

O Papel do Congresso Nacional no Processo de Formulação do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB)

The Congress Role in the Formulation of National Program for Production and Use of Biodiesel (PNPB)

Pedro Araújo Pietrafesa

Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília. Docente da Pontifícia Universidade Católica de Goiás.

pedro_pietrafesa@yahoo.com.br

José Paulo Pietrafesa

Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília, professor do Departamento de Educação da Universidade Federal de Goiás.

jppietrafesa@gmail.com

PIETRAFESA, Pedro Araújo; PIETRAFESA, José Paulo. O Papel do Congresso Nacional no Processo de Formulação do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB). *FRONTEIRAS: Journal of Social, Technological and Environmental Science*, Anápolis-Goiás, v.3, n.1, jan.-jul. 2014, p.19-39.

Resumo

O presente artigo tem o objetivo de analisar a participação parlamentar no processo de formulação do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel. O argumento central é que os congressistas são proativos e não apenas reativos às preferências da presidência da República, possuindo capacidades e competências para participarem da tomada de decisão dos órgãos de governo quanto às melhores alternativas referentes ao desenho das políticas públicas formuladas no interior do Executivo, e, dessa forma, desenvolvem ações e fazem determinadas escolhas no que diz respeito aos recursos, tempo e atenção que dedicarão às atividades de formulação de políticas públicas governamentais. A triangulação de metodologia permitirá observar com mais precisão a participação parlamentar no processo de formulação da política de introdução de uma nova matriz energética de combustíveis renováveis. Assim, os métodos do *process-tracing* e redes de políticas públicas foram empregados

Palavras-Chaves: Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel; formulação de políticas públicas; relação Executivo-Legislativo; atuação parlamentar; redes de políticas públicas.

Abstract

This article aims to analyze the parliamentary participation in the formulation of the National Program for Production and Use of

Biodiesel. The central argument is that congressmen are proactive and not just reactive to the presidency preferences, they also have skills and abilities to participate in decision-making process and propose alternatives to the design of public policies formulated within the Executive, and thus develop actions and make certain choices with regard to resources, time and attention devoted to the formulation of government public policy activities. The triangulation methodology will allow the observation more accurately of parliamentary involvement in the formulation of the new energy matrix of renewable fuels policy. Thus, the methods of process-tracing and policy networks were employed.

Keywords: National Program for Production and Use of Biodiesel; formulation of public policies; Executive-Legislative relationship; parliamentary action; policy networks.

O objetivo desse artigo é analisar o engajamento de deputados e senadores no processo de formulação de políticas públicas no Brasil. O foco do estudo consiste na observação dos mecanismos, instrumentos e ações utilizados pelos congressistas brasileiros para se envolverem na elaboração de políticas públicas quando o Poder Executivo é o ambiente institucional da tomada de decisão. Uma vez que as políticas públicas são resultantes da complexa interação entre diferentes atores (Spiller & Tommasi, 2004), o artigo examinará as atuações extra-legislativas e intra-legislativas, utilizando a combinação de procedimentos metodológicos das análises de redes de políticas públicas e do, com o objetivo de compreender os movimentos e estratégias dos congressistas. O artigo fundamenta-se em estudo de caso, sendo selecionado o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB).

A escolha do PNPB se deve ao fato de que houve na Câmara dos Deputados no início dos anos 2000 mobilizações referentes a promoção de estudos e proposições de ações governamentais acerca do biodiesel. Dessa forma, o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel é uma política pública que permite analisar o engajamento parlamentar na formulação de políticas ou programas do Executivo.

A agenda do Congresso Nacional, assim como toda relação política entre Executivo e Legislativo, não deve ser interpretada a partir de uma visão unilateral na qual um ator, no caso o presidente, por causa dos seus poderes constitucionais, impõe suas preferências e interesses sobre os membros do Congresso Nacional. A análise deve ser feita por meio de “uma via de mão dupla”, observando os interesses declarados do Executivo e do Legislativo.

O que se percebe é que os estudos sobre a relação entre os poderes estatais focam suas atenções, preferencialmente, na perspectiva da produção legiferante e partem do ponto de vista do

Poder Executivo, principalmente no caso da América Latina. Desta forma, o que se pretende observar nesse artigo é o caminho inverso, ou seja, parte-se do ponto de vista das ações e movimentos dos parlamentares que podem ter algum impacto na tomada de decisão dentro do Executivo.

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

Em sequência, caso os congressistas não empreguem a estratégia anterior, existem outras ações que também compõem o rol de alternativas de atuação parlamentar visando o diálogo e a tentativa de influência das propostas de políticas públicas do Executivo, quais sejam: a criação de fóruns de debate entre parlamentares e os responsáveis do Executivo pela elaboração da política pública, podendo se situar no próprio Legislativo por meio das audiências públicas; utilização de instrumentos de comunicação entre congressistas e o Executivo para exteriorização de opiniões dos primeiros acerca das propostas de políticas públicas do governo; co-assinatura ou apoio ao envio de contribuições de terceiros para o Executivo, estes podem ser organizações não governamentais, entidades de classe, partidos políticos, centros de pesquisas, outros parlamentares ou uma coalizão formada por esses atores; apresentação de legislação que restrinja ou permita ao Executivo finalizar algum processo decisório quanto a formulação de políticas públicas; ou, finalmente, introdução de processo judicial visando bloquear a elaboração de políticas públicas. Essas estratégias têm o objetivo de criar condições políticas de interlocução dos congressistas com os responsáveis do Executivo pela elaboração das políticas públicas, buscando interferir nas escolhas dos órgãos governamentais.

O artigo está organizado em quatro seções, na subsequente a presente introdução será realizada a discussão teórica e metodológica, na terceira seção a análise do engajamento

parlamentar na formulação do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel e, por último, a conclusão e caracterização das relações do legislativo com o executivo no processo decisório.

