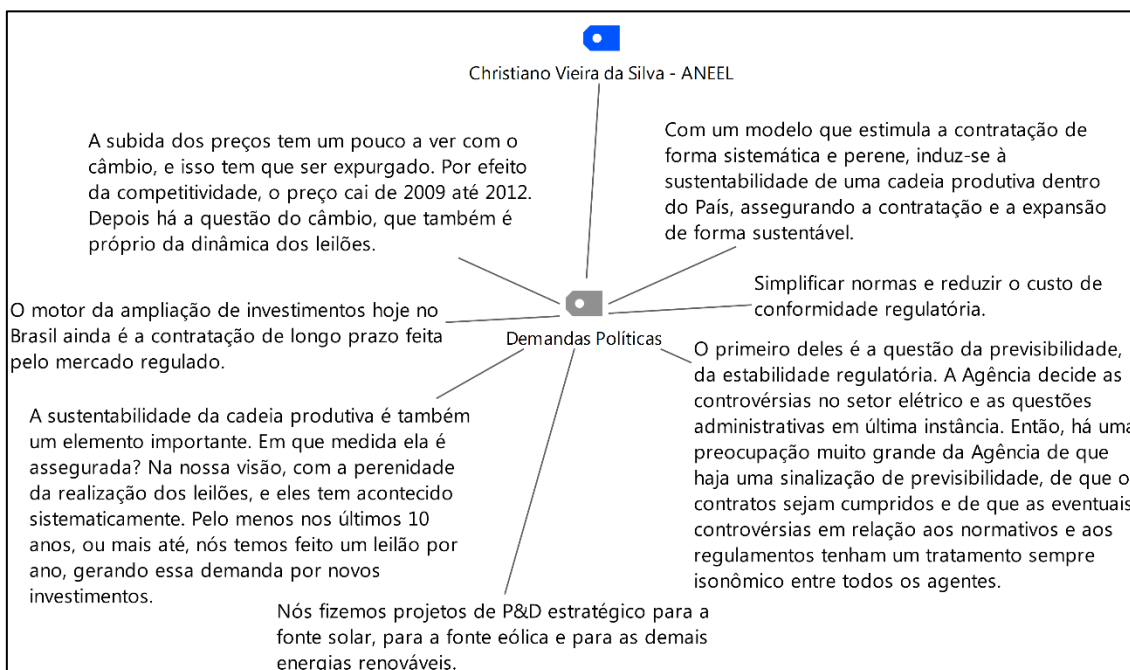
Fonte: Elaboração própria

Como podemos depreender dos fragmentos textuais expostos na Figura 24, a energia eólica, para o representante da agência reguladora, é também importante via para descentralizar a matriz energética e complementá-la com outras fontes energéticas também renováveis.

Não apenas a questão da sustentabilidade ganha força no discurso de Christiano. O representante da ANEEL também evoca o potencial energético da energia eólica, sobretudo em sua capacidade de garantir o abastecimento em regiões historicamente desfavorecidas. E ainda defende que o fortalecimento da matriz renovável de energia – eólica incluída, pode se revelar importante instrumento de mudanças socioeconômicas.

No entanto, o representante da ANEEL deixa claro que para todo esse potencial da energia eólica seja explorado é preciso ações governamentais bem direcionadas. Na Figura 25 podemos observar os trechos da narrativa onde Christiano defende intervenção mais contundente do Estado sobre o mercado de energia eólica.

Figura 25 – Síntese do discurso de Newton José Leme Duarte, Diretor da ABINEE.



Fonte: Elaboração própria

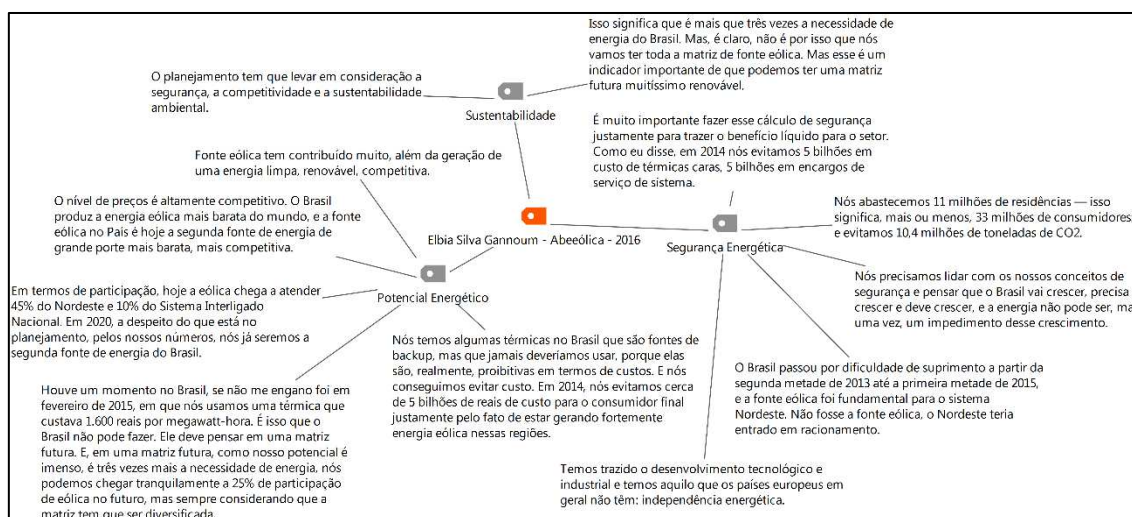
Como destacado pelo ator em questão, o regime de contratação de energia eólica no Brasil se dá por meio de leilões regulados, mecanismo onde a ação do Estado é direta, sobretudo por meio da ANEEL, instituição que estrutura os leilões. Sendo assim, a consolidação da energia eólica no Brasil se mostra profundamente condicionada pela abertura periódica de leilões que abarquem essa fonte energética, e essa característica é explicitada em diversas oportunidades pelo representante da ANEEL.

Não apenas um regime de contratação constante é defendido por Christiano, que também aproveita a oportunidade para dissertar sobre a importância de políticas de inovação para o setor, bem como a melhoria do arcabouço regulatório que gera complexidades e custos que emperram o desenvolvimento da indústria de eólica.

Foge ao rigor da análise atribuir ao discurso do representante da ANEEL comportamento em prol dos interesses dos grupos privados posicionados no mercado de energia eólica. Uma leitura possível de seu discurso é reconhecer o esforço de um agente público, em uma posição estratégica no desenho de políticas de desenvolvimento para infraestrutura, de estabelecer parcerias entre instituições públicas e privadas na consolidação da energia eólica no Brasil. Afinal, o que separa a parceria para o desenvolvimento da franca captura do Estado é a capacidade institucional que regras adequadas sejam seguidas e que a autonomia do Estado e os interesses públicos sejam em última instância assegurados.

Dando sequência às atividades da audiência pública, foi cedido espaço para a apresentação de Elbia Silva Gannoun, à época Presidente-Executiva da ABEEólica. Em discurso longo e de aberta defesa da importância da energia eólica para o país, Elbia apresentou um diagnóstico onde a energia eólica é destaque em diversos enclaves. Em relação ao potencial energético, à sustentabilidade e à segurança energética, a representante da ABEEólica traça um quadro bastante positivo da energia eólica. Os fragmentos mais relevantes podem ser observados no esquema da Figura 26.

Figura 26 – Trecho do discurso de Elbia Silvia Gannoun, representante da ABEEólica.

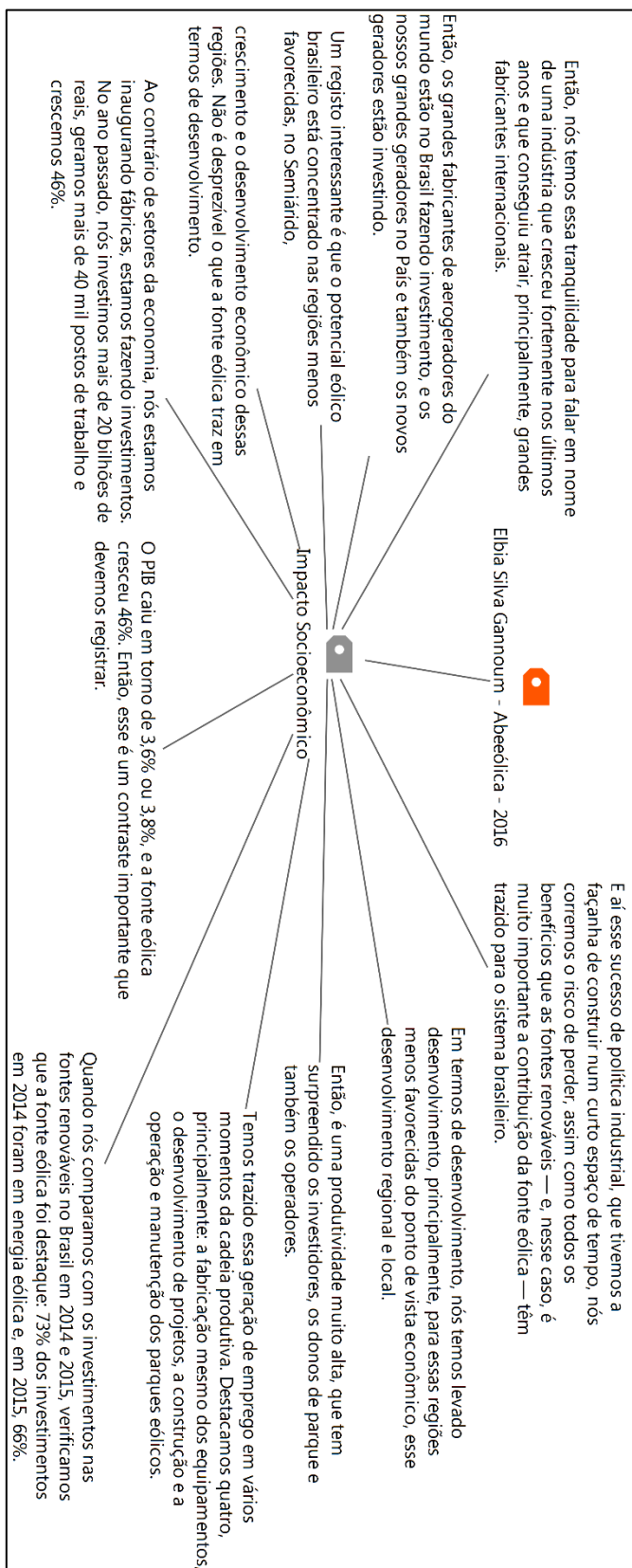


Fonte: Elaboração própria

Nos trechos apresentados na Figura 26, o mercado de energia eólica aparece como um protagonista na mudança da matriz energética brasileira, seja na expansão da oferta de energia, na ampliação da variedade de fontes energéticas ou no incremento de novas fontes renováveis para o sistema elétrico integrado. Em relação à segurança energética, a energia eólica é apresentada por Elbia como via para fortalecimento do abastecimento energético em regiões desfavorecidas, como o Nordeste brasileiro, e ainda, como empreendimento para assegurar a independência energética.

O discurso da representante da ABEEólica não se encerra em uma dimensão técnica. Entremendo os enclaves discutindo anteriormente, Elbia revela a importância da energia eólica para o desenvolvimento socioeconômico. Na Figura 27, os fragmentos acerca desta categoria de análise estão em destaque.

Figura 27 – O impacto socioeconômico da energia eólica no discurso de Elbia Silvia Gannoun, representante da ABEEólica.



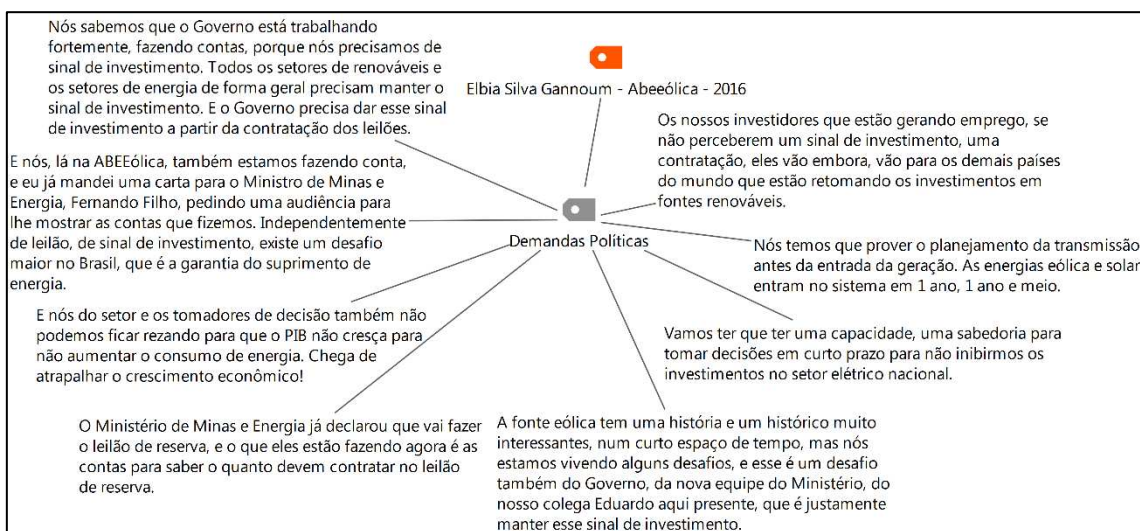
Fonte: Elaboração própria

No mesmo tom das participações anteriores da ABEEólica nas audiências públicas, a representante dessa associação setorial atrela a estruturação do campo de eólica com o desenvolvimento econômico de diversas regiões do país, incluindo as que historicamente são marcadas por frágeis indicadores socioeconômicos.

Não apenas a mudança de realidades locais é enfocada por Elbia, mas também o vigor do parque industrial brasileiro, que no escopo da representante da ABEEólica foi impactado positivamente pelo desenvolvimento da energia eólica no Brasil. Com a alta produtividade da energia eólica no Brasil, o setor conseguiu contornar a crise e ousou investir em tempos onde o investimento privado regredia, segundo Elbia. A energia eólica seria, portanto, um caso de sucesso de política industrial no país.

A presidente da ABEEólica não encerra seu discurso sem antes pontuar uma série de demandas de ações governamentais em benefício do setor eólico. Os trechos mais representativos estão explicitados no esquema da Figura 28.

Figura 28 – Demandas de ação política colocadas por Elbia Silvia Gannoun, representante da ABEEólica.



Fonte: Elaboração própria

A então presidente da ABEEólica deixa bem claro uma agenda de ações da esfera governamental que muito interessa empresas estabelecidas no mercado de energia eólica. No quadro apresentado na Figura 28 é notável o esforço que a representante do setor realiza de buscar transferir a responsabilidade pelo crescimento do setor aos “sinais de investimento” dados pelos agentes públicos.

