



INSTITUTO SUPERIOR
DE CIÊNCIAS SOCIAIS
E POLÍTICAS
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

A Nova Lei do Gás: Uma análise do processo de formação da política pública do gás natural no Brasil

Jaqueline Meneghel Rodrigues

Orientadora: Professora Doutora Elisabete Reis de Carvalho

Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Gestão e Políticas Públicas

Lisboa
2024



INSTITUTO SUPERIOR
DE CIÊNCIAS SOCIAIS
E POLÍTICAS
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

Folha de Rosto

A Nova Lei do Gás: Uma análise do processo de formação da política pública do gás natural no Brasil

Jaqueline Meneghel Rodrigues

Orientadora: Professora Doutora Elisabete Reis de Carvalho

Presidente: Doutor Alexandre Manuel Martins Moraes Nunes, Professor Associado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

Vogais: Doutor Joaquim Manuel Croca Caeiro, Professor Associado com Agregação do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

Doutora Elisabete Reis de Carvalho, Professora Associada do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, na qualidade de Orientadora;

Doutor Pedro Gomes Rodrigues, Professor Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.

Lisboa
2024

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	1
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	3
2.1 A TEORIA DOS FLUXOS MÚLTIPLOS	3
2.1.1 <i>A Definição de Agenda</i>	4
2.1.2 <i>A Especificação de Alternativas</i>	5
2.1.3 <i>O Acoplamento dos Fluxos e as Janelas de Oportunidade Política</i>	7
2.1.4 <i>Os Empreendedores Políticos</i>	8
2.2 LIMITAÇÕES E MODIFICAÇÕES DO MODELO DOS FLUXOS MÚLTIPLOS	9
3. METODOLOGIA	13
3.1 MODELO DE ANÁLISE	13
3.2 TIPO DE ESTUDO, MÉTODOS E TÉCNICAS DE RECOLHA E ANÁLISE DE DADOS	15
3.3 LIMITAÇÕES METODOLÓGICAS	19
4. O GÁS NATURAL NO CONTEXTO BRASILEIRO	20
4.1 A IMPORTÂNCIA DO GÁS NATURAL PARA O BRASIL	20
4.2 EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE GÁS NATURAL NO BRASIL.....	22
4.2.1 <i>Tramitação da Nova Lei do Gás</i>	24
4.2.2 <i>Os Programas de Governo</i>	27
4.2.2.1 <i>Gás para Crescer</i>	27
4.2.2.2 <i>Novo Mercado de Gás</i>	29
4.2.3 <i>As Inovações Trazidas pela Nova Lei do Gás</i>	30
4.2.3.1 <i>Modelo de Entrada-e-Saída e a Independência dos Transportadores</i>	30
4.2.3.2 <i>Acesso às Infraestruturas Essenciais e o Gas Release</i>	31
4.2.3.3 <i>Regime de Outorga e o Plano Coordenado de Transporte</i>	31
4.2.3.4 <i>Classificação dos Gasodutos</i>	32
5. OBJETIVOS DA POLÍTICA DE GÁS NATURAL.....	34
5.1 OBJETIVO PRETENDIDO	34
6. FLUXO DOS PROBLEMAS NA POLÍTICA DE GÁS NATURAL.....	36
6.1 MECANISMOS PARA IDENTIFICAÇÃO DE PROBLEMAS	36
6.1.1 <i>Indicadores</i>	36
6.1.2 <i>Eventos Focais</i>	37
6.1.3 <i>Feedbacks</i>	38
6.2 INTERPRETAÇÃO DOS PROBLEMAS	38
6.2.1 <i>Comparação de Desempenho</i>	38
7. FLUXO DAS SOLUÇÕES NA POLÍTICA DE GÁS NATURAL	41
7.1 VALORES ACEITOS PELA COMUNIDADE.....	41
7.1.1 <i>Modelo de Entrada-e-Saída e a Independência dos Transportadores</i>	42
7.1.2 <i>Acesso às Infraestruturas Essenciais e o Gas Release</i>	42
7.1.3 <i>Regime de Outorga e o Plano Coordenado de Transporte</i>	43
7.1.4 <i>Classificação dos Gasodutos</i>	44
7.2 PROCESSO DE DIFUSÃO E SUAVIZAÇÃO DAS IDEIAS	45
7.3 RECEPTIVIDADE DOS TOMADORES DE DECISÃO	47
8. FLUXO DO CONTEXTO POLÍTICO NA POLÍTICA DE GÁS NATURAL	49
8.1 COMPOSIÇÕES PARTIDÁRIAS OU IDEOLÓGICAS NO CONGRESSO	49
8.2 RESULTADOS ELEITORAIS	50
8.3 FORÇAS POLÍTICAS ORGANIZADAS	51

8.4	SENTIMENTO NACIONAL	53
9.	ATORES DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DA POLÍTICA.....	55
9.1	IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES-CHAVES	55
9.2	ATUAÇÃO DOS ATORES.....	56
9.2.1	<i>Atuação de Bloqueio</i>	57
10.	CONSIDERAÇÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	59
11.	ACOPLAMENTO DOS FLUXOS E AS JANELAS DE OPORTUNIDADE	62
11.1	ACOPLAMENTO DOS FLUXOS NA POLÍTICA DE GÁS NATURAL.....	62
11.2	JANELA DO PROBLEMA E JANELA POLÍTICA	63
12.	CONCLUSÕES	66
12.1	PISTAS PARA INVESTIGAÇÃO FUTURAS	68
13.	BIBLIOGRAFIA	69
14.	ANEXOS	73
14.1	ANEXO A: GUIÃO DAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS.....	73
14.2	ANEXO B: QUADRO-RESUMO: COMPARATIVO DAS LEIS.....	76
14.3	ANEXO C: PRINCIPAIS MARCOS LEGAIS E REGULAMENTARES NO SETOR DE GÁS NATURAL NO BRASIL	78
14.4	ANEXO D: ORGANOGRAMA MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA.....	80

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modelo dos Fluxos Múltiplos desenvolvido por John Kingdon

Figura 2 – Modelo dos Fluxos Múltiplos aplicado a agenda governamental e decisional

Figura 3 – Cadeia de gás natural e as principais associações do setor

Figura 4 – Produção de gás natural no Brasil a partir da década de 60

Figura 5 – Linha do tempo da tramitação da nova lei do gás

LISTA DE ACRÓNIMOS

ABEGÁS	Associação Brasileira das Empresas Distribuidoras de Gás Canalizado
ABRACE	Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ATGÁS	Associação de Empresas de Transporte de Gás Natural por Gasoduto
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CDEICS	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviço
CME/CD	Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados
CMGN	Comitê de Monitoramento da Abertura do Mercado de Gás Natural
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
CT-GN	Comitê Técnico para o Desenvolvimento da Indústria do Gás Natural
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
FGV CERI	Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura da Fundação Getúlio Vargas
GpC	Gás para Crescer
IBP	Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás
MME	Ministério de Minas e Energia
MSF	<i>Multiple Streams Framework</i>
Petrobras	Petróleo Brasileiro S.A.
PL	Projeto de Lei
PP-RJ	Partido Progressistas do Rio de Janeiro
PPS-SP	Partido Popular Socialista de São Paulo
PSD-PA	Partido Social Democrático do Pará
PSDB-BA	Partido da Social Democracia Brasileira da Bahia
PSDB-SP	Partido da Social Democracia Brasileira de São Paulo
PT-SP	Partido dos Trabalhadores de São Paulo
PUC-Rio	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
TCC	Termo de Compromisso de Cessação

RESUMO

A Nova Lei do Gás, promulgada em 2021, representa uma mudança na regulação do mercado de gás natural no Brasil. Esta dissertação investiga o processo de formação da política pública que culminou na aprovação desta legislação, utilizando o Modelo dos Fluxos Múltiplos de John Kingdon como arcabouço teórico. A pesquisa explora como os fluxos de problemas, soluções e contextos políticos se acoplaram para abrir uma janela de oportunidade que permitiu a promulgação da nova lei. A análise inclui entrevistas com atores-chave do setor de gás natural e análise documental, fornecendo uma compreensão das dinâmicas políticas e econômicas envolvidas. Os resultados revelam que a mudança no posicionamento estratégico da Petrobras, a pressão por reformas econômicas e a iniciativa Gás para Crescer foram fatores cruciais que impulsionaram a formulação da nova política. Além disso, a dissertação identifica desafios remanescentes, como a necessidade de harmonização regulatória e a avaliação contínua dos impactos da lei no mercado de gás. A pesquisa destaca as interações entre diferentes fluxos e atores no processo de formulação de políticas públicas. A análise das entrevistas revelou padrões de atuação entre atores visíveis e invisíveis, evidenciando a complexidade das relações no setor. Esta dissertação contribui para o entendimento das interações entre os diferentes fluxos que influenciam a formulação de políticas públicas no setor de gás natural no Brasil.

Palavras-chave: Nova Lei do Gás, política pública, gás natural, Modelo dos Fluxos Múltiplos, Brasil.

ABSTRACT

The New Gas Law, enacted in 2021, represents a change in the regulation of the natural gas market in Brazil. This dissertation investigates the policy formation process that culminated in the approval of this legislation, using John Kingdon's Multiple Streams Framework as the theoretical framework. The research explores how the streams of problems, solutions, and political contexts converged to create a window of opportunity that allowed the new law to be enacted. The analysis includes interviews with key actors in the natural gas sector and document analysis, providing an understanding of the political and economic dynamics involved. The findings reveal that Petrobras' strategic repositioning, the pressure for economic reforms, and the *Gás para Crescer* initiative were factors driving the formulation of the new policy. Additionally, the dissertation identifies remaining challenges, such as the need for regulatory harmonization and the ongoing evaluation of the law's impacts on the gas market. The research highlights the interactions between different streams and actors in the policy formation process. The interview analysis revealed patterns of behavior between visible and invisible actors, highlighting the complexity of relationships in the sector. This dissertation contributes to understanding the interactions between the different streams influencing public policy formation in the natural gas sector in Brazil.

Keywords: New Gas Law, public policy, natural gas, Multiple Streams Framework, Brazil.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha sincera gratidão a todos aqueles que contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização desta dissertação.

Primeiramente, agradeço à minha amada família pelo apoio incondicional e pela compreensão ao longo desta jornada. Sem vocês, este sonho não teria sido possível.

Aos meus queridos amigos, brasileiros, portugueses e os que moram na Austrália, pelo suporte e encorajamento constantes, especialmente nos momentos mais desafiadores.

Ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, gestor da minha carreira, pela oportunidade concedida para a realização deste mestrado através da licença para estudos.

Ao Ministério de Minas e Energia, em especial ao Departamento de Gás Natural, meu ambiente de trabalho nos últimos 10 anos, onde adquiri conhecimentos fundamentais sobre o setor.

À Universidade de Lisboa, pela oportunidade de cursar este mestrado e por proporcionar um ambiente acadêmico de excelência.

À minha orientadora, Professora Doutora Elisabete Reis de Carvalho, pelo acompanhamento e orientação valiosa durante todo o processo de pesquisa e escrita.

E, finalmente, aos entrevistados que participaram deste estudo, pela disponibilidade e pelas informações valiosas fornecidas, sem as quais esta pesquisa não teria sido possível.

A todos, meu mais sincero agradecimento!

1. INTRODUÇÃO

Em 2023, a produção média anual de gás natural no Brasil foi recorde, com 150 milhões de metros cúbicos por dia (m³/d). Entretanto, sua participação nas matrizes energética e elétrica sempre foi secundária em comparação com os grandes combustíveis como o petróleo e a hidroeletricidade (ANP, 2023; EPE, 2023). No entanto, diante dos avanços tecnológicos, das pressões ambientais e das mudanças geopolíticas, esse cenário pode mudar. Considerado o combustível da transição energética, por ser menos poluente em relação aos demais combustíveis fósseis, o gás natural pode desempenhar papel relevante para a segurança energética, produção de fertilizantes e hidrogênio azul (BNDES, 2020; MMEa, n.d.). A evolução do mercado de gás natural no Brasil é marcada por uma sucessão de alterações legislativas e regulatórias destinadas a aumentar a competitividade do setor. Contudo, a Petrobras, empresa estatal do setor, permaneceu monopolista de facto nos últimos anos (MMEb, n.d.). Nesse cenário, a Lei nº 14.134/2021, comumente alcunhada como a Nova Lei do Gás, visa consolidar um mercado aberto, dinâmico e competitivo.

A busca pela compreensão de como se deu a formulação da Nova Lei do Gás vai além da mera curiosidade acadêmica. Essa investigação é justificada pela necessidade de compreender como as diversas forças políticas interagem e chegam a um consenso, como se dão os vários processos de desenvolvimento de alternativas, tudo isso dentro de um contexto democrático com a complexidade institucional e diversos interesses, como é o caso do Brasil. A relevância deste trabalho está intimamente ligada a capacidade trazer luz à formulação da Nova Lei do Gás, e assim contribuir para compreensão do complexo processo de formulação e agendamento das políticas públicas no Brasil.