Redes de Políticas Públicas, *Process Tracing* e Engajamento Parlamentar em Processos Decisórios

O ponto de partida para a análise do engajamento parlamentar no processo de formulação de políticas públicas empreendidas pelo Poder Executivo é no argumento de que a agenda substantiva do governo é pensada e organizada por membros do Executivo e Legislativo (Figueiredo & Limongi, 2009), com predominância do Executivo nessa relação. Com isso, apesar dos poderes constitucionais do presidente, o apoio e respaldo político conferido pelos parlamentares também é elevando em consideração na condução do governo.

As análises de redes de políticas públicas procuram capturar a diversidade de interações entre as organizações públicas e privadas e explicar o seu impacto no resultado político (Börzel, 1998; Kettl, 2002; Kickert & Koppenjan, 1997; Bonafont, 2004). Na busca de entendimento dessa diversidade de relações, tem-se que os congressistas compõem parte da esfera pública que participa dos processos de produção das políticas governamentais, se envolvendo nas ações, igualmente, de diferentes formas. As redes de políticas públicas consistem em relações nas quais a variedade de atores participantes é ligada por estruturas interdependentes e não necessariamente hierárquicas (Bonafont, 2004; Brözel, 1998). Cada rede se torna uma comunidade política que se converte em um foro especializado no qual os recursos e informações são trocados; propostas são elaboradas e discutidas; transações são negociadas, emergindo, do conjunto desses procedimentos, políticas públicas. Portanto, cada arena de política pública tende a desenvolver uma estrutura política própria, seguindo dinâmicas distintas e sendo formada por um conjunto de atores específicos (Lowi, 1972; Thurber, 1996), que pode ser constituído pelos membros do Poder Executivo, do Legislativo, de grupos de interesses (Lowi, 1972), da mídia e por agentes internacionais.

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

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

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

Outra estratégia utilizada pelos parlamentares para se engajarem nas arenas de formulação de políticas públicas governamentais e com isso fazer com que suas preferências sejam ouvidas pelo Executivo, é a criação de fóruns de debate com a participação de membros do Congresso Nacional e dos responsáveis do Executivo pela elaboração da política pública. Para formular uma política governamental, a comunidade política realiza uma série de atividades propulsoras de debates com

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

A coleta e a difusão de informações são fundamentais para quem tem a expectativa de se converter num agente influente no processo de formulação de políticas públicas (Sabatier, 1988). A constituição de fóruns de debate fortalece a troca de informações entre os atores participantes de processos decisórios, sendo que essas informações podem aumentar os conhecimentos técnicos dos tomadores de decisão sobre a problemática em pauta, bem como as preferências dos atores engajados.

Permanecendo nesse contexto teórico, parlamentares utilizam, em muitas ocasiões, as comissões como locais favoráveis para ganhos informacionais numa certa área de política pública (Limongi, 1994). O sistema de comissões oferece a oportunidade para deputados e senadores, identificados com determinada área de política pública, apresentarem suas posições sobre o assunto em pauta e, além disso, que as suas preferências quanto ao desenho de alguma política pública tenha ressonância no campo político (Rhode, 2005; Fenno, 1989).

As comissões também desempenham o papel de reforçadoras dos laços dos parlamentares com atores envolvidos nos processos decisórios (Lowi, 1964). Os exemplos de instrumentos reforçadores das comissões são: convite de autoridades governamentais e especialistas da sociedade civil para participarem de audiências públicas; envio de pedidos de esclarecimentos referentes às políticas públicas de interesse dos congressistas; e o acompanhamento de planos e programas governamentais (Fenno, 1989).

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

As tentativas para que os tomadores de decisões estejam cientes das visões dos diferentes atores que compõem a rede envolvida com a formulação da política pública ocorrem também pela formação de coalizões que advogam pelos mesmos resultados em determinadas áreas políticas (Sabatier, 1988). Os parlamentares podem fazer parte ou até mesmo formar essas coalizões, buscando o apoio de outros parlamentares e de diferentes atores para aprovar políticas de suas preferências. A formação das coalizões depende, segundo Sabatier e Weible (2007) de, no mínimo, dois fatores: do compartilhamento de crenças ou do engajamento num mesmo conjunto de atividades coordenadas para a formulação de determinada política pública, o que implica, necessariamente, na existência de algum grau de coordenação entre os aliados. Regularmente, o conjunto de atores que compõe as diferentes coalizões formadas em torno do processo de elaboração de políticas públicas procura influenciar as decisões. Por meio das coalizões, com o compartilhamento de recursos e o desenvolvimento de estratégias complementares (Sabatier & Weible, 2007), os parlamentares fortalecem suas táticas de participação e tentativas de influência na formulação de políticas governamentais.

Cho e Fowler (2010) bem como Alemán (2009) demonstraram que o Poder Legislativo não é composto por membros trabalhando isoladamente, que sofrem pressões externas do sistema eleitoral, dos grupos de interesses ou dos outros poderes do Estado. Há trabalho conjunto realizado no Legislativo por redes políticas formadas não apenas pela filiação partidária ou de coalizão governamental, mas também por efeitos endógenos ao Congresso, como apoio aos projetos de lei dos colegas. Essas causas endógenas de trabalho conjunto no interior dos Congressos Nacionais também permitem aos parlamentares se engajarem nos processos de formulação de políticas públicas do Executivo (Gilmour & Halley, 1994). Os laços criados por essas redes aumentam o fluxo de informação entre os participantes, melhoram as relações de reciprocidade e confiança e, ainda, favorecem envolvimento mais eficazes nos debates sobre políticas substantivas que estão na ordem do dia (Cho & Fowler, 2010; Alemán, 2009).