Estes sinais de investimentos preconizadas por Elbia assume diversas formas, como se pode observar no esquema exposto acima. É ao mesmo tempo uma exigência de melhor coordenação de políticas públicas para o setor – como quando destaca o

planejamento da transmissão e distribuição da energia, tal como a demanda por novos leilões que abarquem a energia eólica, que como discutido em outra oportunidade, é o principal mecanismo de contratação dessa fonte energética no Brasil.

Retomando os eixos analíticos de Fligstein e McAdam (2012), é interesse notar como os atores aqui destacados lançaram mão de seus recursos financeiros e informacionais para travar conexões com o campo político e reivindicar mudanças institucionais e políticas públicas que favoreçam a existência do campo de eólica. Em outras palavras, são atores que utilizam de suas habilidades sociais para não apenas estabelecer vias de comunicação direta com o Estado, mas também de trafegar nas arenas políticas e colocar suas pautas – sobretudo com a imposição de uma narrativa bem elaborada –, na agenda governamental.

Importante ainda destacar que com a consolidação do campo de eólica – visto que em 2016 a energia eólica já não era uma promessa, mas uma realidade no sistema elétrico –, os grupos de pressão não abandonaram os laços que tinham com as arenas políticas. Ao contrário, as demandas se complexificaram, de forma que a dinâmica do campo de eólica se tornou profundamente dependente de ações do campo político. Dinâmica esta que pode também ser observada na audiência pública realizada em 2017.

#### **6.2.1.4 Representação de interesses na audiência pública N° 0490/17**

Fruto do Requerimento n° 147/2017, de autoria do Deputado José Rocha (PR/BA), a CME sediou em 2017 mais uma audiência pública acerca da energia eólica no Brasil. Visto que enfoque da pesquisa se concentra em perceber a dinâmica relacional da representação de interesses, é interessante investigar possíveis motivações para a abertura da audiência pública.

Consultando as redes de financiamento de 2010 e 2014, percebe-se que o Deputado José Rocha não foi membro da rede em nenhuma das duas oportunidades. No entanto, a abertura do canal de comunicação com a esfera governamental ainda revela um laço político. Do conjunto de convidados a expor na audiência – aprovados por unanimidade, o Prefeito do município de Caetité, no interior da Bahia, estado do parlamentar que colocou o requerimento, foi convidado. Ao final da audiência pública o Deputado José Rocha revela que o município de Caetité foi responsável pelo maior número de votos recebidos pelo parlamentar, o que indica que o convite para a audiência

pode estar atrelado a certo laço de poder local. A defesa de interesses regionais quanto aos impactos positivos do desenvolvimento da indústria eólica em cidades e estados específicos pode explicar a presença de parlamentares da região do Nordeste brasileiro.

Os convidados para a audiência em questão estão elencados no Quadro 16.

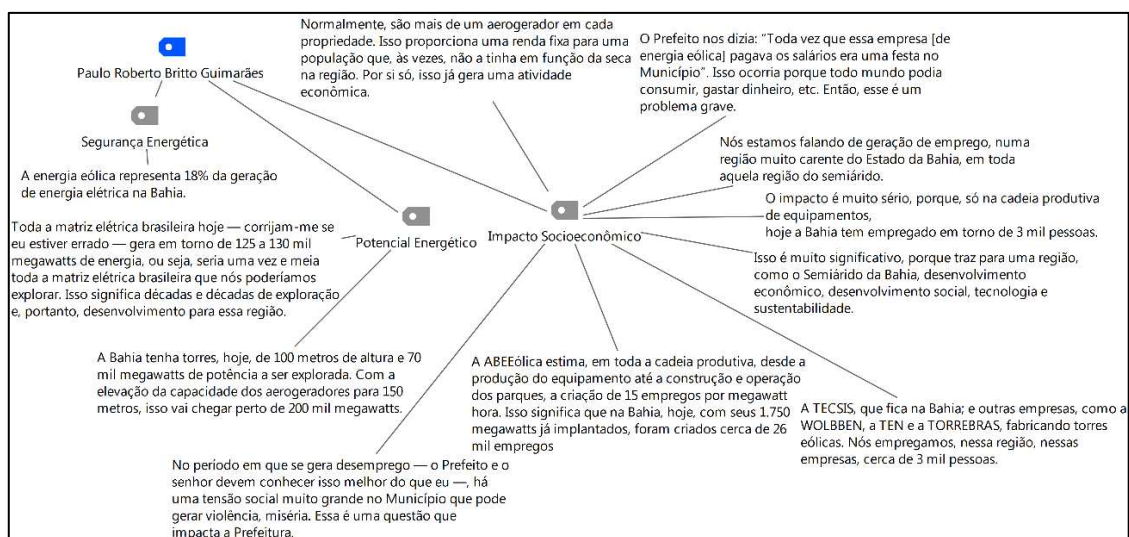
Quadro 16 – Participantes da audiência pública N° 147/2017.

Depoente/Convidado	Qualificação
Moacir Carlos Bertol	Secretário-Adjunto de Planejamento e Desenvolvimento Energético do Ministério de Minas e Energia
Paulo Roberto Britto Guimarães	Superintendente de Promoção do Investimento da Secretaria de Desenvolvimento Econômico da Bahia – SDE
Aldo Ricardo Gondim	Prefeito do Município de Caetité – BA
Murilo Sérgio Lucena Pinto	Representante da Companhia Hidroelétrica do São Francisco – CHESF
Sandro Yamamoto	Diretor da Associação Brasileira de Energia Eólica - ABEEólica

Fonte: Elaboração própria

Ainda no escopo da investigação aqui realizada, o primeiro ator a ser considerado é Paulo Roberto Britto Guimarães, à época Superintendente de Promoção do Investimento da Secretaria de Desenvolvimento Econômico da Bahia – SDE. Em seu discurso, Paulo elabora um quadro bastante positivo sobre o impacto dos empreendimentos em energia eólica no estado da Bahia. Os principais excertos do discurso do representante da secretaria do estado baiano estão disponíveis na Figura 29.

Figura 29 – Síntese do discurso de Paulo Guimarães, representante da secretaria de desenvolvimento econômica da Bahia.



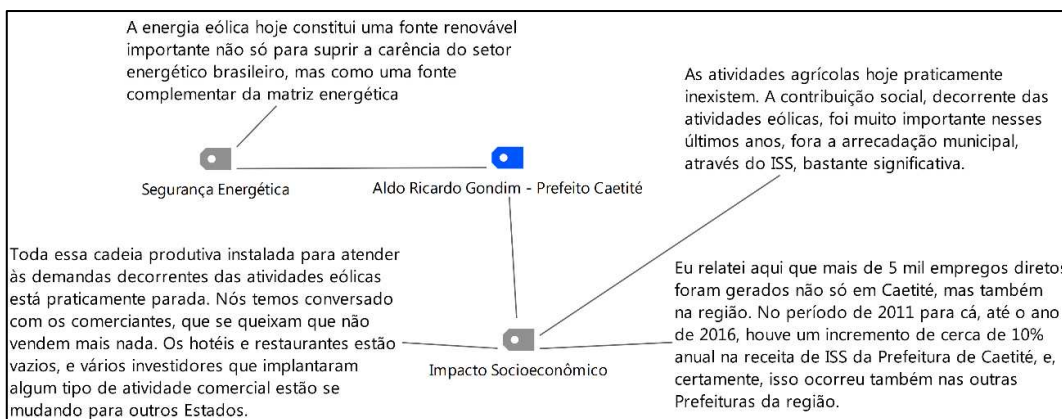
Fonte: Elaboração própria

É notável na narrativa de Paulo Guimarães o destaque para os impactos socioeconômicos do mercado de energia eólica no território baiano, sobretudo no interior do estado, que segundo a defesa deste ator, é uma região marcadamente em estado de vulnerabilidade social. O enfoque dado ao potencial energético desta fonte de energia e a capacidade de gerar segurança energética só aparecem, em certa medida, para complementar a importância da energia eólica como polo de desenvolvimento local.

Embora não apresente explícitas demandas de ação governamental, é possível perceber que o representante do governo baiano adota uma narrativa onde a atividade econômica de toda uma fração do território nacional é profundamente dependente da manutenção do campo de energia eólica no país. E a narrativa ainda assume um tom catastrófico quando não apenas a dimensão econômica - como geração de emprego e renda, e atividade empresarial - é considerada, mas quando a própria ordem social - no aumento da violência e miséria devido ao desemprego - é atrelada ao vigor do mercado de energia eólica. Nesse sentido, é plausível considerar que na oportunidade de ser um problem maker (ZITTOUN, 2009) e elaborar discursivamente a dinâmica de um problema local, o representante do estado baiano optou por adotar uma narrativa catastrófica e de dependência, colocando a responsabilidade sobre o bem-estar social de uma região por sobre as decisões governamentais em torno da energia eólica.

Na sequência da audiência pública, a oportunidade de fala foi oferecida ao então Prefeito do município de Caetité - BA, Sr. Aldo Ricardo Gondim. Em discurso breve, o Prefeito de Caetité pontua sobre a importância da energia eólica para a garantia da segurança energética local, bem como o impacto positivo no desenvolvimento econômico, como pode observado no esquema da Figura 30.

Figura 30 – Síntese do discurso de Aldo Ricardo Gondim, Prefeito de Caetité-BA.



Fonte: Elaboração própria

No quadro pontuado por Gondim, a segurança energética é ligeiramente considerada o enclave onde a energia eólica aparece como alternativa para não apenas expandir a oferta de energia elétrica no país, mas para trazer à matriz energética brasileira mais sustentabilidade.

A grande ênfase do Prefeito de Caetité foi dada ao impacto socioeconômico da energia eólica ao município onde era representante eleito. Segundo Gondim, a energia eólica foi responsável por estimular o surgimento de uma cadeia de negócios ao seu redor, e o enfraquecimento dos investimentos nesta fonte energética na região estaria enfraquecendo a atividade econômica local. Ainda assim, a energia eólica foi protagonista na oferta de novos empregos aos moradores da região e contribuiu positivamente na arrecadação municipal de Caetité e região.

Novamente, não se observa explicitamente a colocação de demandas de ação governamental, mas é possível observar como a manutenção do campo de eólica – dependente em várias medidas de ações governamentais – é intimamente relacionado com a garantia do desenvolvimento social e econômico de várias cidades no interior brasileiro.

Outro ator de interesse para a investigação é Murilo Sérgio Lucena Pinto, que participou da audiência pública como representante da Companhia Hidroelétrica do São Francisco – CHESF. Em discurso sucinto, Murilo apresenta demandas de ações governamentais para estimular investimentos no setor, como pode ser visto na Figura 31.

Figura 31 – Síntese do discurso de Murilo Pinto, representante da CHESF.

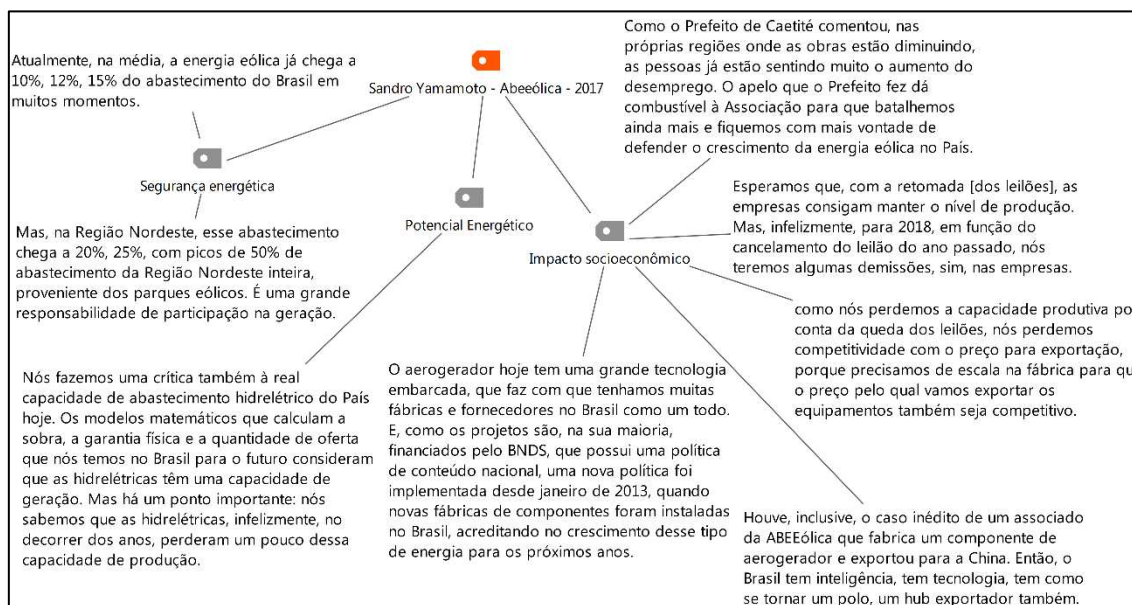


Fonte: Elaboração própria

Analisando a Figura 31, observamos que o representante da CHESF requisita maiores esforços dos agentes públicos na coordenação de políticas públicas, sobretudo no alinhamento entre as políticas do setor elétrico e as políticas ambientais e sociais – como as de conservação do patrimônio histórico e cultural.

Outro ator indispensável para o escopo desta pesquisa é Sandro Yamamoto, à época Diretor da ABEEólica. Fragmentos de seu discurso, acerca do impacto socioeconômico, do potencial energético e da segurança energética oferecida pela energia eólica estão dispostos na Figura 32.

Figura 32 – Trechos do discurso de Sandro Yamamoto, representante da ABEEólica.



Fonte: Elaboração própria

O discurso apresentando por Sandro é multifacetado. Quanto à segurança energética, o membro da ABEEólica destaca a importância da energia eólica no abastecimento não só da região Nordeste como também de todo o país. Em relação ao potencial energético, o representante da associação realiza crítica sobre o fôlego da fonte hidrelétrica em abastecer o sistema elétrico brasileiro diante de uma nova retomada do crescimento econômico brasileiro. A energia eólica, nesse sentido, seria a nova fonte energética com capacidade suficiente para esse novo cenário de oferta de energia.

Quanto à categoria impacto socioeconômico, é interessante observar como a atividade econômica de várias regiões se torna dependente dos empreendimentos em energia eólica, o que dá aos grupos estabelecidos no campo elevado poder de barganha na imposição de interesses na agenda governamental – como é realizado por Sandro, mas também por outros atores já considerados. Já pendendo para apresentar demandas aos agentes públicos, Sandro ainda destaca a centralidade dos empréstimos do BNDES – em conjunto com políticas de conteúdo nacional -, na criação da cadeia industrial de energia eólica. Cadeia empresarial esta que deve ser puxada por regime periódico de contratações

via leilões regulados. Neste ponto é que surgem marcadamente as demandas de ações governamentais, como pode ser averiguado na Figura 33.

Figura 33 – Demandas políticas apresentadas por Sandro Yamamoto, representante da ABEEólica.