Assim, considerando essa recente política pública, pretende-se compreender, com base na teoria do Modelo dos Fluxos Múltiplos desenvolvida por John Kingdon, o processo de formação (agendamento e formulação) que deu origem a Lei no 14.134/2021. Nesse contexto, esse trabalho pretende responder à seguinte pergunta de partida: Como decorreu o processo de agendamento e formulação da política do gás natural que levou à aprovação da legislação de 2021?

Com base nessa pergunta, foi definido o objetivo geral de compreender a formação da política que ensejou o novo diploma legal do gás natural no Brasil, identificando os eventos, os

atores preponderantes e as relações entre eles, as soluções encontradas e as janelas de oportunidades que possibilitaram que emergisse a lei em causa. Nesse propósito, foram definidos os objetivos específicos: (1) descrever a evolução da política de gás natural no Brasil, (2) descrever os aspectos mais relevantes acerca dos problemas e das soluções que motivaram a criação da nova política, (3) identificar os atores-chaves e suas influências no processo de formação da política e (4) analisar a ocorrência e o impacto de eventos pontuais que atuaram como catalisadores para a mudança, abrindo as janelas de oportunidade para a alteração legislativa.

Com base na abordagem qualitativa adotada, esse estudo de caso está alicerçado nas entrevistas semiestruturadas com os atores-chaves desse processo, incluindo formuladores de políticas públicas, parlamentares, representantes da indústria e especialistas do setor. Essa seleção se deu com base na teoria de Kingdon e visa cobrir os principais aspectos na formação da política. O guião de entrevista foi desenvolvido para captar a percepção dos problemas pelos diferentes atores, as propostas de solução consideradas, a dinâmica entre os atores políticos e o papel dos eventos focais no processo legislativo.

Esta dissertação está dividida em 12 capítulos, organizados de forma a conduzir o leitor através dos achados desta pesquisa de maneira clara e sucinta. Após esta introdução, o Capítulo 2 apresenta a fundamentação teórica, que situa o Modelo de Fluxos Múltiplos de Kingdon que sustentará toda a análise da pesquisa, seguido pela metodologia no Capítulo 3. O Capítulo 4 discute o gás natural no contexto brasileiro. Os objetivos da política de gás natural são detalhados no Capítulo 5. O Capítulo 6 explora o fluxo dos problemas na política de gás natural, enquanto o Capítulo 7 trata do fluxo das soluções. O Capítulo 8 aborda o fluxo do contexto político na política de gás natural. Os atores do processo de formação da política são descritos no Capítulo 9. As considerações sobre políticas públicas são apresentadas no capítulo 10 e o acoplamento dos fluxos e as janelas de oportunidade são analisados no Capítulo 11. Finalmente, o Capítulo 12 apresenta as conclusões da pesquisa.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O processo de formação de políticas públicas é um processo complexo. É um processo que envolve diferentes atores, interesses e contextos em interações caóticas e pouco racionais (Kingdon, 2010). Assim, no presente capítulo, descreve-se esse processo por meio da lente analítica da Teoria dos Fluxos Múltiplos de John Kingdon. Aqui, entenderemos como o fluxo dos problemas, das soluções e do contexto político interagem, resultando na definição da agenda de governo e na legislação. É com base nessa teoria, que analisaremos a formação da Nova Lei do Gás no Brasil.

Com o objetivo de facilitar a compreensão dos conceitos, dividimos esse capítulo em 2 subcapítulos. O primeiro subcapítulo com seus subitens apresenta essencialmente a teoria desenvolvida por Kingdon, e no segundo subcapítulo buscamos o estado da arte sobre esse modelo, apresentando as limitações e propostas de atualizações dos últimos anos.

2.1 A TEORIA DOS FLUXOS MÚLTIPLOS

Baseado no modelo da lata do lixo (*Garbage Can Model*) desenvolvido por Cohen, March e Olsen, em 1972, John Kingdon lança, em 1984, o livro *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, no qual se propõe a explicar os motivos pelos quais certos temas ganham destaque nas discussões dos governos enquanto outros são deixados de lado. Para o autor, a definição da agenda de governo (*agenda-setting*) e a especificação das alternativas ocorrem quando três fluxos decisórios, inicialmente independentes entre si, convergem: o fluxo dos problemas (*problems stream*), o fluxo do contexto político (*political stream*) e o fluxo das soluções (*policy stream*). Em um momento específico, essa convergência é facilitada pela abertura de uma janela de oportunidade (*policy window*) e pela atuação dos empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*), promovendo assim a mudança desejada (Kingdon, 2010).

Além de explicar por que certos temas entram na agenda governamental, este modelo também pode ser apropriado para explicar o momento e a duração das mudanças, distanciando-se da ideia de que a formulação de políticas é um processo de resolução de problemas de maneira racional. Esse modelo pode ser aplicado em diferentes contextos, abrangendo políticas de diversos países e áreas de atuação (Herweg, 2017; Zahariadis, 1999).

2.1.1 A Definição de Agenda

Vamos inicialmente conceituar agenda, para depois adentrarmos nas especificidades do processo de definição dela. Segundo Kingdon (2010), agenda é um rol de problemas ou assuntos que, em determinado momento, está recebendo a atenção de funcionários do governo e pessoas fora do governo, que estão próximas a esses funcionários. Adicionalmente, faz-se a diferenciação entre agendas sistêmicas, governamental e a decisional. A primeira refere-se àquelas questões que são percebidas como um problema pela sociedade, mas que podem, ou não, vir a receber a atenção do governo. A agenda governamental é aquela em que os tomadores de decisão entendem determinados assuntos ou questões como relevantes e deveriam ser solucionados. E por último, a agenda decisional, que é um subconjunto da agenda governamental, representa o rol de assuntos prontos para uma decisão de facto dos formuladores de políticas (Kingdon, 2010).

Para Kingdon (2010), a definição da agenda governamental é concebida por meio de três pilares: o fluxo dos problemas, o fluxo do contexto político e a atuação dos atores visíveis. O primeiro fluxo, o fluxo dos problemas, busca compreender por que determinadas questões são reconhecidas como problemas, enquanto outras são relegadas. Kingdon faz uma distinção importante entre condição e problema. Segundo ele, uma condição é uma questão percebida pela sociedade que deveria ser resolvida, entretanto, não gera nenhuma resposta do governo. Já o problema é uma condição que os formuladores de políticas públicas identificam a necessidade de atuação. A relevância desse problema e, conseqüentemente, a chance de ele receber atenção, é relativa à relevância dos outros problemas que estão concomitantemente na agenda (Baumgartner et al. 2011).

Mas o que chama a atenção dos formuladores para que percebam a necessidade de atuação? Segundo Kingdon (2010), os mecanismos que despertam a atenção são: indicadores, eventos, crises e símbolos, e feedback das políticas. Os indicadores são dados que podem evidenciar que determinada questão é de fato um problema e demandaria a atuação governamental. Já os eventos, crises e símbolos são acontecimentos efêmeros de grande impacto na sociedade, previsíveis ou não, que chamam a atenção para determinada questão. Por último, o terceiro aspecto trata do *feedback* das políticas, que podem ser formais, por meio de ofício, por exemplo, ou informais, como conversas de bastidores, indicando aos formuladores que a política não apresenta a resposta esperada.

Agora vamos falar do segundo aspeto da definição da agenda, e o segundo fluxo apresentado por Kingdon (2010): o fluxo do contexto político. Segundo o autor, independentemente do reconhecimento do problema ou do desenvolvimento das soluções, o contexto político possui a sua própria dinâmica e molda as agendas governamentais. Isso fica evidenciado, por exemplo, quando ocorrem (i) mudanças no sentimento nacional (*national mood*), (ii) novos governos e (iii) alterações no poder do Congresso. Também impacta a definição da agenda a pressão exercida pelos grupos de interesse, ou a falta dela, especialmente nesse fluxo. Além disso, as interações entre diferentes níveis de governança e os interesses políticos podem influenciar na agenda (Hill e Hupe, 2002). E como resumido por Herweg (2017), esse fluxo caracteriza-se pelo *lobby* e pela mobilização dos grupos.

Kingdon (2010) também sinalizou a diferença das formas de articulação no contexto político e das soluções. No fluxo do contexto político, o consenso é construído principalmente por meio da negociação, e não da persuasão, um contraste com o fluxo das soluções na qual a persuasão, que utiliza indicadores e argumentos lógicos, é mais preponderante. Essas negociações, concessões e compromissos feitos pelos atores políticos servem para construir coligações e obter apoio. Outro aspeto trazido por Kingdon acerca desse fluxo é que os grupos de pressão possuem maior capacidade de bloquear ou alterar propostas já em discussão, sendo sua capacidade limitada em relação à inclusão de assuntos na agenda na fase de definição.

Por último, o terceiro pilar na definição da agenda, segundo Kingdon (2010), é a atuação dos atores visíveis. Segundo o autor, esses atores seriam o presidente, os representantes de alto nível, os principais membros do Congresso, os partidos políticos, que como tal, recebem uma atenção pública significativa e influenciam a agenda. Em contrapartida, os atores invisíveis, compostos por especialistas académicos, burocratas de carreira e funcionários do Congresso, atuam principalmente na especificação de alternativas. Assim, a probabilidade de um tema surgir na agenda governamental aumenta se for defendido por participantes visíveis e diminui se estes o negligenciarem. Embora os representantes eleitos e seus nomeados tenham um grande impacto na definição da agenda, sua influência é menor na especificação das alternativas ou na implementação de decisões.

2.1.2 A Especificação de Alternativas

Segundo Kingdon (2010), a especificação das alternativas para definição das políticas públicas acontece principalmente por meio de dois mecanismos: influência de participantes

invisíveis e dentro do fluxo das soluções. Os participantes invisíveis são os especialistas, acadêmicos, burocratas e analistas de grupos de interesse que desempenham um papel fundamental nesse processo de amadurecimento das alternativas. Eles avaliam e confrontam ideias por meio de audiências e discussões informais, selecionando as alternativas mais viáveis a serem implementadas.

No terceiro e último fluxo, o fluxo das soluções, Kingdon (2010) faz uma comparação metafórica na qual a geração de alternativas políticas se assemelharia à seleção natural biológica, o que ele chamou de sopa política primitiva (*policy primeval soup*), sugerindo que as alternativas se misturam e evoluem. Nessa comparação, Kingdon (2010) afirma que, apesar da origem dessas alternativas parecer aleatória, a seleção delas passa pelo crivo da viabilidade técnica com embasamento na literatura, alinhamento com valores comunitários, restrições orçamentárias, aceitabilidade pública e receptividade dos tomadores de decisão. Alternativas que não cumprem esses requisitos têm menor chance de serem escolhidas. Assim, a formulação de alternativas precisa considerar esses múltiplos critérios para serem eficazes (Howlett e Ramesh, 2003).

Além disso, Kingdon observa que em algumas situações, soluções são desenvolvidas antes mesmo de ser identificado o problema, sugerindo que os empreendedores políticos possuem suas soluções preferenciais e procuram problemas que justifiquem sua implementação. Nesse processo de construção de alternativas, ter ideias boas pode não ser suficiente. De acordo com o autor, é importante saber amadurecê-las e apresentá-las no momento oportuno. Nesse cenário, os empreendedores da política desempenham um papel fundamental ao atuar ativamente para que suas ideias sejam consideradas. Muitas vezes, combinar aspectos de ideias já conhecidas é mais eficaz do que apresentar ideias completamente novas (Barzelay, 2001; Kingdon, 2010).

As ideias devem passar por um período de maturação para serem aperfeiçoadas e, no momento necessário, estarem prontas para serem aplicadas. Mesmo aquelas que foram descartadas em determinado momento podem, mais à frente, dado seu processo de ajustamento, ser adotadas no futuro (Kingdon, 2010).

2.1.3 O Acoplamento dos Fluxos e as Janelas de Oportunidade Política

Segundo Kingdon (2010), os fluxos são independentes entre si, ou seja, o desenvolvimento de um fluxo, inicialmente, não depende da situação ou da evolução dos outros fluxos. Cada fluxo – de problemas, das soluções e do contexto político – evolui segundo suas próprias dinâmicas. Entretanto, quando maduros e em momentos específicos, esses três fluxos se acoplam (*coupling*). Esse acoplamento ocorre, por exemplo, quando há um momento politicamente propício, uma percepção de que há um problema urgente a ser resolvido e há uma solução disponível para ser associada. Quando esse alinhamento acontece, é provável que o assunto figure na agenda de decisão. Essa agenda contém os assuntos que provavelmente terão uma deliberação oficial, seja por meio da promulgação de uma nova lei ou decisão do Presidente da República.