No que se refere ao engajamento congressual e suas redes relacionais na elaboração de políticas públicas, as posições que esses atores ocupam no interior da rede contribuem para a compreensão do papel dos parlamentares no processo decisório (Knoke et al, 1996; Burt, 2004). Esses posicionamentos interferem na influência do fluxo de informações e recursos que passam pelo interior da rede (Granovetter, 1974).

Do conjunto das estratégias utilizadas pelos parlamentares nos seus engajamentos em atividades de formulação de políticas públicas do Executivo, os congressistas podem desempenhar, segundo Gilmour e Halley (1994), cinco estilos diferenciados de atuação congressual: liderança

estratégica, parceiro consultivo, superintendente, oponente combativo e observador passivo. Quando congressistas adotam o primeiro estilo, as lideranças – partidárias e/ou das comissões – procuram conduzir, nesses casos, metódicas e extensas audiências para produzir estudos de boa qualidade informacional. Os parlamentares e seus auxiliares também buscam participar de discussões com institutos de pesquisas, especialistas, organizações da sociedade civil com o objetivo de desenvolver informações suficientes para fundamentar possíveis ações que buscam influenciar o conteúdo da política em processo de elaboração e ajudar na mobilização de amplos apoios para a política governamental. O Congresso, atuando como líder estratégico, relaciona-se com o interesse, posição institucional e compromisso de um ou mais líderes partidários com a área de política que sofrerá atuação do governo. Quando congressistas adotam o estilo de parceiros consultivos, eles utilizam dispositivos tradicionais do Congresso, tais como requerimentos de informação e audiências públicas para encorajar maior comunicação e construção de consensos com o Executivo. Quando os congressistas adotam o estilo de superintendentes, procuram empregar tantos mecanismos de controle quanto consideram necessários. Relatórios com detalhados objetivos e metas das políticas, cronogramas da implementação dos programas e políticas do governo, declarações explícitas dos resultados esperados são alguns dos mecanismos usados nesse estilo de envolvimento legislativo. Nos momentos em que os parlamentares são adversários de determinadas políticas, atuam para ou adiar, ou voltar ao status quo anterior ou, ainda, limitar o poder de discricionariedade concedido às agências do Executivo. O último estilo de engajamento congressional a ser descrito é o observador passivo. Ao adotarem essa postura, os congressistas mantêm uma atitude distanciada sobre a formulação de certas políticas, debatendo, paralelamente, com atores não estatais assuntos a respeito da política que está sendo elaborada pelo Executivo e deixando que as agências que dão suporte técnico ao Congresso realizem os trabalhos de acompanhamentos dos processos decisórios. (op cit, 1994)

Para compreender as interações entre a rede de atores envolvidos no processo de formulação do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel utilizar-se-á a metodologia do *process tracing*. O método, segundo George e Bennett (2005), traça conexões entre possíveis causas com resultados observáveis, focando as suas atenções nos processos sequenciais de um caso histórico específico. O método ainda requer a transformação da pura narração dos fatos sociais em explicações analíticas calcadas em variáveis teóricas (Bäck & Dumont, 2003). No *process-tracing*, os pesquisadores examinam fenômenos históricos, arquivos documentais, transcrições de entrevistas e outras fontes, com o objetivo de estabelecer qual entre as prováveis explicações é consistente com a ininterrupta cadeia de evidências para observar determinados resultados. A força

do método aparece no fato de que ele requer continuidade histórica e integralidade na explicação dos casos estudados (Bennett, 2004).

Biodiesel: O Biocombustível da Inclusão Social

Formação da Agenda Governamental: Do Congresso para o Palácio do Planalto

Antes de ingressar na agenda da presidência da República, o Congresso Nacional realizou algumas discussões sobre o biodiesel. O início dos debates sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira ocorreu em 2002, com o projeto de lei do deputado federal Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB), que instituía o Programa Biodiesel, estabelecendo a obrigatoriedade de adição do biodiesel no diesel fóssil¹. A proposição de Mendes Thame foi arquivada pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados em razão do fim da legislatura. O deputado possuía experiência e atuação na área ambiental e de biocombustíveis. Contudo, Mendes Thame não participou ativamente do processo de formulação do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, segundo o coordenador do Grupo de Trabalho Interministerial do Biodiesel, Rodrigo Rodrigues², pois estava mais envolvido, à época, com os assuntos referentes ao etanol.

Em março de 2003, os deputados César Medeiros (PT) e Mariângela Duarte (PT) enviaram ao então ministro de Ciência, Tecnologia e Inovação, Roberto Amaral, um ofício requisitando uma audiência para tratar de um projeto que estava sendo desenvolvido pela organização não governamental Instituto Volta ao Campo, intitulado Projeto Biodiesel e Sistema Volta ao Campo. O objetivo da reunião era apresentar a viabilidade do projeto para o desenvolvimento de uma nova fonte de biocombustível no país e integralizar a discussão aos demais órgãos do governo federal que tivessem afinidades com o tema. Não houve relatos de que a audiência com o ministro do MCTI tenha ocorrido³. Mariângela Duarte descreve da seguinte forma o modo como tomou conhecimento do biodiesel e porque se engajou na temática:

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

agricultura, mas não em programas assistencialistas, e sim em projetos de geração de renda e de conquista da cidadania. (Duarte, 2011)

A deputada Mariângela Duarte, ainda no mês de março de 2003, apresentou um requerimento solicitando uma audiência pública na Comissão de Ciência, Tecnologia e Informática da Câmara dos Deputados, com o propósito de tratar da questão do Projeto Biodiesel e do Sistema Volta ao Campo. O pedido foi aceito e a reunião marcada para o dia 07 de maio de 2003. A audiência pública teve a participação de autoridades do Poder Executivo nas áreas de energia, agricultura e ciência e tecnologia, bem como de empresários e organizações não-governamentais. Com o término da audiência, a deputada encaminhou sugestão para a Casa Civil analisar a possibilidade de criar uma política de governo de incentivo ao biodiesel e a inclusão social da agricultura familiar.