Fonte: Elaboração própria

As demandas de Sandro Yamamoto ao campo governamental são claras. É preciso estreitar os laços com os bancos públicos de desenvolvimento, afim de garantir os investimentos no setor. E ainda, é necessário que as instituições responsáveis, sigam realizando constantemente leilões para induzir a expansão e estruturação desse setor. Do contrário, como anteriormente diagnosticado pelo representante da ABEEólica, pode se ver um quadro de desemprego e retração econômica em diversas regiões do Brasil, principalmente nas localidades mais precárias.

Observar como este canal de comunicação com o Estado foi empregado pelos grupos de pressão do mercado de energia eólica, revela uma importante face do subsistema político que foi sendo construído em torno deste campo inovador no sistema elétrico brasileiro e de organizações públicas diretamente ligadas ao desenvolvimento do campo.

#### **6.2.1.5 Considerações sobre a representação de interesses nas audiências públicas da CME**

Embora o número de audiências públicas da CME analisadas não permita o estabelecimento rigoroso de relações causais, é possível apresentar algumas modestas suspeitas sobre formação de vieses em relação a abertura desse importante canal de comunicação para os grupos de pressão defenderem suas pautas no campo político.

Das quatro audiências que ocorreram no período 2011-2017 acerca do mercado de energia eólica acima analisadas, duas foram realizadas conforme a sugestão de

parlamentares que foram financiados em suas campanhas por empresas com interesses econômicos na energia eólica. Não apenas isso, o conjunto de convidados elencados para a audiência era formado predominantemente por empresas com projetos em energia eólica, ou pela associação do setor, que explicitamente defende interesses do setor. E ainda assim, na audiência pública de 2017 pode-se observar a presença de elos de ligação com a dinâmica política local, objeto que escapa do alvo da pesquisa.

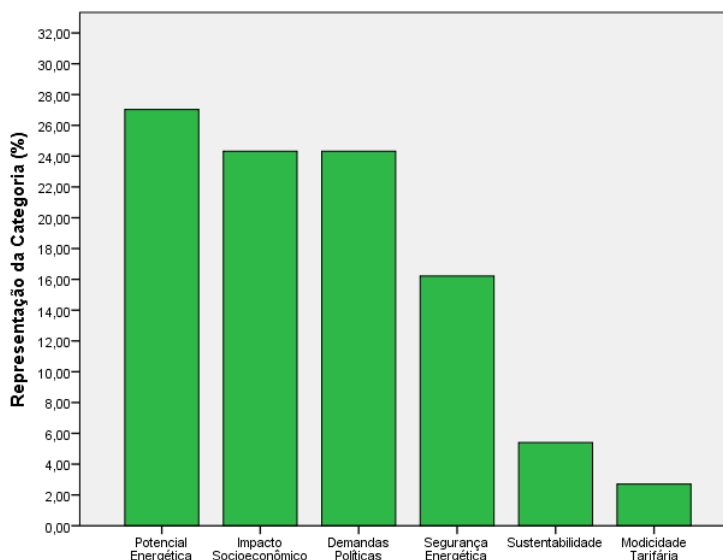
Uma leitura possível dessa correlação oportuna de fatores é que os parlamentares atuaram como atores de intermediação entre redes dispostas no mercado de energia eólica e redes de agentes públicos. Nos termos de Burt (2009), os parlamentares agiram como brokers, figuras que possuem habilidade para trafegar entre campos sociais aparentemente distantes – no que o autor chama de separados por um buraco estrutural –, e atuam no esforço de ligar redes de atores. No caso, organizações que querem defender seus interesses na agenda governamental e parlamentares dispostos a ouvi-los. A natureza corporativista do laço formado permite ainda instrumentalizar o monopólio de representação de interesses sobre as políticas públicas que abarcam o setor de eólica.

As relações apresentadas não permitem traçar aqui um modelo único de intencionalidade na ação dos agentes políticos. O motivo porque tais atores governamentais abriram canais de comunicação para que grupos se mobilizassem na apresentação de diagnósticos particulares pode ser variado. Relações de parentesco, amizade e filiação ideológico-partidária podem ter influenciado a tomada de decisão e somam-se ao elo do financiamento eleitoral que, como demonstrado, objetivamente existiu.

Em relação ao discurso apresentado pelos grupos de interesse, cabe destacar como foram estrategicamente colocados a fim de defender a relevância de determinadas políticas para o setor, como o financiamento privilegiado do BNDES, e a demanda por maiores investimentos governamentais para o campo de eólica. Como defende Stone (1997), no exercício de exigir ações governamentais, os grupos de pressão utilizam predominantemente discursos que atribuem relações causais entre intervenções do Estado e o bem-estar coletivo de toda a sociedade, naturalmente deixando nas entrelinhas o fato que boa parte do impacto das políticas públicas é capturado por um conjunto seleto de atores. Tal expediente foi amplamente utilizado pela ABEEólica e demais organizações, que relacionaram, em várias oportunidades, o desenvolvimento da indústria de energia eólica e o desenvolvimento socioeconômico brasileiro, sobretudo de regiões historicamente marcadas pelo atraso econômico e tecnológico.

Analisando a frequência de determinadas categorias nos discursos colocados pelos atores, percebe-se a predominância de determinadas narrativas. O Gráfico 22 mostra a representação relativa à cada categoria estabelecida.

Gráfico 22 – Representação da categoria em relação aos discursos apresentados



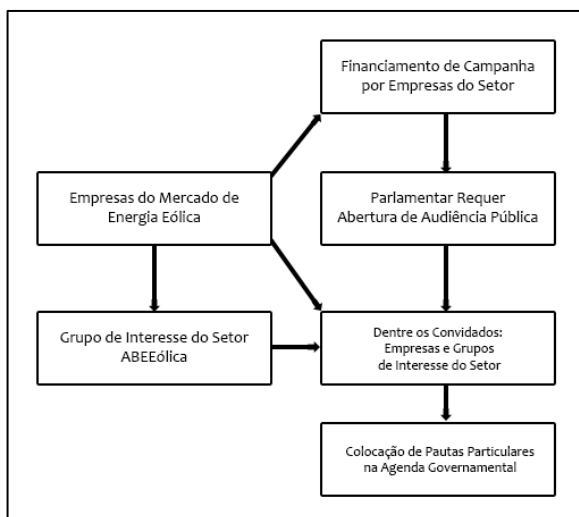
Fonte: Elaboração própria

Através do Gráfico 22, percebemos uma notável polarização dos discursos em torno do potencial energético e do impacto socioeconômico da energia eólica. Somados, estas duas categorias foram responsáveis por cerca de 51% dos discursos apresentados (aproximadamente 27% para potencial energética e 24% para impacto socioeconômico). As demandas políticas, feitas por diferentes atores, aparecem em seguida, ocupando cerca de 24% dos discursos apresentados. As categorias sustentabilidade e modicidade tarifária, por sua vez, aparecem nos últimos lugares, representando 5,41% e 2,70% respectivamente.

É interessante observar que, de forma geral, a energia eólica é lembrada principalmente por seu potencial energético e sua capacidade de gerar impactos socioeconômicos, elementos distantes do discurso de sustentabilidade que por vez encobre os investimentos em energia sustentável.

Sendo assim, como um dos objetivos específicos da pesquisa é elucidar sobre a lógica da representação de interesses nessa arena política, pode-se sintetizar esses mecanismos relacionais conforme a Figura 34.

Figura 34 – Dinâmica de representação de interesses nas audiências públicas da CME.



Fonte: Elaboração própria

A representação de interesses não acontece só em arenas ligadas diretamente à esfera legislativa. Outras organizações públicas podem também ter poder de decisão sobre as operações do setor de eólica e também recebem atenção dos grupos que reivindicam benefícios para o setor. É o caso das agências regulatórias, onde interações particulares entre agentes públicos e grupos econômicos acontecem, e serão analisadas no próximo tópico.

### 6.2.2 Audiências públicas da ANEEL

Com as reformas realizadas na administração pública brasileira no decorrer da década de 1990, o posicionamento do Estado diante da atividade econômica mudou significativamente. De uma postura abertamente interventora, com empresas estatais com grande participação em mercados estratégicos como infraestrutura, energia e telefonia, o Estado brasileiro passou a assumir uma função reguladora, tendo como função principal de estabelecer os arranjos regulatórios para o investimento da iniciativa privada (BRESSER-PEREIRA, 2010; MUSACCIO e LAZZARINI, 2015).

Com essa nova matriz institucional na função reguladora do Estado, viu-se surgir a figura jurídica das agências regulatórias (PACHECO, 2006). Dentre as agências regulatórias criadas, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) se destaca como ente autônomo e responsável pela regulação do mercado de energia elétrica brasileira.

No entanto, o problema do controle político e social sobre essa nova modalidade de organização pública veio logo na esteira da construção das agências regulatórias. Afinal, as agências deveriam contar com autonomia suficiente para exercer a regulação sem permitir a captura por grupos políticos e privados, ao mesmo tempo em que precisariam agir de forma legítima e transparente, já que exerceriam um poder de ação no tecido social sem contar com a consulta direta dos cidadãos (PÓ e ABRÚCIO, 2006). Nesse sentido, as agências regulatórias foram dotadas de canais de comunicação importantes com a sociedade civil, como consultas públicas, ouvidorias e audiências públicas (SILVA, 2012).

As audiências públicas da ANEEL, no entanto, possuem desenho de participação diferente em relação às audiências públicas realizadas na CME. Como vimos anteriormente, enquanto a participação nas audiências públicas da CME acontecia mediante convite, e apenas após o requerimento de um parlamentar – o que já caracteriza um canal de comunicação mais restrito -, as audiências públicas da ANEEL possuem escopo mais aberto e possibilidade real de intervenção nos parâmetros de operação do setor. E ainda, enquanto a participação nas audiências da CME servia para, sobretudo, apresentar “problemas previamente estruturados” com vista em impor um diagnóstico particular na agenda governamental, as audiências públicas da ANEEL buscam obter subsídios para melhorar os arranjos regulatórios do setor. Os grupos de interesse, nesse último caso, podem propor ajustes regulatórios que melhor lhe aprouverem.

Segundo os Cadernos Temáticos ANEEL – Participação Pública (BRASIL, 2013) as audiências públicas da instituição são antes instrumentos de apoio ao processo decisório da agência, onde a ANEEL se mostra receptiva a acatar sugestões de atores que são efetivamente afetados pelas regras colocadas pela organização pública – agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores. Os trâmites para o estabelecimento da participação social consistem em

[...]disponibilização de documentos no portal da ANEEL; o encaminhamento de contribuições e sugestões pelos interessados; a realização de Reunião Presencial, quando aprovada pela Diretoria Colegiada; a análise das contribuições recebidas; e, ainda, a publicação da análise das contribuições recebidas (BRASIL, 2013).

As audiências públicas da ANEEL obedecem, portanto, basicamente dois formatos: o intercâmbio de documentos, onde a ANEEL lança inicialmente um conjunto de normas em estado primevo que recebe então sugestões dos grupos de interesse; posteriormente, essas informações serão processadas pelo corpo burocrático da agência

podendo ser totalmente ou parcialmente aceita ou rejeitada e então um documento final com um conjunto de normas é publicado pela ANEEL. Ou ainda, o trâmite de intercâmbio ambiental pode ser entremeado ou substituído pela realização de reuniões presenciais, conforme a decisão da Diretoria Colegiada.

Retomando a tipologia de Fung (2006) apresentada no início do tópico, percebemos que o canal de comunicação fomentado pelas agências regulatórias possui como característica elevada abertura quanto a seleção de participantes; na dimensão extensão da influência percebemos que é de natureza consultiva, já que o ente público mostra disposição para ouvir a posição dos afetados pelas políticas de regulação, embora a decisão final seja do corpo burocrático, impedindo a total deliberação pelos grupos de interesse; por fim, quanto à dimensão comunicação e decisão a interação entre grupos de interesse e agentes da administração pública está próxima a um esforço de parceria e formação do arcabouço regulatório para o setor de energia eólica.

No horizonte temporal definido pela pesquisa – período que compreende o ano de 2011 até 2017 -, aconteceram 19 audiências públicas cujo tema estava direta ou indiretamente ligado à energia eólica<sup>61</sup>. No Quadro 17 observamos a relação de audiências públicas realizadas no período.

Quadro 17 – Descrição das audiências públicas realizadas na ANEEL no período 2011-2017 acerca do mercado de energia eólica.

Audiência Pública	Modalidade	Objeto
A. P. - 028/2011	Audiência ao Vivo	Obter subsídios e informações para o aprimoramento da proposta de Edital, e respectivos Anexos, do Leilão nº. 02/2011, denominado A-3, destinado à compra de energia elétrica proveniente de novos empreendimentos de geração que tenham como fontes biomassa, eólica, gás natural e hidroeletricidade, com início de suprimento em 1º de março de 2014, conforme a Portaria MME nº. 113, de 1º de fevereiro de 2011.
A. P. - 029/2011	Audiência ao Vivo	Obter de subsídios e informações para o aprimoramento da proposta de Edital, e respectivos Anexos, do Leilão nº. 03/2011, denominado Leilão de Energia de Reserva, para a contratação de Energia de Reserva proveniente de empreendimentos de geração a partir das fontes biomassa ou eólica, conforme Portaria MME nº. 113, 1º de fevereiro de 2011.
A. P. - 036/2011	Intercâmbio Documental	Obter subsídios para aperfeiçoamento da minuta de Resolução Normativa que altera as Resoluções Normativas nº 390/2009 e 391/2009, que estabelecem os requisitos necessários à autorização para a exploração e alteração da capacidade instalada de usinas termelétricas, eólicas e de outras fontes alternativas de energia, bem como os procedimentos para registro de centrais geradoras com capacidade reduzida.

<sup>61</sup> De fato, foram mapeadas 21 audiências públicas. No entanto, as audiências públicas 112/2013 e 036/2011 não foram computadas em conjunto com o restante. O motivo disso é que essas audiências atingiram status de audiência permanente, onde se trava um debate contínuo sobre determinada pauta. Consultando os arquivos da ANEEL com o uso da Lei de Acesso à Informação, foi concluído que não há dados finalizados que permitam retirar conclusões sobre as interações ocorridas nessas audiências.