Já Zahariadis (2003) apresenta duas hipóteses sobre o acoplamento dos fluxos. A primeira hipótese é que, quando surge uma oportunidade no fluxo de problemas, o acoplamento dos fluxos tende a ser sequencial, ou seja, ocorre quando se encontra uma solução para um problema específico. A segunda hipótese é que, quando surge uma oportunidade no fluxo político, o acoplamento tende a ser doutrinário, ou seja, busca-se um problema que se encaixe em uma solução já existente.

No momento em que há a convergência dos fluxos, abre-se uma oportunidade de mudança na agenda, o que Kingdon (2010) denominou janela política (*policy window*). É nesse ponto que os defensores, que já estão preparados, promovem suas soluções e/ou colocam luz em determinado problema. Essas janelas são abertas em decorrência de fatores ocorridos no fluxo dos problemas e/ou no contexto político. Elas podem ser previsíveis, como negociações sobre orçamento ou final de legislatura, ou imprevisíveis, como desastres ou *impeachment*. Independente da forma, essas janelas são raras e duram pouco tempo. Portanto, torna-se imperativo uma ação rápida antes que se fechem.

Por fim, essas mudanças políticas podem ser classificadas em três ordens, de acordo com o grau de profundidade e transformação nas políticas públicas. A mudança de primeira ordem envolve ajustes técnicos e modificações nos instrumentos de política sem alterar os objetivos subjacentes. A mudança de segunda ordem ocorre quando há uma alteração tanto nos instrumentos quanto nas configurações de política, mas ainda mantendo os objetivos finais inalterados. Já a mudança de terceira ordem, por sua vez, representa uma transformação

fundamental nos próprios objetivos e no arcabouço conceitual que orienta as políticas, resultando em uma reconfiguração do paradigma dominante (Hall, 1993).

2.1.4 Os Empreendedores Políticos

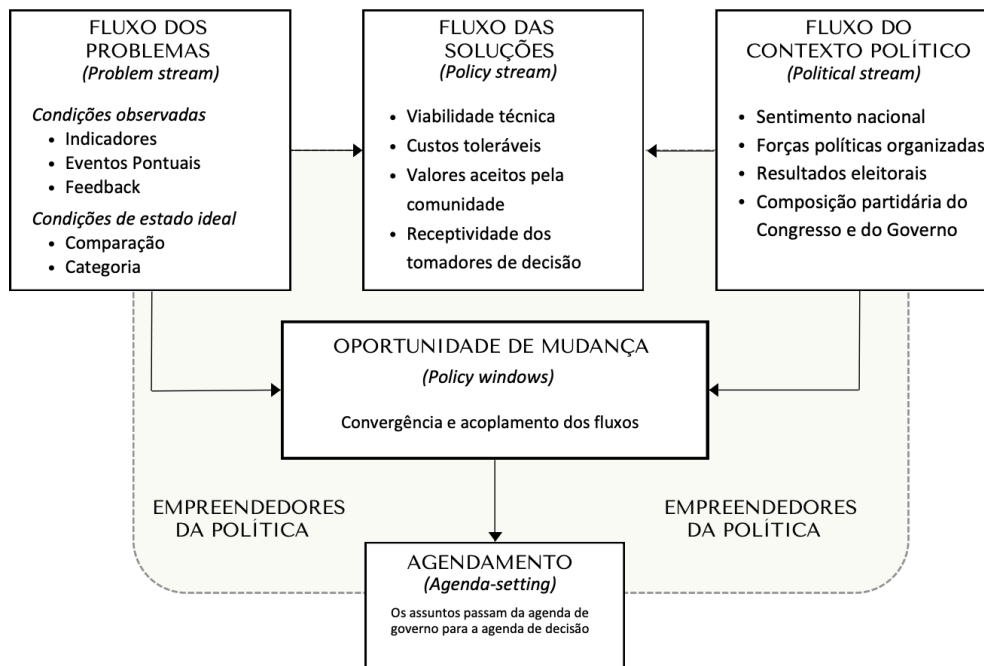
Por fim, Kingdon (2010) define os empreendedores políticos como os atores responsáveis pelo acoplamento dos três fluxos e que estão dispostos a investir dinheiro, tempo, energia e reputação para garantir um ganho futuro, sejam esses ganhos benefícios materiais ou não. Em três momentos, a atuação desses empreendedores é mais ostensiva: (i) quando colocam seus problemas de interesse no topo da agenda, (ii) promovem suas propostas preferidas durante a fase de amadurecimento das alternativas e (iii) fazem as conexões necessárias para a elaboração das políticas. Esses empreendedores estão em várias esferas; podem ser políticos eleitos, servidores de carreira, lobistas, acadêmicos ou jornalistas. O que importa não é a posição que ocupam, mas sua atuação nesse processo, que os define como empreendedores de política (Kingdon, 2010). Zahariadis (2007) também enfatiza o papel dos empreendedores políticos, destacando a habilidade destes em navegar pela ambiguidade e manipular os fluxos para alcançar seus objetivos.

Os empreendedores políticos para chamarem a atenção aos problemas, que são de seus interesses, usam indicadores de maneira dramática para aumentar a urgência. Em relação às suas propostas, são insistentes em suas soluções, escrevem artigos, participam de audiências e são essenciais no processo de amadurecimento dessas propostas. Kingdon (2010) menciona que a habilidade desses empreendedores pode ser crucial para elevar um assunto à agenda de decisão; em outras palavras, a não atuação ou a atuação pouco habilidosa diminui consideravelmente a mudança na agenda.

Por fim, a título ilustrativo, apresentamos a figura 1 que esquematiza o modelo dos fluxos múltiplos desenvolvido por Kingdon.

Figura 1

O Modelo dos fluxos múltiplos desenvolvido por John Kingdon



Fonte: adaptação própria do modelo de John Kingdon (2010).

2.2 LIMITAÇÕES E MODIFICAÇÕES DO MODELO DOS FLUXOS MÚLTIPLOS

O Modelo de Fluxos Múltiplos (MSF) é um modelo consagrado no estudo da formação de políticas públicas (Rawat & Morris, 2016; Herweg, 2017; McLendon e Cohen-Vogel 2008). O estudo *A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review* de Jones et al. (2016) corrobora essa afirmação. Os autores estudaram artigos publicados entre 2000 a 2013, em um total de 311 artigos, em 65 países que utilizaram esse modelo para analisar a formação de políticas públicas. Entretanto, como qualquer modelo teórico, esse modelo não está imune a críticas. Ao longo dos últimos anos, pesquisadores e estudiosos apresentaram algumas limitações do modelo desenvolvido por Kingdon.

Uma das críticas mais recorrentes é que o modelo proposto é apenas um dispositivo heurístico, isso porque não oferece um conjunto de hipóteses prontas para serem testadas (Sabatier, 2007). Adicionalmente, referente às limitações a fase de tomada de decisão, alguns atores sugerem algumas modificações. Vale ressaltar que diferente de outras esferas científicas, o MSF não possui uma interlocução acadêmica sobre possíveis alterações acerca da tomada de decisão, o que existe são contribuições individuais específicas (Herweg, 2017). Por essa razão,

traremos às modificações teóricas ao MSF propostas por Zahariadis, Herweg e Van Stigt para que seja aplicável à tomada de decisão.

Mas antes, uma vez que estamos falando de uma política do Brasil, falaremos do artigo *Taking the multiple streams framework for a walk in Latin America*, de Diego Sanjurjo (2020). O autor menciona que o desenvolvimento teórico do Modelo de Fluxos Múltiplos tem sido bastante limitado na América Latina. Adicionalmente, recomenda ajustar o fluxo político para melhor captar os contextos específicos da região. Na América Latina, legislaturas e partidos políticos frequentemente são fracos, enquanto grupos de interesse têm grande poder e influência sobre os executivos, que são os principais responsáveis pela formulação de políticas. Portanto, é necessário modificar o contexto político do MSF para refletir essas particularidades e permitir uma análise mais precisa do processo político.

Voltando às modificações acerca da tomada de decisão, para Zahariadis (1992), uma pequena modificação no MSF seria suficiente para aplicá-lo a tomada de decisão. Segundo o autor, os conceitos de janela de oportunidade e de acoplamento poderiam ser aplicados tanto para o agendamento quanto para tomada de decisão, assim os processos seriam mantidos e não se limitariam a elevar os assuntos à agenda, mas também englobariam o processo decisório subsequente. Entretanto, Herweg (2016) apresenta um contraponto a esse entendimento.

Para a autora, incorreria em uma imprecisão analítica aplicar o processo de acoplamento da definição da agenda à tomada de decisões por três razões. Primeiro, os três fluxos teriam que se manter constantes durante a formulação até a promulgação das políticas, o que pode durar vários meses, e os mesmos empreendedores políticos teriam que ter a capacidade de elevar seus assuntos à agenda e a tomada de decisão. Segundo, se o processo de acoplamento compreende a definição da agenda e a tomada de decisões, torna-se difícil distinguir os motivos de insucesso de uma questão, seja porque não entrou na agenda de decisão ou se os empreendedores políticos não tiveram forças o suficiente para negociar na tomada de decisão. Terceiro, não distinguir esses processos impede a análise de como os resultados das políticas desviam-se da proposta original, uma vez que não é possível mensurar as alterações decorrentes de acordos e concessões políticas ao longo do processo.

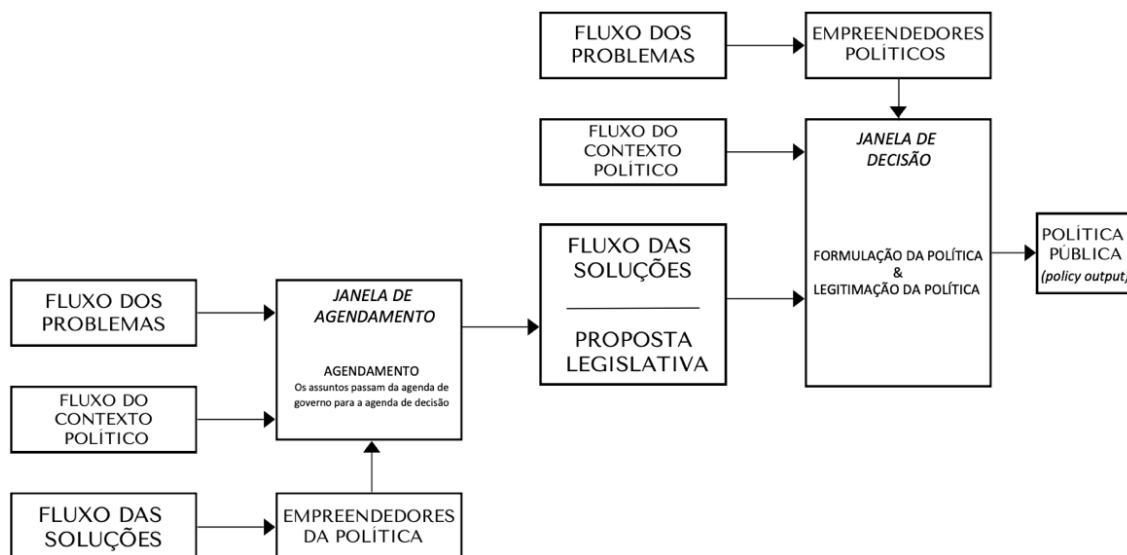
Van Stigt et al. (2013), assim como Zahariadis (1992), baseiam-se nos conceitos do MSF, mas com um enfoque na fase de tomada de decisão. Entretanto, os autores renomeiam as “janelas de oportunidade” por “janelas de decisão”, que seriam momentos específicos dentro de uma rodada do processo de tomada de decisão em que vários interesses se cruzam, confluindo para a definição de um problema ou reformulação de uma solução.

Com base em Zahariadis e Van Stigt, Herweg (2017) propõe uma modificação no MSF, sugerindo uma divisão do processo de formulação de políticas públicas em dois acoplamentos distintos: o acoplamento do agendamento e o acoplamento de decisão. No primeiro processo, acoplamento da agenda de decisão, a abordagem é idêntica ao MSF original de Kingdon, em que um problema é reconhecido, uma solução é proposta e as condições políticas são favoráveis para que uma proposta seja formulada e considerada para decisão. Esta fase representa a transição de uma questão da agenda governamental para de decisão, reconhecendo como um assunto importante que requer ação, mas ainda não está na fase de decisão.

O segundo processo, o acoplamento de decisões, trata especificamente da tomada de decisão pelos formuladores. Herweg (2017) destaca a luta política envolvendo a criação da proposta, cuja atuação dos empreendedores de política é crucial no processo de convencimento da solução preferida. O acoplamento de decisão requer que a proposta seja aceitável para a maioria dos decisores políticos, envolvendo negociações, compromissos e reenquadramento da proposta. A "janela de decisão" é o momento que a proposta pode ser efetivamente transformada em lei. Abaixo, apresentamos a figura 2, que apresenta sugestões de modificação do modelo desenvolvido por Kingdon em 1984.