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

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

Pela proximidade que tinham com o então Ministro-Chefe da Casa Civil, Rubens Otoni e Mariângela Duarte, sugeriram à Presidência da República que tomasse as iniciativas necessárias

para a criação de um programa de incentivo ao biodiesel no Brasil. Nas palavras dos deputados, em sequência, têm-se, primeiramente, trecho transcrito da entrevista concedida por Rubem Otoni: [...] apresentei aqui no Congresso, o que se chama de indicação, aprovei uma indicação que era uma sugestão para que o governo federal formasse um grupo de trabalho interministerial (Otoni, 2011). Nos dizeres de Mariângela Duarte:

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

Com a assinatura do decreto de 2 de julho de 2003 pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva iniciou-se o processo de formulação do programa de incentivo ao biodiesel. O decreto formalizou a formação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI – Biodiesel). O GTI – Biodiesel ficou encarregado de apresentar estudos acerca da viabilidade de utilização do biodiesel como fonte alternativa de energia e, ao final dos trabalhos, propor as ações necessárias para efetivar o uso do combustível renovável, considerando as vertentes econômica, ambiental e social⁴.

Numa atividade realizada concomitantemente aos trabalhos do Grupo de Trabalho Interministerial, o Congresso Nacional organizou em novembro de 2003, fruto da mobilização empreendida pelo Conselho de Altos Estudos (CAEAT) da Câmara dos Deputados, que discutiu o tema do biodiesel, um grande evento chamado “Biodiesel e Inclusão Social”, com a promoção de debates e uma exposição de veículos e geradores movidos a biodiesel, pequena unidade de produção e estandes com pesquisas de centros tecnológicos.

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

Casa Civil da Presidência da República, o Ambiente Institucional de Tomada de Decisão do PNPB

O Grupo de Trabalho Interministerial do Biodiesel instituído pelo presidente Lula organizou da seguinte forma o modo como executaria seus estudos: em um primeiro momento, seriam realizadas audiências públicas com representantes de entidades tanto do setor público, quanto privado, que desenvolviam pesquisas, testes e produção de biodiesel, bem como com produtores rurais, indústrias automotivas, setor sucroalcooleiro, a Agência Nacional do Petróleo (ANP), a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), parlamentares e especialistas vinculados às entidades convidadas. As audiências públicas foram realizadas na Casa Civil da Presidência da República, contando com a presença dos integrantes titulares ou suplentes dos doze órgãos que compuseram o Grupo de Trabalho Interministerial (Rodrigues et al, 2003)⁵.

O segundo momento ocorreu, de acordo com exposto no relatório final do GTI – Biodiesel⁶, paralelamente ao ciclo de audiências públicas, com a formação de quatro subgrupos de trabalho⁷ que teriam a tarefa de realizar reuniões, discussões e estudos específicos relacionados ao biodiesel.

Houve um ampliado espaço para o debate técnico e político a respeito da implementação de um programa nacional para o biodiesel. A Casa Civil da Presidência da República, órgão coordenador do Grupo de Trabalho Interministerial do Biodiesel, preparou sete audiências públicas que permitiram a apresentação dos pontos de vistas de atores da academia, do Congresso Nacional, das associações patronais e das organizações de trabalhadores.

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

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

Em sete das onze reuniões do GTI – Biodiesel, os representantes das entidades privadas, institutos de pesquisa, associação de trabalhadores e patronais, organizações não governamentais, órgão de governo estadual, federação de municípios, sociedade de economia mista, agência reguladora, bem como de parlamentares, puderam apresentar suas experiências com biodiesel e propostas de aspectos que deveriam ser introduzidos no futuro programa nacional do governo federal.

No que se refere às intervenções dos congressistas no Grupo de Trabalho Interministerial os dois parlamentares convidados para participar das reuniões que debateram a estrutura do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel apresentaram propostas complementares acerca da possibilidade da adoção de uma nova matriz energética que incentivasse a inclusão social da agricultura familiar. A deputada Mariângela Duarte expôs sobre a importância do biodiesel para a redução da dependência externa de diesel fóssil, bem como para a diminuição da pobreza no meio rural, com geração de empregos e fortalecimento da agricultura familiar. Mariângela Duarte defendeu, ainda, a preservação da diversidade de culturas das oleaginosas e a utilização da capacidade ociosa do campo. O deputado Rubens Otoni incentivou a atuação integrada de todos os ministérios e entidades que tenham interface com um futuro programa de biodiesel e acrescentou que o programa deveria, de forma sustentável, assegurar sua viabilidade econômica, contemplando impactos sociais positivos para a agricultura familiar.

Após a participação ampliada dos interessados na temática do biodiesel, o coordenador do Grupo de Trabalho Interministerial sistematizou o modo como os integrantes do GTI iriam elaborar os relatórios parciais dos subgrupos formados na primeira reunião. A Casa Civil distribuiu um documento que contemplava os principais tópicos a serem considerados no encaminhamento dos trabalhos futuros, definindo que as questões levantadas nas audiências públicas com os atores da sociedade civil e Congresso Nacional deveriam ser respondidas pelas áreas afetas e dentro dos prazos estipulados. Na reunião subsequente, foram lidos e discutidos os relatórios parciais entregues ao coordenador. No conjunto, os ministérios apresentaram as seguintes sugestões⁸ que formaram as diretrizes do PNPB:

- a. Em caráter inicial, uso autorizativo do combustível na mistura com o diesel e, posteriormente, obrigatório;
- b. Testes em automóveis com combustível composto 100% (B100) por biodiesel;
- c. Uso obrigatório, a partir da mistura de 5% (B5) do biodiesel ao diesel;
- d. Produção desenvolvida tendo como base a agricultura familiar com fins de priorizar a inclusão social, incluída a oferta de assistência técnica e possível criação de fundo de fomento;

- e. Utilização diversificada das oleaginosas;
- f. Não especificação da rota tecnológica no processo produtivo;
- g. Criação de subsídios aos agricultores familiares, bem como ao preço final do produto;
- h. Incentivos governamentais para a produção por meio de financiamento, apoio organizacional e assistência técnica;
- i. Incentivos governamentais para a industrialização e comercialização do biodiesel;
- j. Produção descentralizada, com o objetivo de atender às variadas demandas locais.