A. P. - 063/2011	Intercâmbio Documental	Obter subsídios e informações adicionais para aprimoramento da proposta de Edital, e respectivos Anexos, do Leilão nº. 07/2011, denominado A-5, o qual se destina à contratação de energia elétrica proveniente de novos empreendimentos de geração a partir de fontes hidrelétrica, eólica e termelétrica - a biomassa ou a gás natural em ciclo combinado -, para início de suprimento a partir de 1º de janeiro de 2016, nos termos da Portaria MME nº. 498, de 25 de agosto de 2011.
A. P. - 001/2012	Intercâmbio Documental	Obter subsídios, contribuições e informações adicionais para aprimoramento da proposta de Edital, e respectivos Anexos, do Leilão nº 01/2012, denominado A-3, o qual se destina à contratação de energia elétrica proveniente de novos empreendimentos de geração a partir de fontes hidrelétrica, eólica e termelétrica - a biomassa ou a gás natural em ciclo combinado -, para início de suprimento a partir de 1º de janeiro de 2015, nos termos da Portaria MME nº 554, de 23 de setembro de 2011.
A. P. - 060/2012	Intercâmbio Documental	Obter subsídios para o aprimoramento da proposta de Edital, e respectivos Anexos, do Leilão nº. 06/2012, denominado A-5, o qual se destina à contratação de energia elétrica proveniente de novos empreendimentos de geração a partir de fontes hidrelétrica, eólica e termelétrica - a biomassa ou a gás natural em ciclo combinado, para início de suprimento a partir de 1º de janeiro de 2017, nos termos da Portaria MME nº. 136, de 15 de março de 2012.
A. P. - 060/2013	Intercâmbio Documental	Obter subsídios para aprimoramento da proposta de Edital, e respectivos Anexos, do Leilão nº 05/2013, denominado LER, o qual se destina à contratação de energia de reserva proveniente de empreendimentos de geração a partir de fonte eólica, com início de suprimento de energia elétrica a partir de 1º de setembro de 2015, nos termos da Portaria MME nº 132, de 25 de abril de 2013.
A. P. - 102/2013	Intercâmbio Documental	Obter subsídios para aprimoramento da proposta de Edital, e respectivos Anexos, do Leilão nº 09/2013, denominado A-3, o qual se destina à contratação de energia elétrica proveniente de novos empreendimentos de geração, a partir das fontes: hidráulica, eólica, solar (fotovoltaica e termossolar) e térmica - a gás natural, inclusive em ciclo combinado, ou a biomassa, no Ambiente de Contratação Regulada (ACR), com início de suprimento em 1º de janeiro de 2016, conforme Portaria MME nº 226, de 5 de julho de 2013.
A. P. - 108/2013	Intercâmbio Documental	Obter subsídios para aprimoramento da proposta de Edital do Leilão nº 10/2013, 2º A-5 de 2013, o qual se destina à contratação de energia elétrica proveniente de novos empreendimentos de geração de fontes hidráulicas, eólica, solar e termelétrica, a biomassa, a carvão ou a gás natural em ciclo combinado, com início de suprimento em 1º de maio de 2018.
A. P. - 030/2014	Intercâmbio Documental	Obter subsídios para o aprimoramento da proposta de Edital, e respectivos Anexos, do Leilão nº 06/2014, denominado Leilão A-5 de 2014, o qual se destina à contratação de energia elétrica proveniente de novos empreendimentos de geração de fontes hidrelétrica, eólica, solar e termelétrica - a carvão ou a gás natural em ciclo combinado e a biomassa, no Ambiente de Contratação Regulada (ACR), com início de suprimento em 1º de janeiro de 2019.
A. P. - 044/2014	Intercâmbio Documental	Obter subsídios para o aprimoramento da proposta de Edital, e respectivos Anexos, do Leilão nº 08/2014-ANEEL, denominado Leilão de Energia de Reserva de 2014, para fontes solar fotovoltaica, eólica e biomassa - composta de resíduos sólidos urbanos e/ou biogás de aterro sanitário ou biodigestores de resíduos vegetais ou animais, assim como lodos de estações de tratamento de esgoto-, com início de suprimento em 1º de outubro de 2017, conforme Portaria MME nº 236/2014.
A. P. - 004/2015	Intercâmbio Documental	Obter subsídios ao aprimoramento da proposta de Edital, e respectivos Anexos, do Leilão nº 2/2015 - Leilão de Fontes Alternativas de 2015, o qual se destina à contratação de energia elétrica proveniente de empreendimentos de geração de fontes eólica e biomassa, no Ambiente de Contratação Regulada (ACR), conforme Portaria MME nº 563, de 17 de outubro de 2014.
A. P. - 024/2015	Intercâmbio Documental	Obter subsídios para aprimoramento da minuta do Edital e respectivos Anexos do Leilão nº 04/2015, denominado Leilão A-3 de 2015, o qual se destina à contratação de energia elétrica proveniente de novos empreendimentos de geração de energia elétrica de fontes hidrelétrica, eólica e termelétrica a biomassa e a gás natural, inclusive em ciclo combinado.
A. P. - 055/2015	Intercâmbio Documental	Obter subsídios para o aprimoramento da minuta do Edital e respectivos Anexos do Leilão nº 09/2015, denominado 2º LER de 2015, o qual se destina à contratação de energia elétrica proveniente de novos empreendimentos de

		geração, a partir de Fontes Solar Fotovoltaica e Eólica, com início de suprimento em 1º de novembro de 2018.
A. P. - 079/2015	Intercâmbio Documental	Obter subsídios para o aprimoramento da minuta do Edital, e respectivos anexos, do Leilão nº 1/2016-ANEEL, denominado "Leilão A-5 de 2016", destinado à contratação de energia elétrica proveniente de novos empreendimentos de geração, a partir das fontes hidrelétrica, eólica e termelétrica - a carvão, a gás natural em ciclo combinado e a biomassa, com início de suprimento em 1º de janeiro de 2021, conforme estabelecido na Portaria MME nº 382/2015.
A. P. - 042/2016	Intercâmbio Documental	Obter subsídios para o aprimoramento das Regras de Comercialização de Energia Elétrica do processo de Reconciliação Quadrienal de Contratos de Energia de Reserva - CERs associados à fonte de geração eólica.
A. P. - 060/2016	Intercâmbio Documental	Obter subsídios para o aprimoramento da minuta do Edital e respectivos Anexos do Leilão nº 4/2016, denominado "2º Leilão de Energia de Reserva - 2º LER de 2016", o qual se destina à contratação de energia elétrica proveniente de novos empreendimentos de geração, a partir das Fontes Solar Fotovoltaica e Eólica, com início de suprimento de energia elétrica em 1º de julho de 2019.
A. P. - 053/2017	Intercâmbio Documental	Obter subsídios para o aprimoramento do Edital do Leilão nº 4/2017-ANEEL - "Leilão A-4" de 2017 -, cujo objeto é à contratação de energia elétrica proveniente de novos empreendimentos de geração de energia elétrica de fontes hidrelétrica, eólica, solar fotovoltaica e termelétrica a biomassa.
A. P. - 054/2017	Intercâmbio Documental	Obter subsídios para o aprimoramento do Edital do Leilão nº 5/2017-ANEEL - "Leilão A-6" de 2017 -, cujo objeto é a contratação de energia elétrica proveniente de novos empreendimentos de geração de energia elétrica de fontes hidrelétrica, eólica, solar fotovoltaica e termelétrica a biomassa, a carvão e a gás natural em ciclo combinado.
A. P. - 077/2017	Intercâmbio Documental	Obter subsídios para o aprimoramento da minuta do Edital e respectivos Anexos do Leilão nº 1/2018, denominado Leilão A-4 de 2018, o qual se destina à contratação de energia elétrica proveniente de novos empreendimentos de geração de energia elétrica de fontes hidrelétrica, eólica, solar fotovoltaica e termelétrica a biomassa, com início de suprimento. de energia elétrica em 1º de janeiro de 2022.

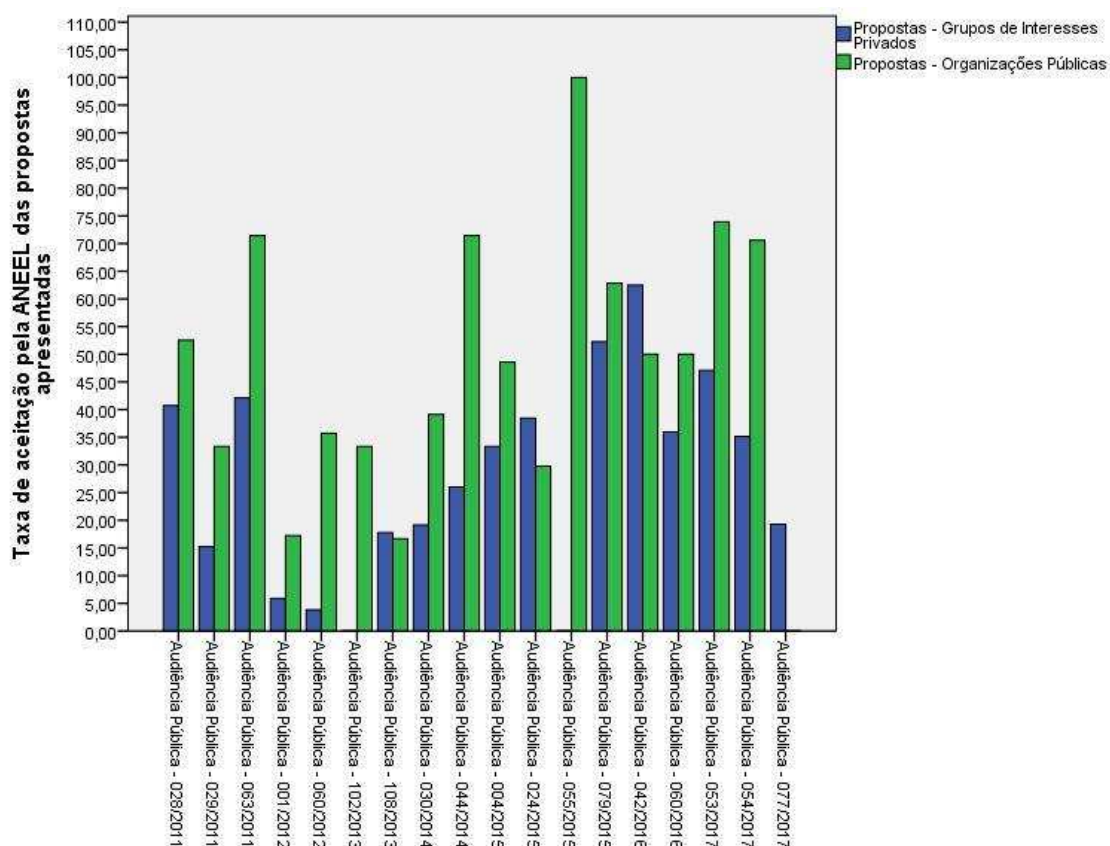
Fonte: Elaboração própria.

Em todas essas oportunidades acima elencadas a ANEEL disponibilizou Notas Técnicas para a apreciação pelos interessados em participar das audiências públicas. Os interessados, sejam indivíduos ou grupos, enviaram então sugestões de edição dessas Notas Técnicas, que foram então consideradas ou não pelo corpo técnico da agência. A ANEEL disponibiliza ao final da audiência um documento oficial com as respostas aos comentários e contribuições recebidas na audiência pública, acompanhado da versão definitiva da nota técnica já acolhidas as sugestões consideradas cabíveis.

Através da análise destes documentos gerados pela ANEEL, podemos traçar algumas conclusões sobre a taxa de sucesso dos grupos de interesses na absorção de suas demandas sobre o quadro regulatório gerado ao final da audiência pública. Para cumprir esse objetivo específico da pesquisa foi realizado uma investigação documental sobre os dados apresentados pela ANEEL quanto ao percentual de aceite de cada demanda colocado às notas técnicas. A agência regulatória pode aceitar plenamente a sugestão, pode aceitá-la parcialmente ou pode rejeitá-la totalmente. Para fins de melhor apresentação dos resultados, foram unificados a aceitação total ou parcial como aceitação, de forma a categorizar de forma dicotômica entre aceitação ou rejeição. E

ainda, foram agrupadas as sugestões feitas por empresas e associações de interesse setorial como um só grupo, bem como as organizações públicas, de forma a segmentar sugestões de interesse público e privado. O Gráfico 23 apresenta a porcentagem de sugestões acatadas nas audiências ocorridas entre 2011 e 2016 pelas associações de interesse e as empresas ligadas a energia eólica e as organizações públicas, como a EPE e o ONS.

Gráfico 23 – Porcentagem de sugestões acatadas pela ANEEL nas audiências públicas realizadas entre 2011 – 2017 acerca do mercado de energia eólica.



Fonte: Elaboração própria

Através dos dados apresentados no gráfico percebe-se como os grupos de interesses possuem taxas de sucessos bastante diversas. Enquanto as organizações públicas possuem taxa média de aceitação de demandas de 47,58%, as empresas de energia elétrica e as associações setoriais conseguiram ter aceitas parcial ou totalmente cerca de 27%.

É possível notar ainda que a agência governamental responsável pela regulação do setor de energia é dotada de autonomia suficiente para filtrar, quando não abertamente

bloquear, interesses de outras organizações públicas e, sobretudo, de grupos de interesse privados. As notas técnicas primordialmente colocadas pelo seu corpo técnico são mantidas em grande medida mesmo após um arroubo de sugestões de origens diversas.

O resultado encontrado vai ao encontro com diversos estudos sobre o nível de autonomia das diferentes burocracias do Estado brasileiro. Nos estudos de Silva (2012), De Bonis (2016) e Bersch et al. (2017) - realizados através de metodologias e indicadores diferentes -, a ANEEL aparece como organização pública de grande autonomia, próxima até de alguns órgãos de controle e da Polícia Federal<sup>62</sup>. É esperado que essa autonomia tão robusta gere algum nível de insulamento burocrático capaz de blindar a função regulatória do Estado para esse setor e iniba a tão condenável captura regulatória - seja de origem política ou do capital privado.

Retomando a teoria dos campos de Fligstein e McAdam (2012), podemos então afirmar que as agências regulatórias são campos de interações estratégicas com unidades de governança estruturadas de forma a garantir-lhe elevada independência de outros campos de ação. É esta destacada autonomia que permite estabelecer, em tese, a estabilidade e neutralidade dos arranjos regulatórios do setor.

Nesse sentido, percebemos que a colocação de pautas particulares na agenda governamental se vale de canais de comunicação que possuem diferentes regras de interação e desta forma, possuem níveis distintos de permeabilidade. Enquanto nas audiências públicas realizadas na arena parlamentar – como na CME – os grupos de interesses conseguem um amplo espaço para influenciar na discussão e no desenhos de políticas públicas, nas audiências públicas da ANEEL estes mesmos grupos são francamente contestados, de forma que sua margem de ação para influenciar a agenda decisional do governo é deliberadamente limitada.

Integrando todos os campos de interação entre grupos de pressão e agentes públicos abarcados pela investigação aqui realizada, pode-se realizar uma tentativa de esboçar o subsistema político formado em torno das políticas públicas e do mercado de energia eólica.

---

<sup>62</sup> Os estudos em questão utilizam como critérios de análise os regimentos internos desses órgãos, o grau de controle político que pode ser exercido pelo executivo, a qualificação técnica do quadro de funcionários, a autonomia financeira, dentre outros. Os resultados são uníssonos: a agência regulatória que trata do mercado de energia elétrica se mostra um dos órgãos públicos mais autônomos e independentes tanto do poder político como da influência de grupos privados.

### **6.3. UM ESBOÇO DO SUBSISTEMA POLÍTICO DO MERCADO DE ENERGIA EÓLICA NO BRASIL**

A formação do mercado de energia eólica no Brasil permitiu a formação de nova agenda de problemas a serem colocados na agenda governamental. A partir do momento que grupos de pressão passaram a se organizar para centralizar informações estratégicas e elaborar diagnósticos particulares sobre o problema do setor eólico, os canais de comunicação do Estado com a sociedade passaram a ser ocupados e os laços de poder passaram a ser formados.