Figura 2

Modelo dos fluxos múltiplos aplicado a agenda governamental e decisional.



Fonte: Herweg (2017). Tradução livre.

Ademais, Herweg (2016) apresenta diferenças entre os dois acoplamentos anteriormente mencionados, como os mecanismos que desencadeiam a abertura das respectivas janelas e a importância dos fluxos. No acoplamento da agenda de decisão, a janela é aberta normalmente

por acontecimentos que afetam o fluxo do problema e o fluxo do contexto político. A janela de decisão, no entanto, é aberta principalmente no âmbito do fluxo das soluções, mais especificamente quando uma solução, desenvolvida no âmbito do acoplamento da agenda de decisão, atinge a fase de tomada de decisão.

Nesse cenário, a importância dos fluxos também varia de acordo com cada processo de acoplamento. No acoplamento de agendas, todos os três fluxos são igualmente relevantes. Entretanto, no acoplamento de decisões, o fluxo político torna-se de primordial importância, dado que a decisão final em relação a adoção de políticas recai sobre os atores desse fluxo. O fluxo das soluções, a princípio, já foi amadurecido no acoplamento da agenda de decisão e o fluxo dos problemas tangencia esse processo, influenciado o processo de negociação (Herweg, 2016).

3. METODOLOGIA

3.1 MODELO DE ANÁLISE

Visando responder à pergunta de partida definida, propomos uma estrutura teórica na qual relacionam-se os objetivos específicos, as questões derivadas e as proposições a serem confirmadas, conforme definido na tabela 1, a seguir.

Tabela 1

Associação do Modelo de Análise aos Objetivos da Pesquisa

OBJETIVO GERAL	Compreender a formação da política que ensejou o novo diploma legal do gás natural no Brasil.	
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	QUESTÃO CENTRAL	
	Como decorreu o processo de agendamento e formulação da política do gás natural que levou à aprovação da legislação de 2021?	
OE2 Descrever os aspetos mais relevantes acerca dos problemas e das soluções encontradas que ensejaram o surgimento da política em análise;	QUESTÕES DERIVADAS	PROPOSIÇÕES
	1. Fluxo dos Problemas: Quais foram os problemas percebidos pelos grupos de interesse que demandaram uma alteração no arcabouço legal?	Proposição: Um assunto tem maior probabilidade de entrar na agenda decisional de um governo quão maior for a percepção de relevância e/ou urgência.
2. Fluxo das Soluções: Quais foram as propostas de políticas e/ou programas advogados como uma solução dos problemas em causa? Como foram desenvolvidas e onde foram selecionadas?	Proposição: A probabilidade de um assunto entrar na agenda decisional de um governo aumenta significativamente se a solução deste já tiver sido mapeada e considerada viável.	
OE3 Identificar os atores relevantes no processo de formação da política e, se possível, sua atuação	4. Fluxo do Contexto Político: Quais as características do contexto político que favoreceram a aprovação da Lei nº 14.134/2021? Quais atores foram relevantes nesse processo?	Proposição: Questões que se alinham com a ideologia do governo em exercício têm maior probabilidade de serem incluídas na agenda decisional desse governo.
	5. Empreendedores das políticas públicas: Quais foram os principais atores envolvidos na inclusão desse assunto na agenda decisional do	Proposição: Uma questão tem maior probabilidade de entrar na agenda decisional de um governo quando há atuação dos empreendedores de políticas

	governo e como atuaram na união dos três fluxos?	públicas na solução da problemática em questão.
OE4 Analisar a possível ocorrência de eventos específicos que influenciaram a formação da lei, explorando como esses acontecimentos induziram a abertura das janelas de oportunidade para a introdução de mudanças legislativas.	6. Janela de Oportunidade: Quais foram os eventos críticos ou as oportunidades de alteração que se apresentaram? Houve um fluxo que influenciou mais na abertura dessa janela de oportunidade?	Proposição: Um assunto tem maior probabilidade de entrar na agenda decisional de um governo quando há a convergência dos três fluxos – problemas, políticas públicas e contexto político favorável.

Fonte: Elaboração própria.

Em 1988, a Constituição Federal tratava acerca do gás natural. Desde então, a política desse combustível vem sofrendo alterações. Dessa forma, pretende-se descrever a evolução da política.

Referente ao fluxo dos problemas visa-se compreender como as pessoas influentes, dentro e em torno do governo, direcionaram suas atenções para os problemas. Adicionalmente, identificar o senso de necessidade/urgência dado que uma sociedade que convive ao longo do tempo com um problema, relativiza essa situação (Kingdon, 2010).

Acerca do fluxo das soluções, menciona-se que esse fluxo resulta em uma lista reduzida de propostas. Essa lista não representa necessariamente um consenso na comunidade política, mas sim um acordo de que algumas propostas são consideradas promissoras. Quando uma alternativa viável está disponível para adoção, isso facilita a inclusão de um assunto na agenda governamental e aumenta significativamente as chances de ser considerado em uma tomada de decisão (Kingdon, 2010).

Quanto ao fluxo do contexto político, esse é composto por elementos como o sentimento nacional, campanhas de grupos de pressão, resultados eleitorais e distribuições partidárias ou ideológicas no Congresso, entre outros. Esses elementos na corrente política exercem um poderoso efeito nas agendas, à medida que novos temas da agenda se tornam proeminentes e outros são arquivados para um momento mais oportuno (Kingdon, 2010).

Já os empreendedores das políticas públicas desempenham um papel crucial ao investir seus recursos na promoção de suas propostas ou problemas prediletos. Eles não apenas conseguem atrair a atenção de pessoas importantes, mas também desempenham um papel fundamental ao identificar soluções para problemas e ao conectar problemas e soluções no contexto político (Kingdon, 2010).

Por fim, menciona-se que em momentos críticos, os fluxos dos problemas, das soluções e do contexto político podem convergir. As soluções se conectam a problemas e ambos se unem a forças políticas favoráveis. Esse acoplamento é mais provável de ocorrer quando as janelas de oportunidades, que promovem propostas prediletas por determinados atores, estão abertas (Kingdon, 2010).

3.2 TIPO DE ESTUDO, MÉTODOS E TÉCNICAS DE RECOLHA E ANÁLISE DE DADOS

Para compreender a formação de uma política pública com base na teoria dos fluxos múltiplos de Kingdon, optou-se por uma estratégia de investigação qualitativa, adotando a metodologia de estudo de caso. A pesquisa qualitativa enfatiza as características intrínsecas e os significados dos fenômenos estudados, focando nos processos e interpretações que não podem ser medidos experimentalmente em termos de quantidade, intensidade ou frequência. Pesquisadores qualitativos valorizam a natureza subjetiva da investigação e buscam respostas para questões que ressaltam como a experiência social é criada e ganha significado (Denzin & Lincoln, 2018). Esta escolha é também justificada pelo fato de que os estudos que utilizam o MSF são predominantemente estudos de caso qualitativos, conforme evidenciado por Heikkilä e Cairney (2018) e Jones et al. (2016).

A pesquisa foi estruturada como um estudo de caso, focando-se no processo de agendamento e formulação da política pública referente à Lei nº 14.134/2021. O estudo de caso é uma metodologia de pesquisa amplamente utilizada em diversas disciplinas, como sociologia, ciência política, antropologia (Yin, 2014). Essa abordagem é especialmente útil para investigar fenômenos sociais complexos, pois permite aos pesquisadores manter as características holísticas e significativas dos eventos da vida real. No contexto deste trabalho, a metodologia de estudo de caso permitiu uma análise detalhada e contextualizada dos fatores que influenciaram a formulação da política pública, preservando a riqueza e a profundidade das interações e dinâmicas sociais envolvidas (Yin, 2014).

Nesse sentido, foi necessário realizar uma recolha de dados detalhada e aprofundada através de múltiplas fontes de informação. A coleta de dados envolveu pesquisa bibliográfica e documental, analisando o estado da arte sobre o modelo de Kingdon e suas adaptações, bem como dados oficiais publicados pelo governo.

A análise documental incluiu a revisão de diplomas legais, em especial as Leis nº 11.909/2009 e 14.134/2021, e relatórios institucionais, como os publicados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e pelo Ministério de Minas e Energia. Adicionalmente, foram analisados documentos produzidos pela Câmara dos Deputados, onde foi possível identificar as alterações no Projeto de Lei (PL) ao longo do tempo, assim como os diferentes relatores envolvidos nesse processo. Com isso, buscamos compreender o processo de construção da nova lei do gás, identificando os principais atores envolvidos e as motivações para as decisões políticas.

Além disso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, uma técnica clássica para obter dados sociais, permitindo flexibilidade para emergirem novas informações durante as conversas (Kvale & Brinkmann, 2009). Foram realizadas 16 entrevistas, com duração média de uma hora, selecionando entrevistados com base em sua relevância e envolvimento no processo de formação da política. Os entrevistados¹, que ocupavam os cargos abaixo mencionados em 2020/2021, foram:

Atores Visíveis:

- Diretor da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP
- Diretor-Geral da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP
- Deputado Federal do Partido Novo pelo estado do Rio de Janeiro
- Deputado Federal do Partido Progressistas pelo estado de Sergipe
- Ministro de Estado de Minas e Energia
- Presidente da Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres - ABRACE
- Presidente da Associação Brasileira das Empresas Distribuidoras de Gás Canalizado - Abegás
- Presidente da Associação de Empresas de Transporte de Gás Natural por Gasoduto - ATGÁS
- Presidente Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás - IBP
- Secretário Petróleo, Gás natural e Biocombustíveis do Ministério de Minas e Energia – MME

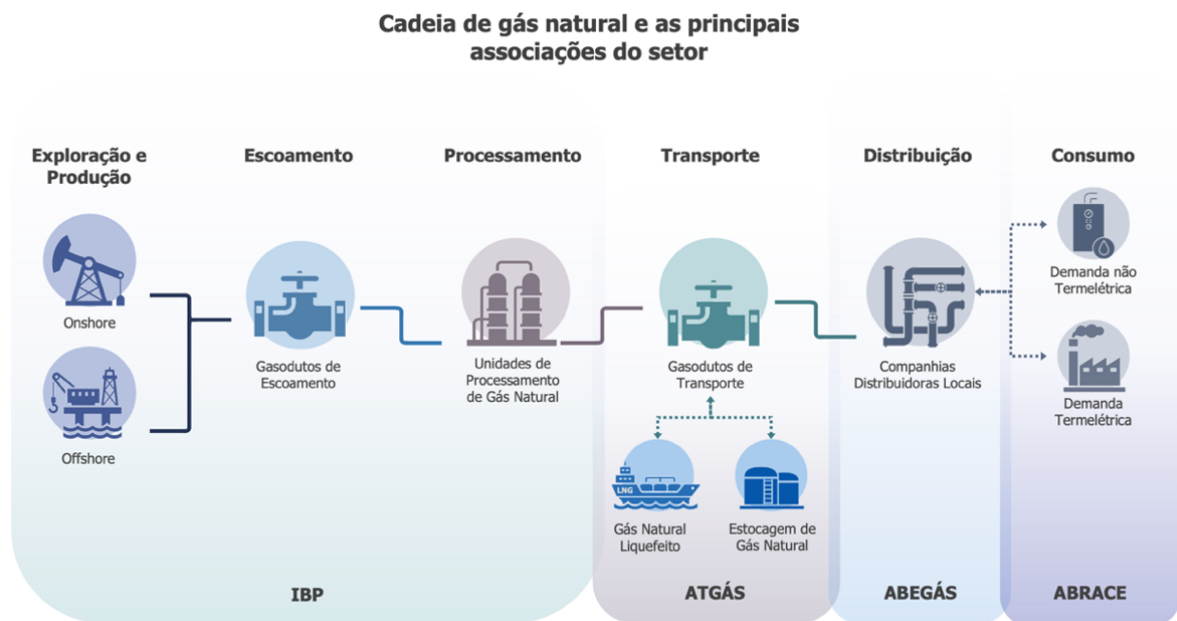
¹ Devido ao número reduzido de mulheres entre os entrevistados, optou-se por utilizar pronomes no masculino para todos os participantes, visando preservar a confidencialidade e evitar a identificação das entrevistadas.