Análise da Participação Congressual na Formulação do PNPB

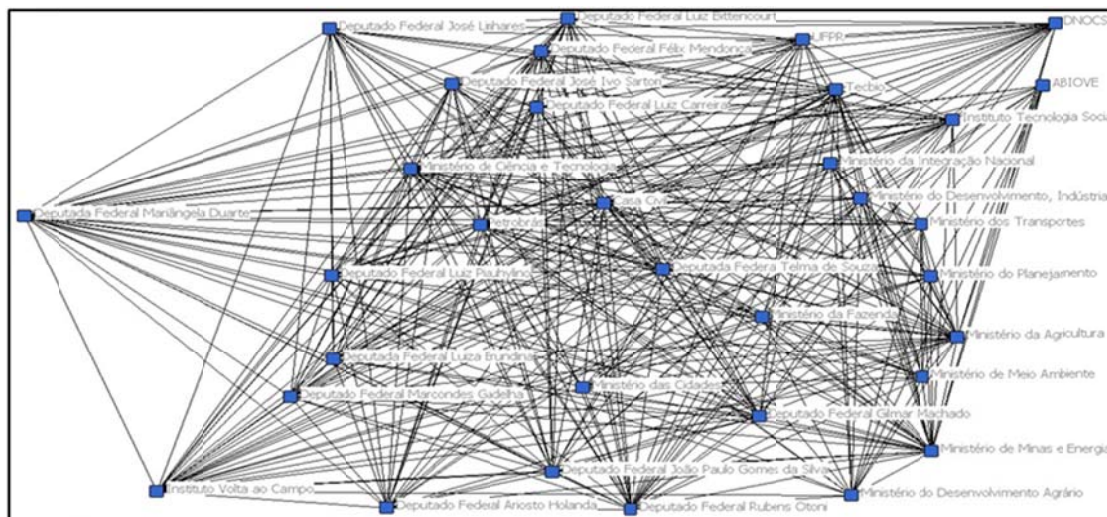
A descrição histórica dos fatos que circunscreveram o processo de formulação do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel demonstra que nesse caso houve abertura por parte do Executivo para a participação diversificada de atores interessados no desenvolvimento da política governamental. Em algumas reuniões do Grupo de Trabalho do Biodiesel, professores universitários, empresários, entidades de classe e congressistas expuseram suas experiências com o combustível renovável e apresentaram sugestões aos tomadores de decisão sobre pontos que deveriam ser incluídos na política do governo.

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

Com a análise dos movimentos e ações dos dois parlamentares pode-se caracterizar suas atuações no processo de formulação do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel. Percebe-se, com a visualização do sociograma exposto na figura 1, que a rede de relacionamento da deputada Mariângela Duarte foi formada pelos deputados que compuseram o Conselho de Altos Estudos da Câmara dos Deputados, o Instituto Volta ao Campo e participantes do GTI – Biodiesel. No depoimento dado por Mariângela Duarte ao Instituto Volta ao Campo⁹, contata-se que os relacionamentos mais frequentes da deputada federal com integrantes de sua rede foram com a própria organização não governamental e com o coordenador do grupo de trabalho formado pelo Executivo para discutir a questão do biodiesel. A intensidade desse último laço de interlocução foi resultado da participação direta no processo de formulação do PNPB no interior da instância

decisória do Executivo. A busca por apoio político de outros congressistas, nesse caso, circunscreveu a introdução do biodiesel na agenda do governo e na promoção do evento do Conselho de Altos Estudos sobre biodiesel no Congresso Nacional.

Figura 1: Rede de interações da deputada federal Mariângela Duarte



Fonte: Pedro Araújo Pietrafesa (2014)

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

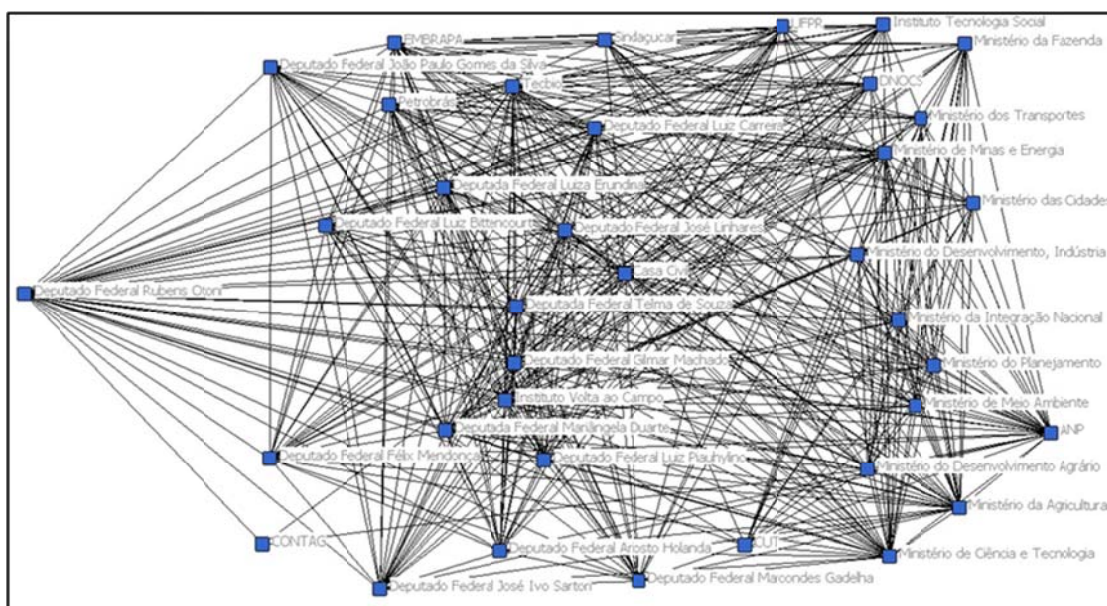
[...] participei de muitas reuniões informais e posso testemunhar que não foi nada tranquila a redação do Relatório Final, sob a firme e competente coordenação do Dr. Rodrigo Augusto Rodrigues, da Casa Civil. Isto porque algumas vezes enfatizavam que o biodiesel no Brasil somente poderia ser viabilizado com a produção de soja em larga escala, com espaço muito restrito para a participação da agricultura familiar. Entretanto, o senso de brasilidade prevaleceu, pois, como vimos, a agricultura familiar ganhou um papel central no Relatório Final do GTI Biodiesel (Depoimento da ex-deputada federal Mariângela Duarte ao Instituto Volta ao Campo, disponível em: <http://institutovoltaocampo.org.br/depoimentos/leia/16>).