Desde que as interações entre agentes públicos e privados são recorrentes e ganham molduras institucionais, as redes de obrigação que unem interesses públicos e privados se aprofundam e solidificam criando uma verdadeira teia de interesses entrincheirados orbitando a agenda decisional do governo e execução de políticas públicas. Na literatura de ciência política essa teia de interesses mútuos é compreendida através de diversos modelos analíticos, e é por vezes chamada de redes de políticas - policy networks, no sentido de Rhodes (1997), ou subsistemas políticos – policy subsystems, no escopo de Baumgartner e Jones (1991).

Um subsistema político é um campo político com pautas próprias posicionado no nível intermediário no sistema político. Não é tão microlocalizado como uma organização pública que implementa algum programa social, tampouco é abrangente como a alta esfera executiva, rodeada de ministérios e por vezes chefiado por uma grande coalizão partidária. O subsistema opera de maneira transversal no seio do Estado, geralmente costurando relações entre partidos políticos, grupos privados, atores individuais estratégicos e corpo burocrático. O objetivo de um subsistema é construir uma correia transmissora que leve, ao mesmo tempo, problemas particulares para a agenda governamental ao tempo em fornece os devidos recursos para políticos e burocratas manterem suas posições de poder e seu campo de interações.

No escopo desta pesquisa percebeu-se alguns padrões de interação que nos permitem esboçar, mesmo que precariamente, a formação do subsistema que representa os interesses do mercado de energia eólica. Em um primeiro esforço, percebeu-se a dinâmica do financiamento eleitoral e como ela permite a manutenção do status quo na arena parlamentar, especificamente na ocupação da CME, campo estratégico para um mercado de energia elétrica.

Em seguida, observou-se como há indícios que o financiamento de campanha possa induzir um tipo de comportamento particular na produção legislativa. Através dos casos recortados foi possível verificar, em alguma medida, a presença de atores que captaram recursos das empresas de energia eólica para sua campanha eleitoral povoando os trâmites legislativos de projetos de lei que interessavam manifestamente empresas do setor energético, dentre eles a energia eólica. Novamente, estabelecer uma forte relação correlacional entre financiamento e comportamento parlamentar não é possível, visto que a amostra de propostas legislativas é reduzida. No entanto, é interessante observar que dentre todos os laços de interesses possíveis, o que surge na disputa eleitoral está presente.

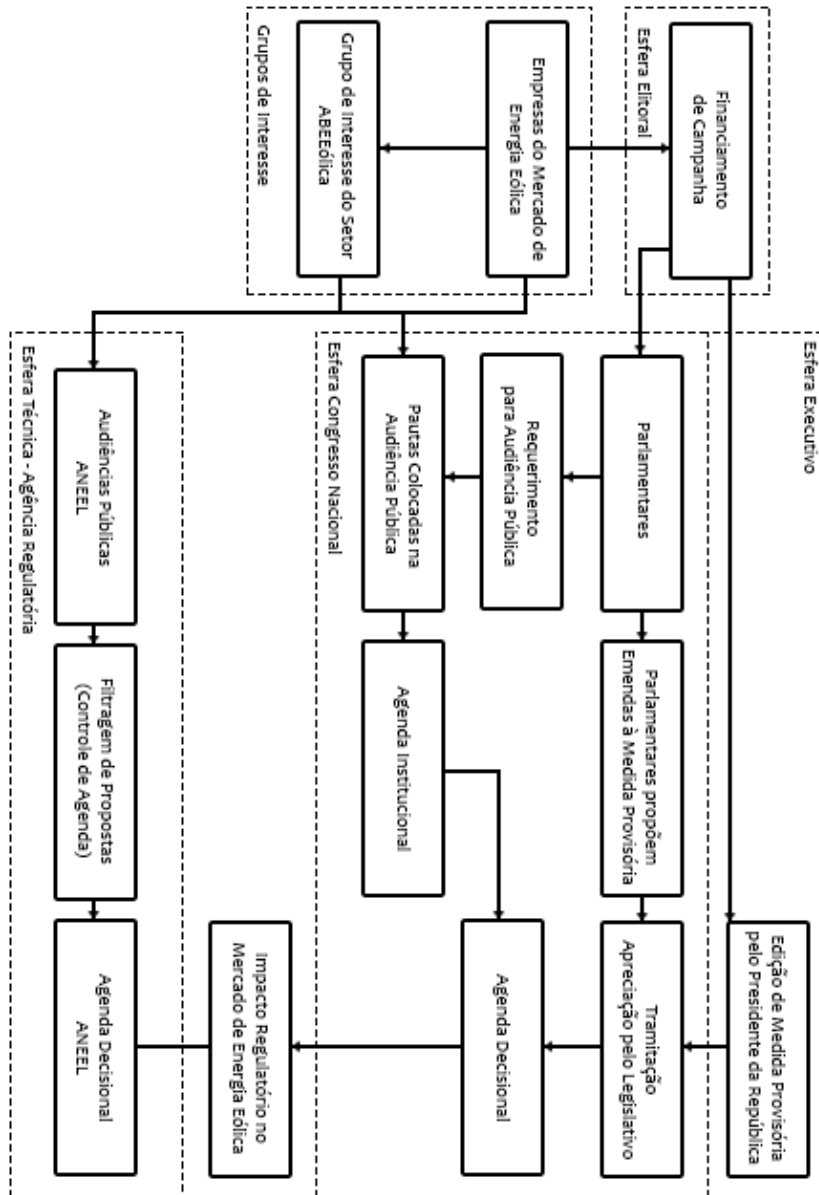
Notou-se ainda interessantes padrões de interação nas audiências públicas da CME. Das quatro audiências públicas consideradas, duas foram realizadas por influência direta de parlamentares que eram também atores da rede de financiamento eleitoral. Resultado que corrobora com as análises de Santos (2014) e Carazza (2018), que demonstraram como é constante no sistema político brasileiro a relação entre financiamento eleitoral e participação em audiências públicas. Ainda assim, entendeu-se como os grupos de interesses utilizam este canal de comunicação com o campo político para instrumentalizar problemas particulares, e colocar uma narrativa própria sobre as soluções possíveis para tais problemas. Ponto em que se pode observar o conflito de interesses que circunda as políticas públicas e as diferentes agendas governamentais são também batalhas discursivas, onde ideias e suas formas de circulação fazem parte da disputa (FARIA, 2006; ZITTOUN, 2009).

Por fim, percebe-se como se desdobrou a interação entre grupos de pressão e corpo técnico das agências regulatórias através do volume de sugestões acatadas pelos agentes públicos no desenho dos leilões e políticas do setor. Notou-se que as sugestões lançadas pelos grupos privados situados no setor de eólica recebiam notável resistência pelo corpo técnico da ANEEL, e pouco mais de 25% foram utilizadas como base para mudanças nos marcos regulatórios do setor. Fenômeno que não acontecia com as organizações públicas, que contavam com maior habilidade para influenciar a regulação do setor. Esse duplo padrão pode revelar que as agências regulatórias são dotadas de maior autonomia e independência em relação os grupos privados, ao tempo em que são influenciados por outros laços políticos e burocráticos.

Ao fim, é possível arriscar uma breve síntese do subsistema político observado, integrando os múltiplos campos analisados. O esquema apresentado na Figura 35 é um

esforço de esboçar o conjunto complexo de interações que foram iluminadas durante o trabalho.

Figura 35 – Fragmento do subsistema de energia eólica no Brasil.



Fonte: Elaboração própria.

É interessante notar como a dinâmica de um subsistema político vai assumindo o contorno das instituições que o abarcam e das redes de atores que o operacionalizam. E ainda, como alguns atores individuais e organizações possuem papel chave na mobilização de pautas nas diferentes agendas governamentais e na abertura de canais de comunicação estratégicos para a construção das narrativas e dos quadros interpretativos (policy images) sobre as políticas públicas de interesse.

Em função da brevidade da formação da indústria da energia eólica no Brasil, a síntese apresentada se revela apenas um esboço das múltiplas interações que já ocorrem e ocorrerão de forma institucionalizada em outras diversas arenas governamentais.

Na interação entre grupos privados e organizações públicas no contexto das audiências públicas da ANEEL nota-se indícios de grande autonomia da agência regulatória, como demonstra o aparente nível de blindagem desta instituição pública em relação aos interesses privados. O grau de autonomia das agências regulatórias, portanto, pouco lembra o insulamento e os anéis burocráticos analisados por Cardoso e Falleto (1969), visto que hoje essas organizações possuem importantes canais de comunicação com a sociedade – embora os grupos de pressão tenham capacidades distintas de organização – e dispositivos jurídicos que impulsionam a transparência.

O fato de as instituições políticas brasileiras conterem “males de origem” de moldes extrativistas e que parecem propagar-se indefinidamente não deve lançar a sociedade em um imobilismo fatalista, tampouco a produção acadêmica, locus por excelência para formulação de novos diagnósticos. Nesse sentido, o próximo tópico procura apresentar os avanços da pesquisa empreendida.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através da pesquisa realizada, foi possível perceber como o mercado de energia eólica interagiu com o campo político desde sua formação inicial até o recente estágio de maturidade. Mais precisamente, como o mercado político foi condicionado pelas instituições políticas e como os grupos de interesse formados no setor interagiram institucionalmente com os agentes políticos e burocráticos. É interessante notar como a construção do mercado de energia eólica lembra um antiga crítica dos economistas estruturalistas, onde o Estado em países em desenvolvimento precisa, além de “criar” a classe empresarial - que sem os incentivos governamentais se mostra inerte e conservadora -, também organizar os mecanismos que absorvam as pressões dos grupos privados que se formam com a ampliação do mercado<sup>63</sup>.

Dessa forma, apresentou-se indícios de como os interesses da energia eólica trafegaram pelas instituições políticas brasileiras. Em um primeiro esforço, observou-se a dinâmica da relação entre elites políticas e econômicas no cenário de disputas eleitorais. Vemos naquele episódio como à época existia um desenho institucional majoritariamente excludente na modulação das ações dos agentes do campo, visto que algumas empresas conseguiam margem de influência sobre agentes políticos maior que outros grupos econômicos. Noutros termos, desigualdade de recursos financeiros condiciona desigualdade de representação política. Foi ainda percebida a formação de duas claras estratégias de financiamento, ora mais concentradora em poucos parlamentares, ora mais difusa, a depender da capacidade financeira do grupo privado.

Diante da produção legislativa iluminada nesta pesquisa, observamos o forte protagonismo do Executivo na proposição de leis de relevo para os grupos de interesse, e a posterior participação dos parlamentares que possuíam laços com interesses do mercado de energia eólica. Mesmo que frágeis, foram apresentados indícios que apontam a relação entre conexões políticas entre grupos de interesse e representantes eleitos e o potencial viés na produção legislativa. Percebe-se, portanto, que a regulação do mercado não é neutra, e de alguma forma reflete o jogo de forças da representação política.

Quanto a participação nas audiências públicas na Comissão de Minas e Energia, percebemos com os resultados apresentados na pesquisa que houveram também indícios de conexões políticas que empregaram os dispositivos institucionais de forma direcionada e abriram assim um importante canal de comunicação dos grupos de pressão com os

---

<sup>63</sup> Ver, por exemplo, a discussão de Reis (2000, cap. 5-8).

agentes políticos. As audiências públicas são instrumentos importantes na formação da agenda de políticas públicas, e pode auxiliar no desenho e na avaliação das ações governamentais. No entanto, reformas que permitam maior enraizamento dessa arena aos anseios populares e maior controle cruzado entre grupos de interesse podem ser pensadas.

Em relação à interação entre os grupos privados e a agência regulatória, por meio das audiências públicas da ANEEL, os resultados apresentados apontaram indícios de relativa autonomia do órgão público diante das investidas de intervenção dos grupos de interesse. Como agente central na regulação do mercado energético, é interessante que a agência regulatória conte com os mecanismos que garantam autonomia em sua ação, bloqueiem as formas de captura por grupos políticos e econômicos.

Essa pesquisa foi um modesto ensaio na compreensão da dinâmica de um subsistema político em particular. E ousou contribuir com um amplo debate sobre o problema da representação política no Brasil, em particular, em interesses alocados nas fronteiras entre Estado e economia. Em todo o percurso de pesquisa, o papel das redes de contato e das instituições ganhou destaque. Nesse sentido, pensar mudanças políticas no Brasil passa necessariamente em refletir sobre as formas de mobilização política dos grupos de interesse e como esses são influenciados e influenciam as instituições.

O caminho para o desenvolvimento de instituições inclusivas no Brasil exige vencer a ingenuidade de segmentar política e economia, e reconhecer que múltiplos interesses atuam e seguirão atuando nas agendas políticas. O desafio se concentra em refletir e construir uma armadura institucional que discipline os subsistemas políticos, que limite e equilibre suas influências, em prol dos benefícios coletivos e da consolidação do Estado republicano.

## 8. LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Entre os principais desafios da realização de pesquisas em ciências sociais está o de produzir reflexões objetivas sobre os fenômenos sociais. E a atribuição de objetividade nas investigações em ciências sociais passam em alguma medida em compreender padrões estáveis de interação entre elementos, que permitam, em algum nível, capacidade de generalização entre conexões existentes entre eventos. Nos termos de Popper (1972), a produção de um conhecimento objetivo passa pelo estabelecimento de relações causais entre eventos, e/ou na observação de determinadas regularidades entre elementos da realidade.

No entanto, alguns desenhos de pesquisa não permitem a elaboração de relações causais fortes, e produz reflexões que estão no campo das hipóteses provisórias (BLAIKIE, 2000). A pesquisa aqui empreendida caminhou entre vários caminhos. Quando o volume de dados permitiu a verificação de relações causais mais amplas, métodos quantitativos foram empregados a fim de percebê-las. Quando a observação empírica exigiu análise mais cuidadosa, metodologias qualitativas emergiram, e assumiu-se caráter interpretativo sobre as análises. A investigação do fenômeno social empreendido – a dinâmica de um subsistema político - exigiu tal flexibilidade epistemológica e metodológica, embora tenha apresentado algumas limitações.

Na origem das limitações da pesquisa está o próprio ineditismo da mobilização política do mercado de energia eólica. O recorte histórico adotado provocou a abrangência de poucas interações em algumas arenas políticas, induzindo conclusões precárias. A ampliação do período histórico considerado poderia captar maior número de eventos, e produzir reflexões mais sólidas.

Ainda assim, é preciso reconhecer que mesmo com os avanços aqui realizados, não foi possível rastrear todas as interações realizadas no subsistema político. Para tal seria preciso verificar a representação de interesses em outras arenas, desde outros órgãos como o MME e a ONS, até as arenas de nível estadual e municipal. Abarcar maior número de arenas políticas possibilitaria compreensão mais completa sobre a lógica de ação do subsistema político formado ao redor dos interesses do mercado de energia eólica.