Atores Invisíveis:

- Assessor do Deputado Federal do Partido Progressistas pelo estado de Sergipe
- Diretor de Estudos do Petróleo, Gás e Biocombustíveis Empresa de Pesquisa Energética - EPE
- Diretor do Departamento de Gás Natural do Ministério de Minas e Energia - MME
- Gerente-executivo de Gás e Energia da Petróleo Brasileiro S.A - Petrobras
- Professor e Pesquisador do Instituto de Energia - PUC-Rio
- Superintendente de Infraestrutura e Movimentação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP

A fim de situar o leitor acerca da representatividade dos nossos entrevistados, elaboramos a Figura 3 que, em resumo, relaciona cadeia de gás natural às associações que tiveram representantes entrevistados. Em detalhe, apresentamos a cadeia de valor do gás natural no Brasil, com cada etapa do processo, desde a exploração e produção (*onshore* e *offshore*), passando pelo escoamento através dos gasodutos, processamento em unidades específicas, transporte via gasodutos e distribuição pelas companhias locais, até o consumo final, que inclui demandas termelétrica e não termelétrica. Adicionamos as principais associações que representam cada elo desta cadeia, IBP, ATGÁS, Abegás, ABRACE. Em relação os representantes do governo, o anexo D apresenta o organograma do Ministério de Minas e Energia (MME), com marcações em azul para situar os leitores sobre a estrutura do ministério e a localização dos entrevistados dentro dessa estrutura.

Figura 3
Cadeia de gás natural e as principais associações do setor.



Fonte: Elaboração própria.

Refira-se que no cerne desta dissertação reside a decisão de direcionarmos o foco para os resultados das entrevistas, uma escolha metodológica fundamentada na oportunidade de ter entrevistado os principais representantes de todos os elos da cadeia de gás natural, juntamente com membros do executivo e do legislativo. Essa abordagem foi adotada com base na premissa de que as entrevistas são uma ferramenta essencial na pesquisa qualitativa, que permite a exploração aprofundada de experiências e entendimentos dos participantes, fornecendo uma base sólida para análise e interpretação dos dados (Flick, 2009).

Para o tratamento dos dados, utilizou-se a análise de conteúdo, que permite a interpretação e correlação das informações obtidas com os conceitos da literatura, construindo pressupostos teóricos sobre a formação da Lei nº 14.134/2021 (Krippendorff, 2018). As entrevistas foram transcritas e submetidas a análises temáticas e de conteúdo, identificando temas centrais e padrões nas respostas dos participantes. O software MAXQDA foi utilizado para organizar, avaliar e interpretar os dados coletados.

Como uma estratégia para aumentar a validade e a confiabilidade dos resultados em estudos qualitativos foi realizada a triangulação, combinando diferentes métodos, fontes de dados e perspectivas, para uma análise mais completa da formação da nova lei do gás (Patton, 2015). Assim, foram trianguladas as diferentes fontes de dados (documentos oficiais), métodos

de pesquisa (pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas) e teoria, analisando os dados à luz do Modelo dos Fluxos Múltiplos e das hipóteses que o modelo apresenta.

3.3 LIMITAÇÕES METODOLÓGICAS

Embora a metodologia tenha buscado uma visão abrangente sobre a formação da Nova Lei do Gás, algumas limitações devem ser reconhecidas.

A escolha dos entrevistados foi baseada na relevância e envolvimento no processo de formação da política. No entanto, essa seleção pode ter excluído atores importantes ou vozes dissidentes que poderiam ter oferecido perspectivas alternativas. Por exemplo, o deputado Carlos Zarattini, oposição ao projeto, não respondeu ao convite para entrevista. Para mitigar essa limitação, foram utilizadas declarações públicas do deputado para complementar a análise. Além disso, foi empregado o método da bola de neve², onde entrevistados iniciais indicaram outros atores relevantes. Assim, buscou-se a inclusão de uma ampla variedade de *stakeholders*, desde representantes do governo até membros da indústria e acadêmicos.

Outra limitação que foi considerada é de que as respostas dos entrevistados podem conter vieses, influenciadas por suas posições, interesses ou memórias seletivas. Adicionalmente, como a pesquisadora participou do processo de formação da lei, uma vez que era coordenadora de Mercado do Departamento de Gás Natural do Ministério de Minas e Energia, esse fato pode influenciar nesses vieses. Para reduzir o impacto desse viés, foram realizadas perguntas abertas e exploratórias, permitindo que os entrevistados expressassem suas opiniões de maneira livre. As respostas foram trianguladas com dados documentais e bibliográficos. Assim a análise dos dados buscou a validação cruzada com outras fontes de dados.

² O método de amostragem bola de neve é um tipo de amostragem por conveniência, utilizado especialmente quando há dificuldade de acesso a sujeitos com características específicas desejadas. Nesse método, os sujeitos inicialmente selecionados para o estudo indicam novos participantes entre seus conhecidos, e o processo continua até que se atinja a saturação de dados (Naderifar et. al, 2017).

4. O GÁS NATURAL NO CONTEXTO BRASILEIRO

O Brasil, um país de dimensões continentais, possui grandes desafios no atendimento da sua população, tanto do ponto de vista do abastecimento nacional, quanto na segurança energética. Seja pelos avanços tecnológicos, imperativos ambientais ou mesmo por questões comerciais, a legislação energética vem se aprimorando ao longo dos anos (MME, 2020). O gás natural, reconhecidamente como o combustível da transição, entra nesse cenário como um crescente protagonista (BNDES, 2020). Este capítulo visa contextualizar o gás natural no cenário brasileiro. Novamente, para fins didáticos, dividimos esse capítulo em dois subcapítulos. O primeiro deles tratará da importância do gás natural tanto do ponto de vista econômico quanto energético, o segundo subcapítulo apresentará a evolução das políticas públicas e marcos regulatórios que têm norteado o setor.

4.1 A IMPORTÂNCIA DO GÁS NATURAL PARA O BRASIL

O gás natural, historicamente, vem fazendo parte da matriz energética brasileira. Sua importância vai além da mera oferta energética, pois representa um vetor de desenvolvimento econômico e de transição energética. A sua combustão mais limpa em comparação aos demais combustíveis fósseis, representa como uma alternativa estratégica para o Brasil na mitigação das emissões de gases de efeito estufa e na busca por uma economia menos carbonizada. Adicionalmente, o gás natural é um elemento-chave na garantia da segurança energética nacional, oferecendo uma fonte confiável e eficiente que complementa as fontes renováveis intermitentes, como a solar e a eólica (BNDES, 2021).

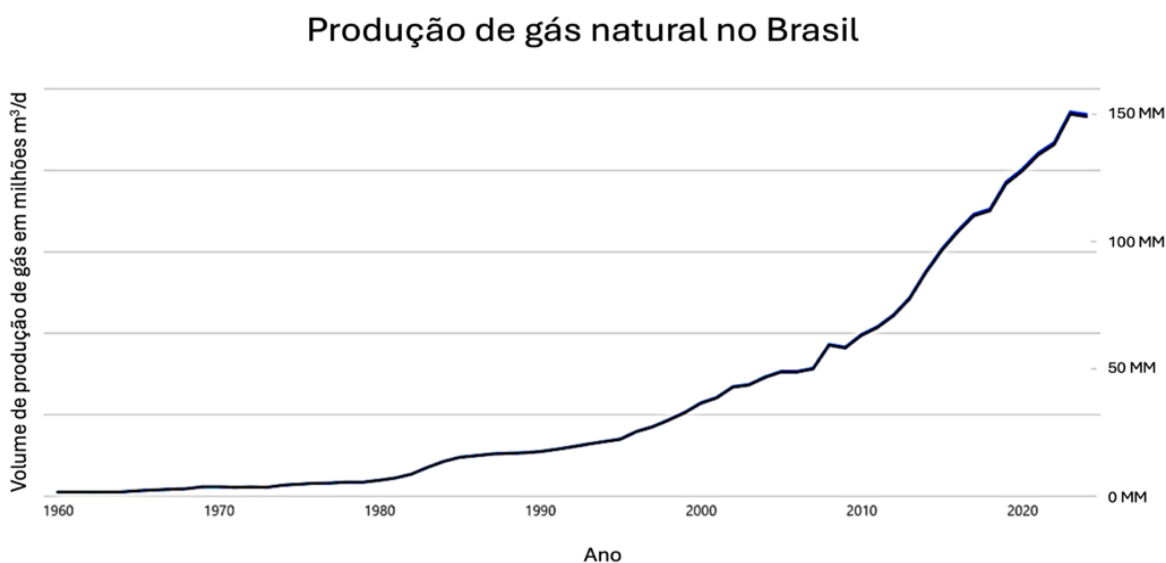
Inicialmente vamos esclarecer a diferença entre matriz energética e elétrica. Enquanto a matriz energética abrange um vasto espectro de fontes utilizadas em diversas aplicações, desde o transporte, cocção até a geração de eletricidade, a matriz elétrica concentra-se exclusivamente nas fontes empregadas na produção de energia elétrica. Os dados da Matriz Energética Brasileira de 2022 demonstram que o gás natural desempenhou um papel significativo, representando 10,5% do mix energético nacional. Por outro lado, na Matriz Elétrica Brasileira do mesmo ano, o gás natural assumiu uma parcela menor, representando 6,1% do total (EPEa, 2023).

Em 2023, as reservas provadas de gás natural somaram 517.077 milhões de metros cúbicos. Um aumento em números absolutos de 27,12% se comparado com o ano de 2022. Nesse mesmo ano, foram produzidos 54,68 bilhões de metros cúbicos de gás natural. (ANP, 2023).

De acordo com o boletim mensal de acompanhamento da indústria de gás natural, na média de 2023, foram produzidos 149,81 milhões de m³/dia de gás natural, sendo 47,74 (32%) milhões de m³/dia efetivamente disponibilizados ao mercado, 78,82 (52%) milhões de m³/dia reinjetados. Na produção nacional, a média de 2023, 128,48 (85%) milhões de m³/dia foram produzidos no mar e 21,33 (14,3%) milhões de m³/dia na terra. Assim, a oferta nacional foi de 64,7 milhões de m³/dia, com a importação representando 16,96 (26,2%) milhões de m³/dia, sendo 15,43 oriundo da Bolívia. Na figura 4 apresentamos a produção de gás no Brasil desde 1960.

Figura 4

Produção de gás natural no Brasil a partir da década de 60



Fonte: Elaboração própria.

Segundo informações da Empresa de Pesquisa Energética, a infraestrutura de gás natural no Brasil, em 2023, pode ser traduzida nos seguintes grandes números: 16 unidades de processamento de gás natural (UPGNs), 9.409 km de extensão de gasodutos de transporte e a operação de 5 terminais de regaseificação de GNL. Além disso, essa indústria possui 6.329 km

de extensão de gasodutos de escoamento e transferência, sendo que o projeto do Rota 3, gasoduto de escoamento do Pré-sal, se encontra em fase final de construção (EPEb, 2023)

4.2 EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE GÁS NATURAL NO BRASIL

Neste capítulo vamos apresentar a evolução da política de gás natural no Brasil, desde a instituição do monopólio estatal pela Lei nº 2.004/53 até a promulgação da Lei nº 14.134/2021. Serão identificados os principais marcos legais, como a Lei do Petróleo de 1997, a implementação da Lei do Gás de 2009, e as iniciativas recentes como o programa Gás para Crescer e o Novo Mercado de Gás.

A trajetória do gás natural no Brasil começou antes da criação da Petrobras, na década de 1940, na Bahia, com a descoberta de petróleo e gás natural no Recôncavo Baiano. Empresas privadas brasileiras, autorizadas pelo Conselho Nacional do Petróleo (CNP), criado em 1938, exploravam hidrocarbonetos. A percepção de vulnerabilidade do Brasil quanto ao suprimento de petróleo levou ao fortalecimento da campanha "O Petróleo é Nosso", culminando na Lei nº 2.004/53, que estabeleceu o monopólio da União sobre as atividades de pesquisa, lavra, refino e transporte marítimo de petróleo, e criou a Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras e delegou à estatal o exercício desse monopólio (Lei nº 2.004/53; TCU, 2021).

A Petrobras manteve o monopólio sobre as atividades das indústrias de petróleo, derivados e gás natural até 1995, quando a Emenda Constitucional nº 9 flexibilizou esse monopólio. Nesse mesmo ano, outra Emenda Constitucional, agora a nº 5, garante aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado. A Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/1997) regulamentou essa mudança, promovendo a abertura dos mercados e atraindo investimentos privados. No entanto, no setor de gás natural, a estrutura do mercado permaneceu inalterada, com a Petrobras ainda dominante (MME, 2021).

A construção do Gasoduto Bolívia-Brasil (GASBOL), iniciada em 1997 e operacional em 1999, marcou um aumento significativo na oferta de gás natural no Brasil. Durante a crise de energia elétrica em 2001, o governo lançou o Programa Prioritário de Termelétricidade (PPT) para incentivar a construção de usinas termelétricas a gás natural, consolidando o gás como uma fonte complementar à hidroeletricidade (TCU, 2020).