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

Rubens Otoni foi o outro deputado convidado para ser um dos representantes da Câmara dos Deputados no Grupo de Trabalho Interministerial do Biodiesel. Assim como Mariângela

Duarte, o deputado foi um dos que apresentaram a sugestão para os órgãos governamentais certificarem a viabilidade econômica do programa de biodiesel conjuntamente com a contemplação de impactos positivos para a agricultura familiar. De acordo com Rubens Otoni, os dois parlamentares não procuraram formar uma coalizão em defesa de alguma proposta, mas atuaram de forma independente. A rede de interlocução do deputado federal no processo de formulação do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel correspondeu aos membros do GTI, principalmente aqueles que estiveram presentes no dia da sua apresentação, com alguns parlamentares do Conselho de Altos Estudos e com a CONTAG. O ponto debatido entre o deputado e a entidade de classe, segundo o próprio parlamentar, circunscreveu às maneiras pelas quais a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura poderia participar no PNPB sustentando o objetivo de assegurar a participação de pequenos agricultores na política pública em processo de elaboração pelo governo. Rubens Otoni tinha um relacionamento antigo com a Contag, principalmente, com a federação do Estado de Goiás¹⁰.

Figura 2: Rede interações do deputado federal Rubens Otoni



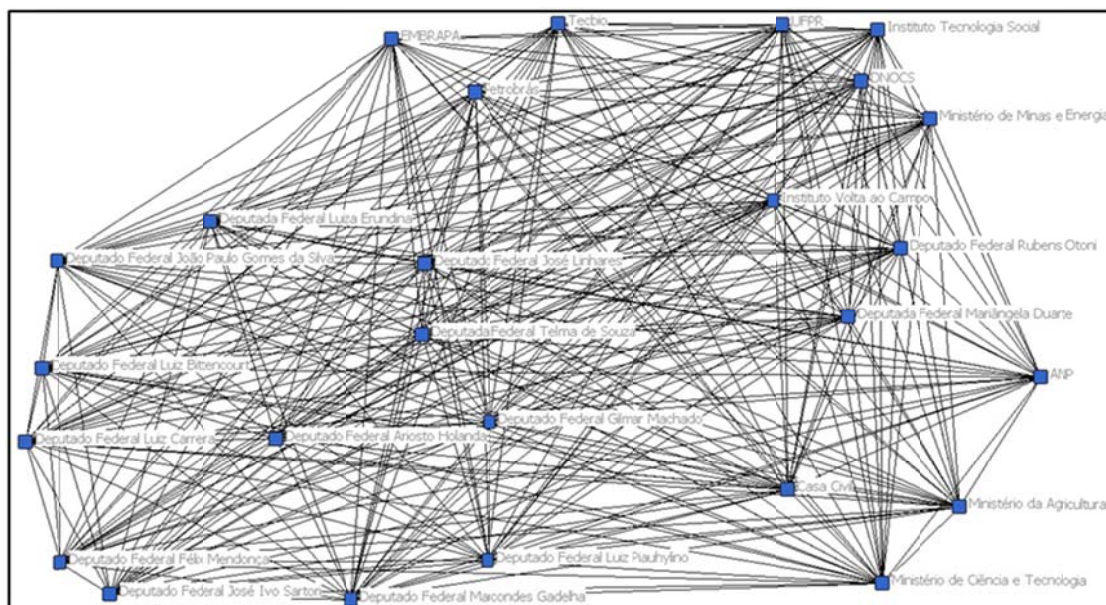
Fonte: Pedro Araújo Pietrafesa

A figura 2 acima apresenta o conjunto de atores com quem o deputado Rubens Otoni interagiu. O próprio congressista relatou, em entrevista realizada pelo presente trabalho, que as interações com os participantes da rede de formulação do PNPB não foram muito frequentes, diferenciando a atuação de Rubens Otoni em relação à de Mariângela Duarte. Apesar de o deputado ter contribuído para o início dos debates sobre o biodiesel na Câmara dos Deputados, procurando especialistas da área para se informar com mais detalhes acerca do assunto, participando de uma reunião do Grupo de Trabalho Interministerial do Biodiesel e expondo recomendações sobre as

prioridades que o governo deveria levar em consideração, o deputado Rubens Otoni não acompanhou todo o processo de elaboração do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel bem como não buscou pressionar o Executivo a incorporar suas propostas. O perfil do engajamento parlamentar de Rubens Otoni se caracterizou como parceiro consultivo (Gilmour & Harley, 1994), ou seja, atuou no sentido de coletar informações a respeito do biodiesel, divulgar e discutir esse conhecimento adquirido na instância decisória do Executivo com os atores que participaram da reunião do GTI – Biodiesel, sem, contudo, tentar influenciar diretamente o conteúdo da política pública que estava sendo formulada.