Desta maneira, esse trabalho pode ser encarado como uma porta de entrada para uma posterior agenda de pesquisa sobre a formação de subsistemas políticos. E como verificamos que boa parte das empresas listadas também possuem interesses em outras áreas, um exercício ainda a ser feito é teorizar e analisar com mais profundidade como

um subsistema político pode gerar outro subsistema, e como subsistemas políticos interagem-se - o que a literatura vem chamando de cross-subsystem policy, vertente ainda pouco investigada pelos estudiosos da ciência política e das políticas públicas.

A pesquisa buscou modestamente contribuir com o grande e infindável debate sobre representação de interesses, regulação de mercado e políticas públicas. Espera-se que a investigação tenha contribuído na formação de diagnósticos sobre as instituições políticas brasileiras, e com isso, auxiliar em um novo repertório de reformas que ampliem o desenvolvimento político e social no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ABEEólica, 2018. Infovento nº 5. Disponível em: <[http://www.abeeolica.org.br/wp-content/uploads/2018/01/05\\_Infovento-online.pdf](http://www.abeeolica.org.br/wp-content/uploads/2018/01/05_Infovento-online.pdf)>. Acessado em 21/05/2018.

\_\_\_\_\_. Boletim Anual de Geração Eólica 2014. Disponível em: <<http://abeeolica.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Boletim-Anual-de-Geracao-2014.pdf>>. Acessado em 15/02/2018

\_\_\_\_\_. Boletim Anual de Geração Eólica 2016. Disponível em: <<http://abeeolica.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Boletim-Anual-de-Geracao-2016.pdf>>. Acessado em 24/07/2018

\_\_\_\_\_. Boletim Anual de Geração Eólica 2017. Disponível em: <<http://abeeolica.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Boletim-Anual-de-Geracao-2017.pdf>>. Acessado em 24/07/2018

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Elsevier Brasil, 2012.

AMSDEN, Alice Hoffenberg. **A ascensão do "resto": os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia**. Unesp, 2009.

ANEEL-AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. Atlas de energia elétrica do Brasil. 2005.

ARAÚJO, Maria Silvia Muylaert; FREITAS, Marcos Aurélio Vasconcelos. Acceptance of renewable energy innovation in Brazil—case study of wind energy. **Renewable and Sustainable Energy Reviews**, v. 12, n. 2, p. 584-591, 2008.

AVRITZER, Leonardo (org.). Experiências nacionais de participação social. São Paulo: Cortez Editora, 2009.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Duas faces do poder. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 40, 2011.

BARBOSA, Livia. **O jeitinho brasileiro: a arte de ser mais igual que os outros**. Elsevier, 2006.

BARDELIN, Cesar Endrigo Alves. **Os efeitos do racionamento de energia elétrica ocorrido no Brasil em 2001 e 2002 com ênfase no consumo de energia elétrica**. 2004. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo (Edição revista e actualizada). **Lisboa: Edições**, v. 70, 2009.

- BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. Agenda dynamics and policy subsystems. **The journal of Politics**, v. 53, n. 4, p. 1044-1074, 1991.
- BECKER, Gary S. A theory of competition among pressure groups for political influence. **The quarterly journal of economics**, v. 98, n. 3, p. 371-400, 1983.
- BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. Bureaucratic capacity and political autonomy within national states: mapping the archipelago of excellence in Brazil. **States in the developing world**, p. 157-183, 2017.
- BIRKLAND, Thomas A. Agenda setting in public policy. In: **Handbook of public policy analysis**. Routledge, 2006. p. 89-104.
- BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 4, p. 528-550, 2017.
- BLAIKIE, Norman. Designing social research: the logic of anticipation. 2000. **Malden, MA: Polity Press Google Scholar**.
- BRASIL. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. 16. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Ed. Câmara, 2018.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Capitalismo financeiro-rentista. **Estudos Avançados**, v. 32, n. 92, p. 17-29, 2018a.
- \_\_\_\_\_. Democracia, estado social e reforma gerencial. **Revista de Administração de Empresas**, v. 50, n. 1, p. 112-116, 2010.
- \_\_\_\_\_. Direitos republicanos e a captura 'legal' do Estado brasileiro. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 15-30, 2018b.
- BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. **The calculus of consent**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.
- BURT, R. Toward a Structural Theory of Action. New York: Academic Press, 1982
- \_\_\_\_\_. **Structural holes: The social structure of competition**. Harvard university press, 2009.
- CALDEIRA, Jorge. **História do Brasil com empreendedores**. Mameluco, 2009.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas**. Escola Nacional de Administração Pública. 2018.
- \_\_\_\_\_; BRASIL, Felipe Gonçalves. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Novos Estudos-CEBRAP**, n. 101, p. 57-76, 2015.

\_\_\_\_\_. Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais. 2016.

CARAZZA, Bruno. Dinheiro, eleições e poder. **São Paulo: Companhia das Letras**, 2018.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. Desarrollo y dependencia en América Latina. **México: Siglo XXI**, 1969.

CEPEL. Atlas do Potencial Eólico Brasileiro. 2003.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**. Unesp, 2004.

COUTO, Cláudio G.; ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo social**, v. 15, n. 2, p. 269-301, 2003.

COUTO, Cláudio G.. Oligarquia e processos de oligarquização: o aporte de Michels à análise política contemporânea. 2012.

DAHL, Robert Alan. **Poliarquia: participação e oposição**. Edusp, 1997.

DAMATTA, Roberto. A casa e a rua. **Rio de Janeiro: Rocco**, 1997.

\_\_\_\_\_. Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro. **Rio de Janeiro, Rocco**, 1979.

DE BONIS, Daniel Funcia. Os limites do desenho institucional: uma investigação empírica dos mecanismos da influência presidencial sobre as agências reguladoras independentes no Governo Federal brasileiro. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

DIMAGGIO, Paul; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: Collective rationality and institutional isomorphism in organizational fields. **American sociological review**, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

DIMAGGIO, Paul. Interest and agency in institutional theory. In: ZUCKER, L. (Ed.). Institutional patterns and organizations: culture and environment. Cambridge: Ballinger, 1988. p. 3-21.

DOWNS, Anthony. An economic theory of political action in a democracy. **Journal of political economy**, v. 65, n. 2, p. 135-150, 1957.

DUTRA, Ricardo Marques; SZKLO, Alexandre Salem. A energia eólica no Brasil: Proinfra e o novo modelo do Setor Elétrico. In: **Anais do XI Congresso Brasileiro de Energia-CBE**. 2006. p. 842-868.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 28-29, p. 107-157, 1993.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder. **Formação do patronato político brasileiro**, v. 3, 2001.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (2003), “Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18 (51): 21-30.

FÁVERO, Luiz Paulo; FÁVERO, Patricia. **Análise de dados: modelos de regressão com Excel®, Stata® e SPSS®**. Elsevier Brasil, 2016.

FEIOCK, Richard C. Rational choice and regional governance. *Journal of Urban Affairs*, v. 29, n. 1, p. 47-63, 2007.

FERREIRA, Andreza Cardoso; BLASQUES, Luis Carlos Macedo; PINHO, João Tavares. Avaliações a respeito da evolução das capacidades contratada e instalada e dos custos da energia eólica no Brasil: do proinfa aos leilões de energia. **Revista Brasileira de Energia Solar**, v. 5, n. 1, 2014.

FIANI, Ronaldo. **Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico**. Elsevier Brasil, 2011.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto. O elo corporativo? Grupos de interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral. 2009.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Editora fgv, 1999.

\_\_\_\_\_. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

FLIGSTEIN, Neil. Habilidade social e a teoria dos campos. **Revista de Administração de Empresas**, v. 47, n. 2, p. 61-80, 2007.

\_\_\_\_\_; MCADAM, Doug. **A theory of fields**. Oxford University Press, 2012.

FREEMAN, Linton C. Centrality in social networks conceptual clarification. **Social networks**, v. 1, n. 3, p. 215-239, 1978.

FUKUYAMA, Francis. **Political order and political decay: From the industrial revolution to the globalization of democracy**. Macmillan, 2014.

FUNG, Archon. Varieties of participation in complex governance. **Public administration review**, v. 66, p. 66-75, 2006.

GOFFMAN, Erving. **Frame analysis: An essay on the organization of experience**. Harvard University Press, 1974.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. Edições Loyola, 1997.

GOLDENBERG, José; PRADO, Luiz Tadeu Siqueira. Reforma e crise do setor elétrico no período FHC. **Tempo social**, v. 15, n. 2, p. 219-235, 2003.

GRANOVETTER, Mark. Economic action and social structure: The problem of embeddedness. **American journal of sociology**, v. 91, n. 3, p. 481-510, 1985.

\_\_\_\_\_. Economic institutions as social constructions: a framework for analysis. **Acta sociologica**, v. 35, n. 1, p. 3-11, 1992.

GRATHWOHL, Manfred. **World Energy Supply: Resources-Technologies-Perspectives**. Walter de Gruyter GmbH & Co KG, 2018.

HAGGARD, Stephan; MAXFIELD, Sylvia; SCHNEIDER, Ben Ross. Theories of business and business-state relations. **Business and the state in developing countries**, p. 36-60, 1997.

HAIR, Joseph F. et al. **Análise multivariada de dados**. Bookman Editora, 2009.

HALL, Peter A.; THELEN, Kathleen. Institutional change in varieties of capitalism. **Socio-economic review**, v. 7, n. 1, p. 7-34, 2009.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil (1936). **São Paulo: Companhia das Letras**, 1997.

HOOD, Christopher. The tools of government. Chatham. **NJ: Chatham House**, 1986.

HOWLETT, Michael; RAMESH, Mishra; PERL, Anthony. Política pública: seus ciclos e subsistemas—uma abordagem integral. **São Paulo: Campus**, 2013.

HUNTINGTON, Samuel P. **Political order in changing societies**. Yale University Press, 2006.

INÁCIO, Magna. Poderes de Agenda do Presidente. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 170-174.

KRIPPENDORFF, K. Metodologia de análisis de contenido: teoria e práctica. Barcelona, Ediciones Paidós, 1990.

LALLEMENT, Michel. **História das idéias sociológicas: de Parsons aos contemporâneos**. Vozes, 2004.

LAZZARINI, Sérgio G. **Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões**. Elsevier, 2011.

LEITE, Antonio Dias. **A energia do Brasil**. Nova Fronteira, 2007.

LINDBLOM, Charles Edward. **O processo de decisão política**. Ed. Univ. Brasília, 1981.

LISBOA, Marcos de Barros; LATIF, Zeina Abdel. Democracy and growth in Brazil. In: **Democracy Consensus workshop, Rio de Janeiro**. 2013. p. 34.

LOUREIRO, Maria Rita Garcia; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia. **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. FGV Editora, 2010.

MACHADO, Marcela. O que o dinheiro compra? A responsividade do Congresso Nacional frente ao financiamento de campanhas da indústria. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, 2016.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (Ed.). **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge University Press, 2009.

MANCUSO, Wagner Pralon. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. **Dados**, v. 47, n. 3, p. 505-547, 2004.

\_\_\_\_\_. “O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa”. *Revista de Sociologia e Política*, n. 28, 2007.

\_\_\_\_\_. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001–2012) e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 54, p. 155-183, 2015.

\_\_\_\_\_.; SPECK, Bruno W. Os preferidos das empresas: um estudo de determinantes do financiamento eleitoral empresarial. **Empresários, desenvolvimento, cultura e democracia**. Curitiba: Editora da UFPR, p. 185-195, 2015.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. Eleições e representação. **Lua Nova**, v. 67, p. 105-138, 2006.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. Portfolio-Penguin, 2014.

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. Dynamics of contention. **Social Movement Studies**, v. 2, n. 1, p. 99-102, 2003.

MCCHESENEY, Fred S. **Money for nothing: politicians, rent extraction, and political extortion**. Harvard University Press, 1997.

MELO, Elbia. Fonte eólica de energia: aspectos de inserção, tecnologia e competitividade. **estudos avançados**, v. 27, n. 77, p. 125-142, 2013.

MEYER, David S.; WHITTIER, Nancy. Social movement spillover. **Social problems**, v. 41, n. 2, p. 277-298, 1994.

MICHELS, Robert. **Political parties: A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy**. Hearst's International Library Company, 1915.

- MITCHELL, William C.; MUNGER, Michael C. Economic models of interest groups: An introductory survey. **American journal of political science**, v. 35, n. 2, p. 512-546, 1991.
- MIZRUCHI, Mark S.; POTTS, Blyden B. Centrality and power revisited: actor success in group decision making. **Social Networks**, v. 20, n. 4, p. 353-387, 1998.
- MME [Ministério de Minas e Energia]. Boletim Mensal de Monitoramento do Sistema Elétrico Brasileiro – Agosto/2016. Brasília, 2016.
- MONASTERIO, Leonardo; EHRL, Philipp. Colônias de povoamento versus colônias de exploração: de Heeren a Acemoglu. 2015.
- MUSACCHIO, Aldo; LAZZARINI, Sergio G. **Reinventando o Capitalismo de Estado: O Leviatã nos negócios: Brasil e outros países**. Portfolio-Penguin, 2015.
- NELSON, Richard R.; WINTER, Sidney G. **Uma teoria evolucionária da mudança econômica**. Editora Unicamp, 2005.
- NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. Editora FGV, 2015.
- NISKANEN, William. Bureaucracy and representative democracy. **Chicago/New York**, 1971.
- NORTH, D. C. 1990. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, pp. 152.
- NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Zahar, 1997.
- OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. Edusp, 1999.
- OSTROM, Elinor. **Governing the commons**. Cambridge university press, 2015.
- PACHECO, Regina Silvia. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 4, p. 523-544, 2006.
- PALERMO, Vicente. How to govern Brazil? The debate on political institutions and the policy-making process. **Dados**, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000.
- \_\_\_\_\_. Brazilian political institutions: an inconclusive debate. **Brazilian Political Science Review**, v. 10, n. 2, 2016.
- PELTZMAN, Sam. Toward a more general theory of regulation. **The Journal of Law and Economics**, v. 19, n. 2, p. 211-240, 1976.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do poder Executivo: O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 43, p. 45-67, 2000.

PÓ, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 4, p. 679-698, 2006.

PODCAMENI, Maria G. **Sistemas de inovação e energia eólica: a experiência brasileira**. 2014. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado)-Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

POPPER, Karl Raimund. **Conhecimento objetivo: uma abordagem evolucionária**. Editora da Universidade de São Paulo, 1975.

POSNER, R. A. (1974). Theories of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 5(2), 335-358.

PRALLE, Sarah B. Venue shopping, political strategy, and policy change: The internationalization of Canadian forest advocacy. **Journal of public policy**, v. 23, n. 3, p. 233-260, 2003.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A Nova ciência das organizações\* uma reconceituação da riqueza das nações**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1981.

\_\_\_\_\_. **Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1983.

REIS, Fábio Wanderley. **Mercado e utopia: teoria política, sociedade brasileira**. Edusp, 2000.