A Lei do Gás (Lei nº 11.909/2009) foi promulgada para tratar das especificidades da indústria do gás natural e atrair novos agentes para o mercado. Apesar das inovações, como a introdução do regime de concessão para transporte de gás, a lei não conseguiu promover uma ampliação significativa na participação de novos agentes no setor (MME, 2021).

Em 2015, a Petrobras iniciou um processo de desinvestimentos no setor de gás natural, abrindo espaço para a revisão do marco legal e regulatório. Em 2016, foi lançada a iniciativa Gás para Crescer, que contou com a participação de diversos agentes da indústria, órgãos governamentais e sociedade civil. A Resolução CNPE nº 10/2016 estabeleceu diretrizes estratégicas para um novo mercado de gás natural, criando também o Comitê Técnico para o Desenvolvimento da Indústria do Gás Natural (CT-GN). Essa iniciativa buscava formar um mercado líquido, competitivo e que contribuísse para o desenvolvimento do País (TCU, 2020).

Em 2018, o Decreto nº 9.616 incorporou medidas do Gás para Crescer, como o modelo de entradas e saídas no transporte de gás natural e o acesso negociado à infraestrutura. Em 2019, a Resolução CNPE nº 4 criou o Comitê de Promoção da Concorrência do Mercado de Gás Natural, que formulou propostas para promover a livre concorrência no mercado de gás. No mesmo ano, foi lançado o programa Novo Mercado de Gás, que buscava implementar medidas para fomentar a concorrência e a integração do setor de gás com os setores elétricos e industriais (MME, 2021).

Em julho de 2019, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e a Petrobras assinaram um Termo de Compromisso de Cessação (TCC), pelo qual a Petrobras se comprometeu a liberar o acesso aos gasodutos do país e a toda a infraestrutura essencial ao setor de gás natural, incluindo dutos de escoamento, unidades de processamento e terminais de Gás Natural Liquefeito (GNL). Esse acordo visava incentivar a entrada de novos agentes econômicos no mercado de gás natural e garantir a concorrência justa (CADE, 2019).

Em abril de 2021, o novo marco legal do gás natural foi sancionado como a Lei nº 14.134/2021, consolidando as diretrizes do Programa Novo Mercado de Gás. Essa nova lei, que contou com amplo apoio dos agentes da indústria, estabeleceu um novo marco regulatório para o setor, promovendo a concorrência e o crescimento do mercado de gás natural no Brasil (MME, 2021).

4.2.1 Tramitação da Nova Lei do Gás

Neste subcapítulo, abordaremos os aspectos mais relevantes do processo de tramitação legislativa que culminou na promulgação da nova Lei do Gás. A seguir, identificaremos as etapas principais desde a apresentação inicial do projeto de lei na Câmara dos Deputados, passando pelas discussões e alterações nas comissões, até sua promulgação. Assim, destacaremos os momentos-chave, os principais atores envolvidos e as modificações significativas que ocorreram ao longo do processo legislativo.

Em 2013, foi apresentado na Comissão de Minas Energia da Câmara dos Deputados (CME/CD) pelo Deputado Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP) o Projeto de Lei nº 6.407/2013, que dispõe sobre medidas para fomentar a indústria de gás natural. Em seguida, foi designado como relator do projeto o deputado Arnaldo Jardim (PPS-SP). Em 2015, o deputado Joaquim Passarinho (PSD-PA) assumiu a relatoria, seguido pelo deputado Antonio Imbassahy (PSDB-BA) (Câmara dos Deputados, n.d.).

Em 2016, além do Projeto de Lei nº 6.407/2013, também tramitava o Projeto nº 6.102/2016, dos Deputados Julio Lopes (PP/RJ), João Carlos Bacelar (PR/BA) e Domingos Sávio (PSDB/MG), que dispunha sobre atividades relativas à comercialização e ao transporte de gás natural e outras providências. (Câmara dos Deputados, n.d.)

Ainda em 2016, o então Relator do substitutivo no PL nº 6.407/2013, Deputado Marcus Vicente (PP/ES) além de apensar o PL nº 6.102/2016, rececionou as propostas para aperfeiçoamento legal desenvolvidas no âmbito da iniciativa Gás para Crescer. Contudo, o parecer do Relator, apresentado em novembro de 2017, não foi votado na Comissão. Em 2018, o Relator Deputado Marcus Vicente não integrava mais a comissão, sendo o novo relator designado, o Deputado Marcelo Squassoni. O Parecer deste relator, que continha alterações substanciais em relação ao parecer do último relator, também não foi votado (Câmara dos Deputados, n.d.).

Em 2019, o então Presidente da CME/CD, Dep. Silas Câmara (Republicanos/AM), retomou as discussões sobre a revisão do marco legal, avocando para si a relatoria do PL nº 6.407/2013. Em 23 de outubro, esse Relator apresentou, com base naquele apresentado pelo Dep. Marcus Vicente em 2017, o substitutivo que foi então aprovado na Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados. O substitutivo do PL nº 6.407/2013 seguiu para a Comissão

de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviço (CDEICS), sendo designado como relator o Deputado Laércio Oliveira (PP/SE) (Câmara dos Deputados, n.d.).

Em julho de 2020, foi aprovado o requerimento de urgência, elaborado pelo Deputado Paulo Ganime (Novo/RJ), para apreciação desse PL no Plenário da Câmara dos Deputados. Em sequência, o Dep. Laércio Oliveira (PP/SE) foi designado Relator do PL no Plenário, cujo parecer manteve integralmente o texto aprovado na CME/CD. Em setembro de 2020, o então PL nº 6.407/2013 é aprovado em Plenário, por 351 votos a 101, e encaminhado para o Senado Federal (Câmara dos Deputados, n.d.).

Nesta outra Casa Legislativa, o PL, agora com a numeração 4.476/2020, teve como relator designado o Senador Eduardo Braga (MDB/AM). Em dezembro de 2020, o PL foi aprovado pelo Plenário do Senado Federal com nove emendas, retornando à Câmara dos Deputados para apreciação das emendas propostas (Câmara dos Deputados, n.d.).

Em 16 de março de 2021, ao retornar à Casa Iniciadora, o então Relator Dep. Laércio Oliveira apresenta seu parecer ao Plenário mantendo o texto originalmente aprovado nessa Casa e rejeitando todas as emendas propostas no Senado Federal. Nessa mesma sessão, foram sugeridas novas emendas por deputados, mas estas também foram integralmente rejeitadas (Câmara dos Deputados, n.d.).

Assim, em 8 de abril de 2021, de forma tácita, foi promulgada a Lei nº 14.134, que dispõe sobre as atividades relativas ao transporte de gás natural, ao escoamento, tratamento, processamento, estocagem subterrânea, acondicionamento, liquefação, regaseificação e comercialização de gás natural. Essa promulgação aconteceu sem qualquer tipo de veto pelo Presidente da República (Câmara dos Deputados, n.d.).

A figura 5 apresenta a linha do tempo da tramitação da nova lei do gás, com os principais marcos da tramitação.

Figura 5
Linha do tempo da tramitação da nova lei do gás

TRAMITAÇÃO DA NOVA LEI DO GÁS

Os principais marcos da tramitação



Fonte: Elaboração própria.

4.2.2 Os Programas de Governo

Nesta seção, serão analisados os programas de governo que contribuíram para a evolução da política de gás natural no Brasil. Especificamente, abordaremos o programa "Gás para Crescer" e o "Novo Mercado de Gás". Esses programas representaram iniciativas para discussão, tanto do governo quanto de agentes privados, para o desenvolvimento de soluções para o setor.

4.2.2.1 Gás para Crescer

A iniciativa Gás para Crescer foi lançada em 24 de junho de 2016 com o objetivo de estudar e elaborar propostas para manter o adequado funcionamento do setor de gás, diante de um cenário de redução da participação da Petrobras. Para o Governo, esse cenário representava uma oportunidade para diversificar os agentes do setor e aumentar a competição, o que exigia atenção do poder concedente e dos órgãos responsáveis pelo planejamento e regulação energética. A meta era mitigar riscos regulatórios sem criar obstáculos desnecessários à entrada de novos agentes, atraindo assim investimentos importantes para o Brasil (ANP et. al, 2016).

Além disso, as ações no âmbito da iniciativa Gás para Crescer tinham como objetivo principal propor medidas concretas de aprimoramento do arcabouço normativo do setor de gás natural, garantindo uma transição gradual e segura para a manutenção do adequado funcionamento do setor de gás natural no Brasil. Além disso, buscava-se avaliar a possibilidade de aceleração da transição do modelo atual para um novo modelo de mercado de gás natural (ANP et. al, 2016).

Em resumo, a iniciativa Gás para Crescer seguiu uma linha do tempo estruturada em três etapas principais. A 1ª Etapa foi a definição do Diagnóstico e das Diretrizes. O núcleo operacional avaliou o contexto da indústria do gás e propôs diretrizes para um novo desenho de mercado, após consulta pública. Como resultado, teve-se a Resolução CNPE nº 10/2016 – Diretrizes para o desenho de um novo mercado de gás natural (MME, 2017).

A execução da iniciativa Gás para Crescer foi coordenada por um núcleo operacional composto pelo Ministério de Minas e Energia (MME), a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e a Empresa de Pesquisa Energética (EPE). Este núcleo foi responsável pela consolidação de uma proposta de um novo desenho para o mercado de gás natural no Brasil. A iniciativa também propôs a criação de Comitê Técnico para o

Desenvolvimento da Indústria do Gás Natural (CT-GN), que foi concretizado pela Resolução CNPE nº 10, de 14 de dezembro de 2016, com a função de propor políticas nacionais e medidas específicas destinadas a promover o aproveitamento racional dos recursos energéticos do país, concretizando os objetivos da Política Energética Nacional (ANP et. al, 2016; Resolução CNPE nº 10, 2016).

Na 2ª Etapa, foram as feitas as Propostas de Aprimoramento Legal e Regulatório. Formou-se o Comitê Técnico para Desenvolvimento da Indústria do Gás Natural (IGN) e de 8 subcomitês para propor mudanças no arcabouço normativo além de 1 grupo de trabalho. Nessa etapa, obtêm-se como produtos os Relatórios dos subcomitês contendo propostas (MME, 2017).

A construção estratégica das ações da iniciativa envolvia uma participação massiva da sociedade e uma colaboração ampla com diversos agentes da indústria do gás natural no Brasil. A iniciativa é caracterizada por um esforço conjunto entre agentes públicos e privados, que coordenaram e/ou relataram os subcomitês responsáveis por diferentes aspectos do setor de gás natural (MME, s.d)

A seguir, são detalhados os subcomitês e o grupo de trabalho estabelecidos:

- Subcomitê 1: escoamento, Processamento e GNL
- Subcomitê 2: Transporte / Estocagem
- Subcomitê 3: Distribuição
- Subcomitê 4: Comercialização
- Subcomitê 5: Aperfeiçoamento das regras tributárias
- Subcomitê 6: Gás Natural Matéria-Prima
- Subcomitê 7: Aproveitamento do Gás da União
- Subcomitê 8: Integração Setores Elétrico e Gás Natural
- Grupo de Trabalho: Suprimento de Última Instância

A 3ª Etapa foi marcada pela Avaliação e Consolidação das Propostas. Houve uma avaliação interna do MME acerca das propostas para discussão com demais órgãos de governo. Como resultado, foram consolidadas as Propostas para (i) aprimoramento legislativo do marco legal do setor de gás; (ii) aperfeiçoamento das regras tributárias; e (iii) mudanças infralegais para favorecer a interação entre os setores elétrico e de gás natural (MME, 2017).

Por fim, as propostas resultantes do Gás para Crescer foram contempladas no substitutivo do PL 6.407/13, do Relator Deputado Marcus Vicente, lido na Comissão de Minas e Energia da Câmara em dezembro de 2017, porém não foi votado. Em razão da mudança de governo, esse programa foi descontinuado.

4.2.2.2 Novo Mercado de Gás

Em 23 de julho de 2019, foi o lançamento oficial do Programa Novo Mercado de Gás, juntamente com a criação do Comitê de Monitoramento da Abertura do Mercado de Gás Natural, instituído pelo Decreto nº 9.934/2019. Este comitê foi criado para monitorar a implementação das ações do programa e sugerir ao CNPE quaisquer medidas adicionais necessárias (MMEb, n.d.).

O Novo Mercado de Gás é um programa do Governo Federal que tinha como objetivo criar um mercado de gás natural mais aberto, dinâmico e competitivo, promovendo condições que levem à redução dos preços e, conseqüentemente, ao desenvolvimento econômico do país. Coordenado pelo Ministério de Minas e Energia (MME) e desenvolvido em colaboração com a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Economia, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), compreendia medidas para todos os segmentos da cadeia de valor do gás natural. Desde o escoamento da produção até a distribuição, as medidas visavam utilizar de maneira mais eficiente as infraestruturas existentes, atrair novos investimentos e promover a concorrência no mercado de gás natural (MMEb, n.d.).