Além da atuação de Mariângela Duarte e Rubens Otoni, pode-se observar a atuação dos deputados responsáveis pelos debates sobre o biodiesel no Conselho de Altos Estudos da Câmara dos Deputados¹¹. Dos congressistas do CAEAT, Ariosto Holanda, relator do primeiro estudo, intermediou com os representantes do Executivo e das organizações da sociedade a participação desses atores no evento “Biodiesel e Inclusão Social” patrocinado pela Câmara dos Deputados. Constata-se do exposto e da figura 3 abaixo que as relações com os agentes exteriores ao Congresso Nacional foram mais pontuais, abrangendo a preparação e a participação no evento, o que caracteriza o engajamento desses parlamentares como parceiros consultivos do Executivo.

Figura 3: Rede de interações dos membros do Conselho de Altos Estudos



Fonte: Pedro Araújo Pietrafesa

Os parlamentares que se envolveram no estudo realizado pelo CAEAT concluíram que existe, entre os atores brasileiros engajados no debate sobre o biodiesel, um consenso no que diz respeito à necessidade de se incentivar a produção do biocombustível tanto por conta de seus benefícios sociais, quanto pelos ambientais. De acordo com os congressistas, com o objetivo de

aumentar as benfeitorias de âmbito social, a produção da nova matriz energética deveria ser realizada preferencialmente nas pequenas propriedades rurais, sendo o combustível produzido em cooperativas pertencentes a pequenos produtores. As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil necessitariam de mais atenção no momento da implementação da política pública referente ao biodiesel, constituindo a mamona e o dendê as matérias primas mais indicadas para o projeto de inclusão social. O óleo proveniente da soja, com custo de produção do biodiesel mais baixo, comprovado nos estudos apresentados durante as atividades do Conselho de Altos Estudos, também poderia ser utilizado, desde que, para os parlamentares, adotando um modelo de produção baseado nos pequenos agricultores. Concluíram igualmente pela criação de linhas de crédito pelos bancos governamentais e a obrigação legal de adição de 2% de biodiesel ao diesel fóssil (Holanda, 2004).

Ao final dos trabalhos do Conselho de Altos Estudos da Câmara dos Deputados, os seus membros assinaram, conjuntamente, a apresentação de um projeto de lei que tornava obrigatória o acréscimo de no mínimo 2% de biodiesel ao óleo diesel vendido no Brasil. A proposição legislativa ainda previa a isenção de tributos federais para as associações ou cooperativas de agricultores familiares que cultivassem as oleaginosas para a produção do biodiesel.

Considerações Finais

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

Nota-se, ainda, que os perfis das iniciativas dos congressistas de engajamento no processo de formulação do PNPB caracterizaram-se como parceiros consultivos e líderes estratégicos. Desta forma, os parlamentares contribuíram na difusão de informações sobre o combustível renovável, utilizando como instrumentos de comunicação o evento “Biodiesel e Inclusão”, por meio da participação dos deputados Rubens Otoni no Grupo de Trabalho Interministerial bem como Mariângela Duarte, procuraram influenciar o teor do desenho da política pública acrescida da atuação, particularmente, da deputada no sentido de pressionar pela introdução da agricultura familiar como base da cadeia produtiva do biodiesel nas diretrizes do PNPB e buscaram o apoio de outros parlamentares para a viabilização do programa.

A partir das discussões empreendidas acerca da formulação do PNPB, percebe-se que o Congresso Nacional tem capacidades institucionais e políticas para contribuir com o processo decisório de elaboração de políticas públicas. O legislativo brasileiro não é apenas reativo às iniciativas do Executivo, mas também propositivo, com preferências claras e instrumentos para dialogar com a presidência da República sobre soluções alternativas aos problemas encontrados na sociedade brasileira. Desta forma, pode-se afirmar que o Executivo não está sozinho na elaboração de políticas públicas, muito menos na formação de agenda, execução, monitoramento e avaliação de programas e políticas governamentais.

Notas

¹ Informação disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=56699>

² Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil/Coordenador da Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel (CEIB).

³ Depoimento da ex-deputada federal Mariângela Duarte, disponível em: <http://institutovoltaocampo.org.br/depoimentos/leia/16>.

⁴ Informação disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2003/Dnn9920.htm.

⁵ Casa Civil (Coordenador), Ministério dos Transportes (MT), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Ministério de Meio Ambiente (MMA), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Integração Nacional (MI), Ministério das Cidades (MCidades).

⁶ O relatório final do GTI – Biodiesel assim como seus anexos estão disponíveis em: <http://www.mme.gov.br/programas/biodiesel/menu/Publicacoes.html>.

⁷ Os subgrupos foram: 1) Capacidade de produção agrícola de oleaginosas; 2) Aspectos tecnológicos; 3) Emprego do biodiesel como combustível; 4) Incentivos, financiamentos e repercussões econômicas para a utilização do biodiesel.

⁸ Informações retiradas das atas das reuniões do Grupo de Trabalho Interministerial do Biodiesel. Disponível no relatório final do GTI – Biodiesel.