REZENDE, Flávio da C. Convergências e controvérsias sobre a mudança institucional. **Revista de Sociologia Política**, v. 20, n. 41, p. 37-51, 2012.

RHODES, Rod AW. **Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability**. Open university press, 1997.

RIGGS, Fred Warren. **Prismatic society revisited**. General Learning Press, 1973.

ROSTOW, Walt W. The stages of economic growth. **The Economic History Review**, v. 12, n. 1, p. 1-16, 1959.

SALDAÑA, Johnny. **The coding manual for qualitative researchers**. Sage, 2015.

SANTOS, Fabiano; BORGES, Mariana. Poder de agenda. Escola Nacional de Administração Pública. 2018.

SANTOS, Manoel Leonardo. **Representação de interesses na arena legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012)**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014.

\_\_\_\_\_; SILVA, Mariana Batista da; FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; ROCHA, Enivaldo Carvalho da. “Financiamento de campanha e apoio parlamentar à Agenda

Legislativa da Indústria na Câmara dos Deputados”. **Opinião Pública**, v. 21, n. 1, p. 33-59, abr. 2015.

\_\_\_\_\_; CUNHA, Lucas. **Propostas de Regulamentação do Lobby no Brasil: uma análise comparada**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015.

\_\_\_\_\_.; MANCUSO, Wagner P., BAIRD, Marcello F., & RESENDE, Ciro A. D. S. Lobbying no Brasil: profissionalização, estratégias e influência (No. 2334). Texto para Discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2017.

SANTOS, Rodrigo Dolandeli dos. Empresariado e dinheiro na política: uma análise dos padrões de investimento eleitoral e de seus determinantes no processo político nacional. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, 2018.

SCARROW, Susan E. Political finance in comparative perspective. **Annu. Rev. Polit. Sci.**, v. 10, p. 193-210, 2007.

SCHATTSCHNEIDER, Elmer E. The Semi-Sovereign People (Holt, Rhinehart and Winston, New York). **Google Scholar**, 1960.

SCHNEIDER, Ben Ross. Hierarchical market economies and varieties of capitalism in Latin America. **Journal of Latin American Studies**, v. 41, n. 3, p. 553-575, 2009.

SCHWARTZMAN, Simon 1982. Bases do autoritarismo brasileiro. Contribuições em ciências sociais, 10. Rio de Janeiro: Editora Campus.

SILVA, Marina Batista. Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório brasileiro: o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 4, p. 969-992, 2012.

SIMON, Hebert; MARCH, James G. Teoria das organizações. **Rio de Janeiro**, 1970.

SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. **Novos estudos-CEBRAP**, n. 85, p. 83-102, 2009.

\_\_\_\_\_. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. Editora Companhia das Letras, 2012.

SMELSER, Neil J.; SWEDBERG, Richard (Ed.). **The handbook of economic sociology**. Princeton university press, 2010.

SMIL, Vaclav. **Energy transitions: history, requirements, prospects**. ABC-CLIO, 2010.

SOLNIK, Alex. **A guerra do apagão: a crise de energia elétrica no Brasil**. Senac, 2001.

SOUZA, Amaury de; LAMOUNIER, Bolívar. O futuro da democracia: cenários político-institucionais até 2022. **Estudos avançados**, v. 20, n. 56, p. 43-60, 2006.

SOUZA, Rafael Martins de; GRACA, Luís Felipe Guedes da; SILVA, Ralph dos Santos. Politics on the Web: Using Twitter to Estimate the Ideological Positions of Brazilian Representatives. **Bras. Political Sci. Rev.**, São Paulo , v. 11, n. 3, e0003, 2017 .

SPECK, Bruno Wilhelm. Game over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil. **Revista de estudios brasileños**, v. 3, n. 4, p. 125-135, 2016.

SPECK, Bruno Wilhelm. Três ideias para oxigenar o debate sobre dinheiro e política no Brasil. **Debate, Belo Horizonte**, v. 2, n. 3, p. 6-13, 2010.

STIGLER, George J. The theory of economic regulation. **The Bell journal of economics and management science**, p. 3-21, 1971.

STONE, Deborah A. **Policy paradox: The art of political decision making**. New York: ww Norton, 1997.

SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. **Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP**, v. 1, p. 199-218, 2006.

THOMAZ, Rodrigo Alan. Demanda de energia elétrica no Brasil: 1995-2015. 2017.

THURBER, James A. Political power and policy subsystems in American politics. **Agenda for Excellence, Administering the State**, p. 76-104, 1996.

TILLY, Charles. **Coerção, capital e Estados europeus 1990-1992**. Edusp, 1996.

TOLMASQUIM, Mauricio Tiomno. Perspectivas e planejamento do setor energético no Brasil. **Estudos avançados**, v. 26, n. 74, p. 247-260, 2012.

\_\_\_\_\_. Energia Renovável: hidráulica, biomassa, eólica, solar, oceânica. **Rio de Janeiro: EPE**, 2016.

TRUE, James L.; JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R. Punctuated equilibrium theory. **Theories of the policy process**, p. 175-202, 1999.

WACHSMANN, Ulrike; TOLMASQUIM, Maurício T. Wind power in Brazil—transition using German experience. **Renewable Energy**, v. 28, n. 7, p. 1029-1038, 2003.

WEBER, Max. Economia e sociedade—Volume I. **Brasília: UNB,[1913]**, 2009.

WEINGAST, Barry R.; MARSHALL, William J. The industrial organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets. **Journal of Political Economy**, v. 96, n. 1, p. 132-163, 1988.

WILLIAMSON, Oliver E. **The mechanisms of governance**. Oxford University Press, 1996.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso-: Planejamento e Métodos**. Bookman editora, 2015.

ZITTOUN, Philippe. Understanding policy change as a discursive problem. **Journal of Comparative Policy Analysis**, v. 11, n. 1, p. 65-82, 2009.

ZUCCO JR, Cesar; LAUDERDALE, Benjamin E. Distinguishing between influences on Brazilian legislative behavior. **Legislative Studies Quarterly**, v. 36, n. 3, p. 363-396, 2011.

## ANEXO I – Empresas investigadas para composição da rede de financiamento de 2010 e 2014.

Tabela 18 – Relação de empresas selecionadas para formação da rede de 2010

<b>Empresas investigadas para a rede de financiamento de 2010</b>		
ABB	Energio	N & A Consultores
Aeris	Energisa	Ormazabal
Alstom	Engineering S.A.	Pacific Hydro
Atlantic Energias Renováveis	Enguia Gen	Paconol
Bioconsultoria Soluções Ambientais	Enserv Engenharia	Pavimentadora
Bons Ventos	EPP Energia	Papyrus Consultoria Ambiental
Braselco Serviços e Consultoria	ERSA - Empresa de Energias Renováveis	Petrobrás
Brennand Energia	Fuhrlander	Renova Energia
Camargo Schubert Engenharia Eólica	Gaia Energia	RexRoth - Bosch Group
Casa dos Ventos	Gamesa	Safira Energia
CHESF	GL Garrad Hassan	Schneider Electric
Clipper Logística	Hing	Semikron
DNV Managing Risk	Iberdrola Renewables	Siemens
Dobrevê	IMPSA WIND	SIIF Energias do Brasil
EDP Renováveis	LM Wind Power	SIMM Soluções
Efacec do Brasil	Locar Equipamentos	Sowitec
Elecnor Enerfin	Makro	STK Sistemas do Brasil
Eletrowind	Marine Production Systems do Brasil	Theolia Brasil
Endesa	Martifer Renováveis	Vestas
Enel EverGreen	Megajoule Energia	Voltalia
Energimp	Mercurius Energia	Vulkan
	MML Energia	Weir Group
	Multi Empreendimentos	Wobben Windpower
	Multiner	Zeta Energia
		W&M Construções e Montagens LTDA.

Fonte: Elaboração própria

Tabela 19 – Relação de empresas selecionados para formação da rede de 2014

<b>Empresas investigadas para a rede de financiamento de 2014</b>			
ABB	Comerc	EPCL	Mangue Seco
Acciona Energia	Comercializador	Empreendimen	Martifer Renewables
ADG Energia	a de Energia	tos	MC Bauchemie
ADIMARCO	Companhia de	Força Eólica do	MegaJoule do Brasil
ADS Energias Renováveis	Navegação	Brasil - Neo	Mercurius
Aeris Energy	Norsul	Energia	Mersen do Brasil (Carbono Lorena)
	Construtora A.	FTM-	MessTechnik
	Gaspar	Equipamentos	
		Hidráulicos	

Afaplan Engenharia	Contour Global Brasil	FUCHS Lubrificantes	Metaltork Indústria
AGF Energia - AGF Engenharia	Copel Geração e Transmissão S.A.	Do Brasil LTDA	Neo Wind
Aggreko	Cortez Engenharia	GE Measurement	New Wind
AHK Business	Cotesa Engenharia	General Eletric	Nordex
Altra Energy Technologies	CPFL	GMC	NorWind
Amparo Energia Eólica S.A.	Cruz Alta Energia Eólica	Construtora GoldWind Brasil	Olin Corporation
Ancora Group	CTE - Centro de Tecnologia em Edificações	Grupo CER	Ômega Geração
API - Automated Precision	CTG Brasil	Grupo Neenergia	Owens Corning
Aquibatã Energia Eólica S.A.	Cubico Sustainable Investments	Grupo Ormazabal-Velatia	Pacific Hydro
Atlantic Energias	Dobrevê Energia - CPFL	Hobeco Sudamericana	Petrobrás
AVEVA	Dois A Engenharia	Honda Energy	Power Engenharia
AWS Renewables	Dorcken MKS Sistemas Anticorrosivos	Hydac Tecnologia	Prevent Work
Bahia Eólica Participações	DVN-GL	Iberdrola Renewables	Púlpito Energia Eólica
Barlovento Brasil Energias Renováveis LTDA	EAB New Energy Group	Iberobras Empreendimentos	REB Empreendimentos (Eólica Vento Energias Renováveis S/A, Eólica Brisa Energias Renováveis S/A, Eólica Wind Energias Renováveis S/A)
BASF	EchoEnergia Participações	IEM - Intercâmbio Eletro Mecânico	Renobrax Energias Renováveis
BAX Energy	EDF Energies Nouvelles	Impel	Renova Energia
Belgo Beckaert	EDP Renováveis	Induscabos Condutores Elétricos	Rio Bravo Investimentos
Bioenergy	Elebrás Projetos - EDP Renováveis	Industrial REX	Rio de Ouro Energia Eólica
Briskcom Business Technology	Electra Energy	Inova Energy	Rio Energy
BS Green	Electra Power	IS Indústria Metalúrgica	Rosseti Engenharia
BSM Engenharia S.A.	Eletrobrás	ITH Bolting Technology	Saertex
Camargo Schubert Engenharia	Eletrobrás Eletrosul	K2 Management	Salto Energia Eólica
Campo Belo Energia Eólica	Eletrobrás Furnas	Kintech Engineering	Santo Antônio Energia Eólica
Cascata Energia Eólica S.A.	Elos Eletrotécnica	KPIT Technologies	Santos Energia Participações
CEMIG	Enel Eletropaulo	Laureano & Meirelles Engenharia	Satel Brasil Energia
Centrais Eólicas Candiba	Enel GreenPower	Light	Semikron
CHESF	Enerfin - Celeo (Grupo Elecnor)	LM Wind Power	Sequoia Energia
Comerc Comercializador a de Energia		Macaúbas Energética S.A.	Sete - Soluções e Tecnologias Ambiental
			Shell Lubrificantes Brasil
			Siemens Gamesa
			Sika Impermeabilizantes
			Simm Soluções
			Somma Construções
			Sowitec
			Statkraft
			STEAG Energy Services do Brasil Ltda
			TE Connectivity
			Tecneira - Novas Energias
			Tecnogera Engenharia
			TEN - Torres Eólicas do Nordeste
			Timken Company
			Tokio Marine Seguros

	Energias Renováveis do Brasil		Torres Eólicas do Brasil
	Energias Renováveis do Brasil		Vestas
	Energimp		Vinci Energies - Omexom
	Energisa Soluções		VLB Engenharia
			VoltItália
			Vortex FDC
			Way2 Technology
			Wilson Sons
			Wind Power Energia- IMPSA - Verti
			Wind Rudloff
			Wobben Windpower

Fonte: Elaboração própria

## ANEXO II – Relação de Financiamento entre agentes públicos e empresas em 2010 e 2014

Tabela 20 – Relação de candidatos financiados por empresa em 2010

Empresas	Candidato Eleito	Cargo	Valor Financiamento (R\$)
Alubar Cabos	Nilson Pinto de Oliveira - PSDB	Dep. Federal - PA	30000
BTG Pactual	Dilma Rousseff	Presidente - PT	1500000
Construtora Andrade Gutierrez	Dilma Rousseff	Presidente - PT	5100000
Brookfield Brasil	Décio Lima - PT	Deputado Federal - SC	25000
	Eduardo Sciarra - PT	Deputado Federal - PR	50000
	Jilmar Tatto - PT	Deputado Federal - SP	50000
	Luiz Sérgio - PT	Deputado Federal - RJ	40000
	Mauro Mariani - PMDB	Dep. Federal - SC	25000
	Onofre Santo Agostini - DEM	Dep. Federal - SC	25000
	Rodrigo de Castro - PSDB	Dep. Federal - MG	40000
	Vilson Covatti - PP	Dep. Federal - RS	30000
	Deley - PSC	Dep. Federal - RJ	20000
Bioenergy	Fábio Faria - PMN	Dep. Federal - RN	10000
Dois A Engenharia	Fábio Faria - PMN	Dep. Federal - RN	150000
Grupo Odebrecht	Rodrigo Garcia - DEM	Dep. Federal - SP	20000
	Carlos Zarattini - PT	Dep. Federal - SP	20000
	Dilma Rousseff - PT	Presidente	1000000
Inael Power Brasil	Bilac Pinto - PR	Dep. Federal - MG	95000
Servtec Energia	Paulo Teixeira - PT	Dep. Federal - SP	20000