O Programa baseou-se em quatro pilares principais: promoção da concorrência, harmonização das regulações estaduais e federal, integração do setor de gás com os setores elétrico e industrial, e remoção de barreiras tributárias. A promoção da concorrência visava incentivar um ambiente de mercado mais competitivo, reduzindo a concentração e promovendo a entrada de novos agentes. A harmonização das regulações estaduais e federal buscava assegurar uniformidade e coerência entre as regulamentações, facilitando a integração e o funcionamento eficiente do mercado de gás. A integração do setor de gás com os setores elétrico e industrial tinha como objetivo fomentar sinergias entre estes setores, maximizando os benefícios econômicos e de infraestrutura. Por fim, a remoção de barreiras tributárias era vista como essencial para eliminar entraves que dificultavam o desenvolvimento e a competitividade do mercado de gás natural (MMEb, n.d.)

O Comitê de Monitoramento da Abertura do Mercado de Gás Natural (CMGN) teve como finalidade monitorar a implementação das ações necessárias para a abertura do mercado de gás natural e propor ao CNPE eventuais medidas complementares. A atuação do CMGN ocorreu entre agosto de 2019 e dezembro de 2022, produzindo relatórios trimestrais sobre o progresso do monitoramento (Decreto 9.934/2019).

4.2.3 As Inovações Trazidas pela Nova Lei do Gás

A promulgação da Lei nº 14.134/2021 introduziu uma série de inovações no setor de gás natural brasileiro. Nesta seção, serão discutidas as principais mudanças trazidas pela nova legislação, incluindo o modelo de entrada-e-saída, a independência dos transportadores, o acesso às infraestruturas essenciais, o *gas release*, o regime de outorga e o plano coordenado de transporte, além da classificação dos gasodutos.

4.2.3.1 Modelo de Entrada-e-Saída e a Independência dos Transportadores

O modelo de entrada-e-saída consolidado pela Nova Lei do Gás transforma a malha de gasodutos brasileira em um sistema de transporte de gás natural. No modelo anterior, para movimentar gás através dessa malha, era necessário contratar cada trecho do percurso, resultando no empilhamento de tarifas. Com a nova legislação, a contratação se dá apenas na injeção ou retirada de gás, independentemente de sua origem, destino ou percurso. Isso simplifica o processo, permitindo que compradores de gás contratem apenas a capacidade de retirada e adquiram gás de qualquer fornecedor, enquanto vendedores contratam a capacidade de injeção para comercializar seu produto livremente. Assim, a contratação de capacidade de entrada e saída pode ser feita separadamente. Esse sistema é definido como uma área de mercado de capacidade, permitindo aos carregadores o acesso aos pontos de entrada ou saída por meio de serviços de transporte padronizados (MME, 2019; MME et. al, 2021).

O transporte de gás é considerado um monopólio natural, sendo antieconômico ter mais de uma empresa concorrendo para prestar o mesmo serviço. Portanto, é essencial que essa atividade seja exercida de maneira independente das atividades concorrenciais. A independência das atividades de transporte de gás natural, como consolidado pela Nova Lei do Gás, é uma forma para garantir um acesso não discriminatório à rede por todos os interessados.

A nova legislação aprofunda a separação entre a atividade de transporte e as demais atividades do setor, conforme destacado no artigo 5º. Transportadores autorizados que não atendam aos requisitos de independência devem obter certificação junto à ANP, assegurando a conformidade com a regulação. Além disso, a operação do sistema de transporte deve ser coordenada para garantir estabilidade, confiabilidade e eficiência. Nesse contexto, a criação dos Gestores de Área de Mercado, modelo já utilizado com sucesso em outros países, é uma medida para a eficácia do sistema (MME, 2019; MME et. al, 2021).

4.2.3.2 Acesso às Infraestruturas Essenciais e o *Gas Release*

O acesso obrigatório às infraestruturas essenciais na cadeia do gás natural é uma inovação estabelecida pela Nova Lei do Gás, em relação a Lei de 2009. Anteriormente, essas infraestruturas não eram obrigadas a permitir o acesso de terceiros. Agora, gasodutos de escoamento, instalações de tratamento ou processamento de gás natural, e terminais de liquefação e regaseificação devem permitir o acesso de terceiros à capacidade disponível, respeitando a preferência dos proprietários para movimentar seus próprios produtos. O acesso de terceiros a essas infraestruturas promove o aumento da concorrência tanto a montante quanto a jusante da cadeia, contribuindo para um mercado mais competitivo e eficiente (MME et. al, 2021; TCU, 2021).

Uma das inovações trazidas pela Nova Lei do Gás é a introdução dos mecanismos de redução da concentração na oferta de gás natural, o *gas release*, até então inexistentes no Brasil, mas já utilizados com sucesso em mercados como o europeu. Estes mecanismos envolvem medidas compulsórias de venda de gás natural, visando estimular a eficiência e competitividade, além de reduzir a concentração no mercado de gás natural. O artigo 33 da nova lei estabelece que caberá à ANP monitorar o mercado e adotar tais mecanismos para prevenir condições favoráveis à prática de infrações contra a ordem econômica. Entre as ações previstas, está o programa de venda de gás natural, onde comercializadores com elevada participação no mercado serão obrigados a vender parte de seus volumes através de leilões, com preço mínimo inicial e condições definidas pela ANP (TCU, 2021).

4.2.3.3 Regime de Outorga e o Plano Coordenado de Transporte

Outra mudança introduzida pela Nova Lei do Gás é a alteração do regime de outorga das atividades de transporte e estocagem subterrânea de gás natural. Toda a infraestrutura de

transporte de gás natural existente no Brasil foi construída sob o regime de autorização. A Lei 11.909/2009 havia introduzido o regime de concessão, mas nenhum novo duto foi construído sob esse regime (MME, 2020). A experiência mostrou que, embora o regime de concessão seja eficaz na transmissão de energia elétrica, ele não é o mais adequado para o transporte de gás (MME, 2020). Para destravar investimentos em infraestrutura, a nova lei reverte ao regime de autorização para gasodutos de transporte. Além disso, a nova lei permite, em uma etapa anterior à outorga efetiva, a possibilidade de contestação por transportadores que ofereçam o mesmo serviço por uma menor receita, promovendo a concorrência pelos projetos. Conforme o artigo 4º, há a necessidade de chamada pública para a contratação de capacidade, e o artigo 11 prevê um período de contestação para manifestação de transportadores interessados, com a ANP realizando um processo seletivo público para escolher o projeto mais vantajoso. A estocagem subterrânea de gás natural também passa a ser exercida sob regime de autorização, substituindo o regime de concessão precedida de licitação, considerado inadequado para essa atividade (ANP et. al, 2021; MME 2020).

A Nova Lei do Gás introduz uma mudança no planejamento da expansão da malha de transporte de gás natural. Na lei anterior, o planejamento era realizado pelo MME com base nos estudos da EPE, através do Plano Decenal de Expansão da Malha de Transporte (PEMAT), com revisões anuais. Agora, a nova legislação propõe o Plano Coordenado de Desenvolvimento do Sistema de Transporte, elaborado diretamente pelos transportadores. Este plano inclui as providências necessárias para a otimização, reforço, ampliação e construção de novas instalações, conforme regulação da ANP. O objetivo é atender à demanda por transporte de gás natural, diversificar as fontes de gás e garantir a segurança de suprimento no horizonte de dez anos (Lei 11.909/2009; Lei 14.134/2021).

4.2.3.4 Classificação dos Gasodutos

A Nova Lei do Gás inovou ao estabelecer critérios técnicos para a classificação de gasodutos de transporte, conforme definido no artigo 7º, inciso VI. Poderá ser considerado gasoduto de transporte aqueles destinados à movimentação de gás natural cujas características técnicas de diâmetro, pressão e extensão superem os limites estabelecidos pela regulação da ANP. A definição desses critérios técnicos visa harmonizar os conflitos entre as regulações e legislações estaduais e federais, promovendo uma maior consistência e eficiência na gestão da infraestrutura de transporte de gás natural no país. Ao padronizar esses parâmetros, a ANP

espera facilitar a integração dos sistemas e assegurar uma aplicação uniforme das normas, contribuindo para a estabilidade e previsibilidade do setor (TCU, 2020).

5. OBJETIVOS DA POLÍTICA DE GÁS NATURAL

5.1 OBJETIVO PRETENDIDO

Com base na teoria desenvolvida por Cohen et. al (1972) designada *Garbage Can Model*, Kingdon sugere que soluções podem ser apresentadas independentemente de estarem diretamente relacionadas a problemas identificados previamente, mas sim a interesses variados dos participantes, como manter seus empregos ou expandir suas unidades. Nessa perspectiva, os tomadores de decisão operam como uma coleção de soluções procurando problemas. Portanto, iniciamos nossas entrevistas questionando qual era objetivo da lei, reconhecendo que a legislação pode ter sido criada visando finalidades específicas, sem presumir a presença de um problema anterior (Kingdon, 2010).

No contexto da nova Lei do Gás, houve uma convergência nas respostas dos entrevistados sobre os objetivos pretendidos pela legislação. A abertura do mercado de gás natural foi unanimemente destacada como o principal objetivo da nova lei. Nas palavras do Entrevistado 11 “o objetivo principal era a abertura do mercado”. Além da abertura, outros pontos foram trazidos pelos entrevistados. O Entrevistado 15 mencionou também que a lei visava atender a uma demanda dos usuários por preços mais transparentes e previsíveis.

A promoção de um mercado mais competitivo e a entrada de novos agentes também foram outros objetivos mencionados. Para o Entrevistado 3, a lei buscava aumentar a oferta de gás natural, reduzir a reinjeção de gás e a participação do monopolista incumbente. Corroborando com esse último aspeto, o Entrevistado 16 menciona que a legislação visava criar condições para uma efetiva abertura do mercado, o que naturalmente resultaria em uma menor participação do agente incumbente monopolista.

Outros objetivos complementares foram identificados. A atração de novos investimentos foi um ponto mencionado pelo Entrevistado 13. A segurança jurídica foi destacada pelo Entrevistado 6, que ressaltou que a lei visava consolidar mudanças infralegais já em andamento, trazendo essas modificações para um instrumento legal, o que garantiria uma maior segurança jurídica. Assim, sintetiza-se o objetivo da Lei na fala do Entrevistado 2: “ela pretendia aumentar a abertura do mercado. Atrair mais competitividade, mais concorrência no setor de gás do Brasil.”

Na tabela 2, sistematizamos as principais ideias extraídas das entrevistas com a respectiva menção dos entrevistados que apontou o referido item.

Tabela 2:

Objetivo pretendido

Objetivo Pretendido	Entrevistados
Abertura do mercado	Todos
Transparência dos preços	E15
Aumento da oferta de gás natural	E3; E13; E8
Gás mais barato para geração de energia elétrica	E9
Redução da reinjeção de gás	E3
Aumento da competitividade/novos agente no mercado	E4; E7; E8; E10; E2
Garantir maior dinamismo no setor	E8
Atração de investimentos	E13
Mudança/redução do papel da Petrobras	E3; E16
Consolidação de mudanças infralegais	E6

Fonte: Elaboração própria.

6. FLUXO DOS PROBLEMAS NA POLÍTICA DE GÁS NATURAL

O fluxo dos problemas no processo de formulação de políticas públicas refere-se à forma como os problemas são identificados, interpretados e priorizados, ganhando destaque na agenda governamental, em detrimento a outros que, por sua vez, perdem relevância nessa agenda. A atenção é despertada a uma questão específica através de indicadores, eventos focais e feedbacks. Uma vez que foi chamada a atenção, essa questão entrará no fluxo dos problemas caso seja interpretada como problemática. Para isso a comparação com o estado ideal, seja através da comparação de desempenho com outros mercados ou objetivos pretendidos, podem auxiliar nessa percepção fazendo com que o tema entre na agenda (Kingdon, 2010).

6.1 MECANISMOS PARA IDENTIFICAÇÃO DE PROBLEMAS

6.1.1 Indicadores

Os indicadores são ferramentas utilizadas para a identificação de problemas, fornecendo dados quantitativos que permitem avaliar a magnitude e a variação do problema ao longo do tempo. Eles servem como uma base objetiva para a análise. Entretanto a interpretação dos indicadores vai além da simples leitura de números, envolvendo uma análise complexa que considera contextos e tendências (Kingdon, 2010). No caso do gás natural, os indicadores para avaliar o funcionamento do mercado podem, por exemplo, serem analisados pela perspectiva da competitividade ou pela da segurança de abastecimento, entretanto os resultados podem gerar avaliações diferentes quanto a efetividade da política (Herweg, 2016).