⁹ Disponível em: <http://institutovoltaocampo.org.br/depoimentos/leia/16>

¹⁰ Informações disponíveis em: <http://www.rubensotoni.com.br/?l=>

¹¹ Informações disponíveis em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/altosestudos/conheca-o-conselho.html>

Referências

- Alemán, Eduardo. 2009. Partidos Legislativos e Redes de Apoio. In: Rennó, Lucio e Inácio, Magna. *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Editora UFMG.
- Bäck, Hanna e Dumont, Patrick. 2003. Tracing as the Next Step of Scientific Advance in Coalition Research. ECPR General Conference in Marburg, 18-21 September.
- Bennett, Andrew. 2004. Case Study Methods: Design, Use, and Comparative Advantages. In: Sprinz, Detlef e Wolinsky, Yael. *Models, Numbers and Cases: Methods for Studying International Relations*. University of Michigan Press.
- Bonafont, Laura. 2004. *Redes de políticas públicas*. Centro de Investigaciones Sociológica. Madrid.
- Börzel, Tanja. 1998. Organizing Babylon: On the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration*, Vol.76, summer, pp. 253-273.
- Burt, Ronald. 2004. Structural Holes and Good Ideas. *American Journal of Sociology*, 110: 349-399.
- Cho, Wendy K. Tam and Fowler, James. 2010. Legislative Success in a Small World: Social Network Analysis and the Dynamics of Congressional Legislation. *The Journal of Politics*, vol.72, No. 1, January, pp-124-135.
- Duarte, Mariângela. 2011. Depoimento da ex-deputada federal Mariângela Duarte ao Instituto Volta ao Campo. disponível em: <http://institutovoltaaocampo.org.br/depoimentos/leia/16>.
- Fenno, Richard. 1989. *Congressmen and Committees: A Comparative Analysis*. In: Mccubbins, Mathew and Sullivan, Terry (ed.). *Congress: Structure and Policy*. Cambridge University Press.
- Figueiredo, Argelina e Limongi, Fernando. 2009. Poder de agenda e políticas substantivas. In: Rennó, Lúcio e Inácio, Magna. *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Editora UFMG.
- Frey, Klaus. 2000. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas (IPEA)*, Brasília, v. 21, p. 211-259.
- George, Alexander e Bennet, Andrew. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gilmour, Robert and Halley, Alexis. 1994. Co-Managing Policy and Program Development. In: GILMOUR, Robert and HALLEY, Alexis. *Who Makes Public Policy?: The Struggle for Control Between Congress and the Executive*. Chatham House Publishers.
- Granovetter, Mark. 1974. *Getting a Job: A Study of Contacts and Careers*. Cambridge, Mass.: Havard University Press.
- Holanda, Ariosto. 2004. *O biodiesel e a Inclusão Social*. Centro de Documentações e Informações, Câmara dos Deputados.
- Inácio, Magna. 2011. Engajamento Parlamentar no Brasil. In: POWER, Timothy e ZUCCO JR, Cesar. *O Congresso Por Ele Mesmo*. Editora UFMG.
- Kettl, Donald. 2002. *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Kickert, Walter J M and Koppenjan, Joop F M. 1997. Public Management and Network Management: An Overview. In: Kickert, Walter J M; Klijn, Erik-Hans and Koppenjan, Joop F M (editores). *Managing Complex Networks: strategies for public setor*. London: SAGE Publications.

- Knoke et al. 1996. *Comparing Policy Network: Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan*. Cambridge University Press.
- Laumann, Edward and Knoke, David. 1987. *The Organization State: Social Choice in National Policy Domains*. Wisconsin University Press.
- Limongi, Fernando. 1994. O Novo Institucionalismo e Os Estudos Legislativos. *A Literatura Norte-Americana Recente*. BOLETIM INFORMATIVO BIBLIOGRÁFICO, n.37, p. 3-38.
- Lopez, Felix G. 2005. *A Política do Espólio dos Deputados Estaduais do Rio de Janeiro: Estudo sobre as Indicações para Cargos de Confiança*. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Lowi, Theodor. 1964. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. *World Politics*, 16: 677-715.
- Lowi, Theodor. 1972. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice". *Public Administration Review*, 32: 298-310.
- Marques, Eduardo Cesar. 1999. Redes Sociais e Instituições na Construção do Estado e da sua Permeabilidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n.41.
- Otoni, Rubens. 2005. Projeto de lei nº 526/2003. Câmara dos Deputados.
- Otoni, Rubens. Entrevista. Maio de 2011. Brasília. Entrevista Concedida a Pedro Araújo Pietrafesa.
- Rhode, David. 2005. Committees and Policy Formulation. In: QUIRK, Paul and Binder, Sarah. *The Legislative Branch*. Oxford University Press.
- Richardson, Jeremy John. & Jordan, Grant. 1979. *Governing Under Pressure: British Politics in a Post-Parliamentary Democracy*. Oxford, Martin Robertson.
- Rodrigues, Rodrigo et al. 2003. Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial Encarregado de Apresentar Estudos sobre a Viabilidade de Utilização de Óleo Vegetal – Biodiesel como Fonte Alternativa de Energia. Brasília, Casa Civil da Presidência da República.
- Rodrigues, Rodrigo. Entrevista. Abril de 2011. Brasília. Entrevista Concedida a Pedro Araújo Pietrafesa.
- Sabatier, Paul A., and Weible, Christopher, M. 2007. "The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications". In Paul A. Sabatier (ed.) *Theories of the Policy Process*. 2nd Edition, Westview Press, pp. 189-220.
- Sabatier, Paul. 1988. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Orientated Learning Therein. *Policy Sciences*, 21: 129-168.
- Spiller, Pablo and Tommasi, Mariano. 2004. *The Institutions of Regulations*. Working Papers, 67, Universidad de San Andres, Departamento de Economía, revised, Mar..
- Thurber, James. 1996. Political Power and Policy Subsystems in American Politics. In: PETERS, Guy and ROCKMAN, Bert (ed.) *Agenda for Excellence: Administering the State* (Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1996), pp.76-104.