WEG Equipamentos Elétricos	Dilma Rousseff - PT	Presidente	50000
	Paulo Bauer - PSDB	Senador - SC	65000
	Luiz Henrique da Silveira - PMDB	Senador - SC	65000
MPX Locação e Transportes	Fernando Coelho Filho - PSB	Dep. Federal - PE	65000
Serveng- Civilsan	Jaime Martins - PR	Dep. Federal - MG	100000
	Demóstenes Torres - DEM	Senador - GO	100000
	Vicente Cândido - PT	Dep. Federal - SP	30000
	Hugo Napoleão - DEM	Dep. Federal - PI	200000
	Edson Giroto - PR	Dep. Federal - MS	100000
	Eunício Oliveira - PMDB	Senador - CE	100000
	Arlindo Chinaglia - PT	Dep. Federal - SP	250000
	Ilário Marques - PT	Dep. Federal - CE	50000
	Diego Andrade - PR	Dep. Federal - MG	100000
	Pedro Fernandes - PTB	Dep. Federal - MA	100000
	Magno Malta - PR	Senador - ES	400000
	Walter Ihosi - DEM	Dep. Federal - SP	500000
Dilma Rousseff - PT	Presidente	2000000	
Tomé Engenharia	Sílvio Torres - PSDB	Dep. Federal - SP	100000
Grupo Queiroz Galvão	Rui Costa - PT	Dep. Federal - BA	2000
	Oswaldo Coelho - DEM	Dep. Federal - PE	50000
	Jorge Côrte Real - PTB	Dep. Federal - PE	60000
	Pedro Henry - PP	Dep. Federal - MT	100000
	Roberto Britto - PP	Dep. Federal - BA	100000
	José Otávio Germano - PP	Dep. Federal - RS	200000
	Rodrigo Garcia - DEM	Dep. Federal - SP	150000
	Aline Corrêa - PP	Dep. Federal - SP	350000
	Luiz Fernando Faria - PP	Dep. Federal - MG	100000
	Nelson Meurer - PP	Dep. Federal - PR	500000
	Roberto Teixeira - PP	Dep. Federal - PE	250000
	Vicente Cândido - PT	Dep. Federal - SP	50000
	Dilma Rousseff - PT	Presidente	2000000
Galvão Engenharia	Antônio Roberto - PV	Dep. Federal - MG	50000
	João Paulo Lima - PT	Dep. Federal - PE	15000
	Júlio Lopes - PP	Dep. Federal - RJ	200000
	Alexandre Leite - DEM	Dep. Federal - SP	120000
	Delegado Francischini - PSDB	Dep. Federal - PR	10000
	Roberto Requião - PMDB	Senador - PR	150000
	Flexa Ribeiro - PSDB	Senador - PA	100000
	Humberto Costa - PT	Senador - PE	30000
	Paulo Ferreira - PT	Dep. Federal - RS	200000
	Raul Henry - PMDB	Dep. Federal - PE	15000
	Sinval Malheiros - PV	Dep. Federal - SP	30000
	Domingos Neto - PSB	Dep. Federal - CE	100000

	Fernando Coelho Filho - PSB	Dep. Federal - PE	15000
	José Guimarães - PT	Dep. Federal - CE	100000
	Linderberg Farias - PT	Senador - RJ	400000
	João Arruda - PMDB	Dep. Federal - PR	50000
	Mendonça Filho - DEM	Dep. Federal - PE	15000
	Marco Maia - PT	Dep. Federal - RS	30000
	Aécio Neves - PSDB	Senador - MG	270010
	Zeca Dirceu - PT	Dep. Federal - PR	30000
	José Mentor - PT	Dep. Federal - SP	50000
	Reginaldo Lopes - PT	Dep. Federal - MG	100000
	Paulo Teixeira - PT	Dep. Federal - SP	15000
	Jilmar Tatto - PT	Dep. Federal - SP	50000
	Magno Malta - PR	Senador - ES	100000
	Nilson Leitão - PSDB	Dep. Federal - MT	150000
	Dilma Rousseff - PT	Presidente	2000000
Grancarga LTDA	Sílvio Torres - PSDB	Dep. Federal - SP	760000
Máquinas Piratininga	Augusto Coutinho - DEM	Dep. Federal - PE	10000

Fonte: Elaboração própria

Tabela 21 – Relação de candidatos financiados por empresa em 2014

<b>Empresas</b>	<b>Candidato Eleito</b>	<b>Cargo</b>	<b>Valor Financiado (R\$)</b>
Grupo Odebrecht - Construtora Odebrecht	Augusto de Carvalho - SD	Dep. Federal - DF	30000
	Bruno Cavalcanti - PSDB	Dep. Federal - PE	30000
	Mendonça Filho - DEM	Dep. Federal - PE	30000
	Luiz Fernando - PP	Dep. Federal - MG	30000
	Sílvio Costa - PSC	Dep. Federal - PE	30000
	Daniel Coelho - PSDB	Dep. Federal - PE	30000
	Fernando Monteiro - PP	Dep. Federal - PE	30000
	Marcelo Aro - PHS	Dep. Federal - MG	30000
	Miguel Correa - PT	Dep. Federal - MG	30000
	Augusto Coutinho - SD	Dep. Federal - PE	30000
	Domingos Sávio - PSDB	Dep. Federal - MG	30000
	Fabinho Ramalho - PV	Dep. Federal - MG	30000
	Tadeu Alencar - PSB	Dep. Federal - PE	30000
	Marcelo Álvaro Antônio - PRP	Dep. Federal - MG	30000
	Rodrigo Castro - PSDB	Dep. Federal - MG	30000
	Carlos Eduardo (Cadoca) - PC do B	Dep. Federal - PE	30000
	Fernando Filho - PSB	Dep. Federal - PE	30000
	Weliton Prado - PT	Dep. Federal - MG	30000
	Delegado Edson Moreira - PTN	Dep. Federal - MG	30000
	Betinho - PSDB	Dep. Federal - PE	30000

	Jarbas Vasconcelos - PMDB Saraiva Felipe - PMDB Raul Jungmann - PPS Toninho Pinheiro - PP Júlio Delgado - PSB Nelson Marchezan Jr. - PSDB Mauro Lopes - PMDB Davi Alcolumbre - DEM Antônio Anastasia - PSDB Otto Alencar - PSD Fernando Bezerra Coelho - PSB Dilma Rousseff - PT	Dep. Federal - PE Dep. Federal - MG Dep. Federal - PE Dep. Federal - MG Dep. Federal - MG Dep. Federal - RS Dep. Federal - MG Senador - AP Senador - MG Senador - BA Senador - PE Presidente	30000 30000 30000 30000 30000 30000 30000 50000 50000 50000 50000 3000000
Grupo Odebrecht - Odebrecht Agroindustrial	Luis Carlos Henze - PP Arnaldo Jardim - PPS Marcos Montes - PSD Samuel Moreira - PSDB	Dep. Federal - RS Dep. Federal - SP Dep. Federal - MG Dep. Federal - SP	30000 30000 30000 133300
Grupo Odebrecht - Odebrecht Óleo e Gás	Dilma Rousseff - PT	Presidente	3000000
Grupo Odebrecht - Odebrecht Serviços e Participações	Dilma Rousseff - PT	Presidente	3000000
Vale Energia	Helder Salomão - PT José Guimarães - PT Jutahy Junior - PSDB Luiz Fernando - PP Simão Sessim - PP Weliton Prado - PT Arlindo Chinaglia - PT Givaldo Vieira - PT José Otávio Germano - PP João Carlos Bacelar - PR Marcos Montes - PSD Odair Cunha - PT Carlos Sampaio - PSDB Marcus Vicente - PP Carlos Manato - SD Dilma Rousseff - PT	Dep. Federal - ES Dep. Federal - CE Dep. Federal - BA Dep. Federal - MG Dep. Federal - RJ Dep. Federal - MG Dep. Federal - SP Dep. Federal - ES Dep. Federal - RS Dep. Federal - BA Dep. Federal - MG Dep. Federal - MG Dep. Federal - SP Dep. Federal - ES Dep. Federal - ES Presidente	200000 100000 100000 500000 200000 200000 200000 100000 200000 100000 200000 100000 100000 30000 30000 2500000
Engie Tractebel	Luiz Fernando - PP Paulo Abi-Ackel - PSDB Angelo Albino - PC do B César Halum - PRB Dulce Miranda - PMDB Décio Lima - PT Esperidião Amin - PP	Dep. Federal - MG Dep. Federal - MG Dep. Federal - SC Dep. Federal - TO Dep. Federal - TO Dep. Federal - SC Dep. Federal - SC	40000 40000 40000 40000 40000 40000 40000

	Fábio Trad - PSD Irajá Abreu - PSD Jorge Boeira - PP Afonso Hamm - PP Paes Landim - PTB José Otávio Germano - PP Pedro Uczai - PT Ronaldo Benedet - PMDB Sibá Machado - PT Celso Madaner - PMDB João Paulo Kleinubing - DEM Edinho Bez - PMDB Marcos Montes - PSD Marinha Raupp - PMDB Nelson Marchezan Jr. - PSDB Gladson Cameli - PP Dário Berger Kátia Abreu - PDT Dilma Rousseff - PT	Dep. Federal - MS Dep. Federal - TO Dep. Federal - SC Dep. Federal - RS Dep. Federal - PI Dep. Federal - RS Dep. Federal - SC Dep. Federal - SC Dep. Federal - AC Dep. Federal - SC Dep. Federal - SC Dep. Federal - SC Dep. Federal - MG Dep. Federal - RO Dep. Federal - RS Senador - AC Senador - SC Senadora - TO Presidente	40000 40000 40000 40000 40000 40000 40000 40000 40000 40000 40000 40000 40000 40000 40000 80000 80000 80000 800000	
Grupo Queiroz Galvão - Construtora	Dilma Rousseff - PT	Presidente	3500000	
Grupo Queiroz Galvão - Desenvolvimento Imobiliário	Raul Jungmann - PPS	Dep. Federal - PE	40000	
J. Malucelli Equipamentos-Acionista Majoritária da BrásVentos	João Arruda - PMDB Álvaro Dias - PSDB	Dep. Federal - PR Senador - PR	120000 511221	
J. Malucelli Contrutora-Acionista Majoritária da BrásVentos	João Arruda - PMDB	Dep. Federal - PR	40000	
Têxtil União - Fundo Salus - Casa dos Ventos	Otto Alencar - PSD	Senador - BA	100000	
Força dos Ventos Energia Eólica S.A.	Henrique Fontana - PT	Dep. Federal - RS	40000	
Servtec Desenvolvimento	Paulo Henrique Lustosa - PP	Dep. Federal - CE	5000	
Grupo Serveng	Fátima Bezerra - PT Fernando Bezerra Coelho - PSB	Senador - RN Senador - PE	58000 200000	58000 200000

Grupo Oleoplan	Alceu Moreira - PMDB	Dep. Federal - RS	10000
	Elvino Bohn Gass - PT	Dep. Federal - RS	20000
	Henrique Fontana - PT	Dep. Federal - RS	24000
	Pepe Vargas - PT	Dep. Federal - RS	100000
	Henrique Fontana - PT	Dep. Federal - RS	40000
BrookField Investment Assets	Índio da Costa - PSD	Dep. Federal - RJ	75000
	Marcos Montes - PSD	Dep. Federal - MG	30000
	Kátia Abreu - PDT	Senadora - TO	50000
	Dilma Rousseff - PT	Presidente	100000
Volga Engenharia	Daniel Vilela - PMDB	Dep. Federal - GO	5000
Grupo Brasil Plural - Controladora Eólicas do Sul	Luiz Fernando - PP	Dep. Federal - MG	75000
	Carlos Sampaio - PSDB	Dep. Federal - SP	80000
Ecom Energia	Arnaldo Jardim - PPS	Dep. Federal - SP	25000
Safira Administração e Comercialização de Energia	Arnaldo Jardim - PPS	Dep. Federal - SP	20000
MRM Construtora	Félix Mendonça Júnior - PDT	Dep. Federal - BA	1055000
	Weverton Rocha - PDT	Dep. Federal - MA	250000
Gestamp Wind Steel Pernambuco LTDA	Fernando Bezerra Coelho - PSB	Senador - PE	75000
WEG	Duarte Nogueira - PSDB	Dep. Federal - SP	60000
	Mário Mariani - PMDB	Dep. Federal - SC	40000
	Dilma Rousseff - PT	Presidente	150000
Grupo Gerdau	Major Olímpio - PDT	Dep. Federal - SP	40000
	Missionário José Olímpio - PP	Dep. Federal - SP	40000
	Baleia Rossi - PMDB	Dep. Federal - SP	40000
	Deputado Goulart - PSD	Dep. Federal - SP	40000
	Dilma Rousseff - PT	Presidente	5000000
Dois Engenharia e Tecnologia	Rogério Marinho - PSDB	Dep. Federal - RN	80000
Engebasa - Mecânica e Usinagem LTDA	Heitor Schuch - PSB	Dep. Federal - RS	16000
Vallourec Tubos do Brasil S.A.	Antônio Anastasia - PSDB	Senador - MG	100000
	Arnaldo Jardim - PPS	Dep. Federal - SP	25000
	Leonardo Quintão - PMDB	Dep. Federal - MG	50000
	Marcelo Álvaro Antônio - PRP	Dep. Federal - MG	25000
	Jutahy Junior - PSDB	Dep. Federal - BA	51950
	Carlos Melles - DEM	Dep. Federal - MG	37800
	Paulo Abi-Ackel - PSDB	Dep. Federal - MG	50000

	Laércio Oliveira - SD	Dep. Federal - SE	40250
Grupo Votorantim	Jutahy Junior - PSDB	Dep. Federal - BA	40445
	Paulo Abi-Ackel - PSDB	Dep. Federal - MG	70000
	Júlio Delgado - PSB	Dep. Federal - MG	50000
	Leonardo Quintão - PMDB	Dep. Federal - MG	80000
	Sílvio Costa - PSC	Dep. Federal - PE	110000
	Paes Landim - PTB	Dep. Federal - PI	30000
	Gabriel Guimarães - PT	Dep. Federal - MG	100000
	Iracema Portela - PP	Dep. Federal - PI	80000
	Walter Alves - PMDB	Dep. Federal - RN	50000
	Laércio Oliveira - SD	Dep. Federal - SE	30000
	Bruno Cavalcanti - PSDB	Dep. Federal - SE	100000
	Eduardo da Fonte - PP	Dep. Federal - PE	100000
	Maria do Carmo Alves - DEM	Senadora - SE	70000
	Ronaldo Caiado - DEM	Senador - GO	80000
Grupo Andrade Gutierrez	Dilma Rousseff - PT	Presidente	20000000
Safira Comercializadora de Energia	Arnaldo Jardim - PPS	Dep. Federal - SP	20000
Galvão Engenharia	Carlos Zarattini - PT	Dep. Federal - SP	50000
	Domingos Neto - PROS	Dep. Federal - CE	300000
	Fernando Monteiro - PP	Dep. Federal - SP	100000
	Luiz Fernando - PP	Dep. Federal - MG	50000
	João Arruda - PMDB	Dep. Federal - PR	100000
	Gorete Pereira - PR	Dep. Federal - CE	50000
	Nilto Tatto - PT	Dep. Federal - SP	100000
	Dilma Rousseff - PT	Presidente	2000000
BTG Pactual	Antônio Anastasia - PSDB	Senador - MG	1000000
	Fátima Bezerra - PT	Senadora - RN	250000
	Alfredo Kaefer - PSDB	Dep. Federal - PR	150000
	Gabriel Guimarães - PT	Dep. Federal - MG	100000
	Marco Antônio Cabral - PMDB	Dep. Federal - RJ	250000
	Tereza Cristina - PSB	Dep. Federal - MS	300000
	Rocha Loures - PMDB	Dep. Federal - PR	400000
	Dilma Rousseff - PT	Presidente	9500000

Fonte: Elaboração própria