No processo de formação da nova política do gás no Brasil, ficou evidenciado que não existia um indicador específico, mas diversos indicadores que revelam as falhas das políticas implementadas. Um ponto crítico mencionado foi a falta de expansão da infraestrutura de gasodutos de transporte desde a promulgação da Lei do Gás de 2009. O Entrevistado 9 apontou que “efetivamente você não acrescentou nenhum quilômetro de gasoduto por conta da lei 2009”, sublinhando a estagnação na expansão da infraestrutura de transporte de gás natural.

Outro indicador é o preço do gás natural no Brasil, que segundo o Entrevistado 15, tem sido consistentemente mais alto em comparação com outros mercados internacionais, prejudicando a capacidade concorrencial dos produtos nacionais. A análise também revela que

a falta de novos agentes no mercado é um indicador que o mercado possuía fortes barreiras a entrada, conforme o Entrevistado 4. Corroborando esse entendimento, o Entrevistado 11 retrata que “a realidade era 1 empresa fornecendo gás natural para 15 ou 17 distribuidoras”.

6.1.2 Eventos Focais

Os eventos focais são incidentes significativos, como crises, desastres, que podem chamar a atenção para um problema específico, elevando sua prioridade na agenda política. Esses eventos capturam a atenção pública e política, muitas vezes exigindo uma resposta imediata. Esses eventos frequentemente funcionam como catalisadores que reforçam percepções preexistentes, trazendo à tona problemas negligenciados e geram um senso de urgência (Kingdon, 2010).

No contexto da nova lei do gás, não foi unânime a resposta sobre a ocorrência de um evento significativo que chamasse a atenção, mas sim, vários eventos que desempenharam esse papel na movimentação para a abertura do mercado. A Operação Lava Jato em 2015 foi um desses eventos, que resultou em uma mudança de posicionamento da empresa e a decisão que não era mais do seu interesse manter o monopólio do mercado de gás, devido às elevadas responsabilidades associadas à garantia de suprimento e aos investimentos necessários (Entrevistados 1 e 6).

Outro evento significativo foi o Termo de Compromisso de Cessação (TCC) firmado entre a Petrobras e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), que obrigou a Petrobras a se desfazer de algumas infraestruturas e posições monopolistas, como destacou o Entrevistado 8. Outros entrevistados destacaram a mudança na administração pública federal, decorrente do processo de *impeachment*, e a ação do governo, com a criação da Iniciativa Gás para Crescer. “O grande ponto de disrupção foi a mudança de governo e a mudança de mentalidade de como fazer política pública” (Entrevistado 9).

Como referido, não tendo todos os entrevistados identificado um único evento focal como desencadeador da abertura do mercado de gás, alguns apontaram que a abertura foi resultado de um processo gradual. O Entrevistado 5 mencionou que “a discussão do gás ela vinha amadurecendo antes da discussão do refino, por isso que eu falo que foi mais um processo do que alguma coisa que é resultado de um evento específico”.

6.1.3 *Feedbacks*

Feedbacks são mecanismos por meio dos quais se obtém informações sobre o desempenho das políticas em execução. Eles indicam se as políticas estão atingindo seus objetivos, revelam falhas na implementação, consequências não previstas e a necessidade de ajustes. O *feedback* pode vir de várias fontes, incluindo relatórios de monitoramento e estudos de avaliação, pesquisas de opinião pública e comunicações diretas de *stakeholders* (Kingdon, 2010).

No contexto da formação da nova lei do gás, segundo os entrevistados, os *feedbacks* dos *stakeholders* revelavam uma insatisfação generalizada com a situação vigente. Para o Entrevistado 2, “Essa insatisfação geral das pessoas. Pessoas que são os *stakeholders* da cadeia de valor. Consumidores que achavam que o gás era caro, distribuidoras que achavam que o gás era caro. E que o monopólio atrapalhava”. Sob esse último aspecto, o Entrevistado 11, enfatizou que havia um reconhecimento unânime de que a presença de um *player* hegemônico, como a Petrobras, impedia a chegada da competição, elemento essencial para estabelecer um preço de gás mais competitivo. Essa percepção era corroborada por manifestações de clientes que comparavam os preços do gás no Brasil com os de outros países, como apontado por Entrevistado 15.

6.2 INTERPRETAÇÃO DOS PROBLEMAS

6.2.1 Comparação de Desempenho

A comparação de desempenho é usada para interpretar problemas, envolvendo a avaliação das condições em relação a padrões de referência, *benchmarks*, metas e objetivos estabelecidos. As comparações podem ser feitas entre diferentes mercados, regiões ou até países. As comparações são influenciadas por valores sociais e políticos, moldando a percepção do que constitui um problema significativo e merecedor de atenção prioritária. Assim, a interpretação dos problemas não é apenas uma análise técnica, mas também um exercício de valoração e julgamento político (Kingdon, 2010).

A abertura do mercado de gás era um objetivo pretendido desde a Emenda Constitucional nº 9 de 1995, assim como das leis subsequentes do setor, segundo o Entrevistado

1. No entanto, não foi possível alcançar a abertura esperada, como apontado pelo Entrevistado 3. O Entrevistado 8, reforça que todas as três leis de gás compartilhavam a percepção de que o monopólio da Petrobras era uma barreira significativa à entrada de novos investidores, desincentivando a competição e a diversificação no setor. Por essa razão, foi questionado aos entrevistados como o monopólio e a verticalização do monopolista incumbente influenciava no objetivo pretendido, no caso, a abertura de mercado.

Da análise das entrevistas é possível depreender que inicialmente, a Petrobras desempenhou um papel crucial no desenvolvimento da infraestrutura de gás no Brasil, sendo a única entidade capaz de realizar investimentos significativos em exploração, produção, transporte e distribuição de gás. Esta capacidade de gestão integrada garantiu um fornecimento estável e ajudou a desenvolver o mercado de gás natural, com a construção da infraestrutura desse mercado.

Contudo, à medida que o mercado amadureceu, o monopólio e a verticalização da Petrobras começaram a ser vistos como barreiras a entrada de novos agentes. A falta de competição levou a ineficiências e custos elevados, conforme destacado pelo Entrevistado 1. Por exemplo, o Entrevistado 9 observa que presença dominante da Petrobras em todos os elos da cadeia de gás natural, desde a produção até o consumo, conferiu à estatal uma imensa flexibilidade operacional e capacidade de praticar preços diferenciados devido ao seu extenso portfólio. Em resumo ele conclui: “Fica muito difícil para empresas, nem digo empresas menores, outras empresas, entrarem nesse mercado e concorrer com a Petrobras.” No entanto, esse domínio criava barreiras significativas à entrada de novas empresas no mercado, dificultando a competição e perpetuando um ambiente de monopólio que restringia a diversificação e a inovação no setor.

Os entrevistados também discutem a questão dos preços e os investimentos da estatal. Segundo Entrevistado 1 a Petrobras exerce um papel de *price maker* no mercado de gás natural, determinando preços que são seguidos pelo restante do mercado. Já o Entrevistado 12 menciona que, na sua percepção, a “Petrobras pratica o custo de oportunidade, que é o preço do GNL importado. Então, quem não estiver satisfeito, vai para o GNL importado. Ela vai estar sempre precificando o dela um pouquinho abaixo, de forma a não ter esse concorrente.”

No entanto, apesar dessa dominância, a Petrobras não possuía recursos suficientes para atender a todas as necessidades de investimentos do país. A empresa precisava definir

prioridades em seu planejamento estratégico, reconhecendo a impossibilidade de financiar todos os projetos necessários para o desenvolvimento da infraestrutura de óleo e gás no país, conforme mencionado pelo Entrevistado 4.

Há, porém, dualidade na interpretação do monopólio e da verticalização da Petrobras. Foi mencionada capacidade do monopolista em garantir uma gestão eficiente e segurança do suprimento de gás. A concentração de todas as etapas da cadeia de valor nas mãos de uma única empresa permite uma coordenação eficaz entre produção, importação e distribuição. Essa gestão centralizada possibilita ajustes rápidos na oferta, segundo o Entrevistado 3. Além disso, a verticalização pode levar à redução de custos operacionais devido a economias de escala, proporcionando uma operação mais econômica, conforme o Entrevistado 14. Entretanto, esse mesmo entrevistado aponta que a ausência de competição pode resultar na captura dessas eficiências pela própria empresa, sem repasse dos benefícios ao consumidor final.

Acerca da obrigatoriedade da saída da Petrobras do transporte de gás, em audiência pública na Câmara dos Deputados, o Deputado Carlos Zarattini declarou que “Qualquer empresa petrolífera no mundo atua no setor de gás. Isso acontece na Rússia, na Arábia Saudita, em todo lugar. Agora, aqui no Brasil, não” (Câmara dos Deputados, 2020).

Agora em uma comparação de desempenho do mercado de gás natural brasileiro com outros mercados internacionais, verifica-se que, embora a necessidade de abrir o mercado tenha sido impulsionada por vários fatores internos, as estratégias para implementar essa abertura foram fortemente influenciadas por exemplos internacionais. O Entrevistado 1 destaca que, embora a urgência da abertura não tenha sido motivada inicialmente por observações externas, a forma de conduzi-la foi inspirada pelas práticas adotadas em outros países: “A gente viu que precisava abrir porque o mercado dependia da Petrobras que estava saindo. Agora, como fazer? como abrir? eu acho que foi fundamental essa comparação com o mundo lá fora, com outros países” (Entrevistado 1).

7. FLUXO DAS SOLUÇÕES NA POLÍTICA DE GÁS NATURAL

7.1 VALORES ACEITOS PELA COMUNIDADE

Os valores aceitos dentro da comunidade política é um dos critérios para sobrevivência das propostas. As propostas que são compatíveis com os valores dos especialistas tendem a ter maior chance de aceitação e implementação. No entanto, nem todos os especialistas compartilham os mesmos valores, e em casos de discordância, os conflitos podem estender para a arena política maior. Em muitos aspectos, a maioria dos especialistas acaba vendo o mundo de maneiras semelhantes, aprovando ou desaprovando abordagens semelhantes aos problemas. As visões dos participantes sobre o papel adequado ou o tamanho do governo federal em relação aos estados, bem como o tamanho do setor público em relação ao setor privado, influenciam diretamente as alternativas que eles propõem ou se opõem. Dessa forma, as propostas que não se alinham com os valores dominantes dos especialistas enfrentam uma chance menor de sobrevivência (Kingdon, 2010).

A competição, em seus vários aspectos, e a racionalidade econômica foram os principais valores reportados pelos entrevistados que seriam a base da nova Lei do Gás, visando a abertura do mercado. O Entrevistado 14 destacou que a crença era de que a competição no mercado de gás levaria a inovações e diversidade, beneficiando os consumidores através de alternativas competitivas. Ele ressaltou que essa visão criaria um mercado competitivo com múltiplos *players*, o que deveria resultar em maiores investimentos e menores preços. O Entrevistado 9 corroborou essa visão, afirmando que “Entendendo que o Brasil queria um número maior de *players*, que essa diversidade de agentes levaria a uma maior competitividade essa maior competitividade levaria a maiores investimentos, maiores investimentos, menor preço. Foi dentro dessa perspectiva”.

Além disso, o Entrevistado 12 destacou que o racional econômico foi um aspecto para a tomada de decisões políticas. Ele mencionou que o país poderia escolher pela construção dos gasodutos e a universalização do gás natural, mas não foi a decisão tomada, em razão de decisões econômicas dentro das prioridades do contexto orçamentário no Brasil. Entretanto, para o Entrevistado 3, a lei não trouxe nenhum benefício para abrir o mercado.

7.1.1 Modelo de Entrada-e-Saída e a Independência dos Transportadores

A mudança para o modelo de entrada-e-saída e a independência dos transportadores foram vistas como importantes para criar um mercado de gás competitivo. O Entrevistado 1 e o Entrevistado 2 apontaram que as mudanças no transporte, tanto a desverticalização, quanto o modelo de entrada-e-saída, são alterações que permitiriam a criação de facto do mercado. Em resumo, para o Entrevistado 2 “Foi uma boa escolha e funcionou”. O Entrevistado 16 esclarece a importância da completa desverticalização, uma vez que garante que os transportadores não exerçam atividades relacionadas diretamente à oferta de gás, assegurando um mercado mais justo e competitivo.

O Entrevistado 9 enfatizou que a independência dos transportadores era necessária para garantir um mercado competitivo, pois qualquer suspeita de tratamento discriminatório poderia afastar novos entrantes, opinião compartilhada também pelo Entrevistado 2. O Entrevistado 15 e o Entrevistado 7 mencionam que tanto o modelo de entrada-e-saída, quanto o modelo ponto a ponto eram possíveis, entretanto, ainda que o primeiro não garanta a maior quantidade de gás movimentado no sistema, é o modelo menos complexo que permite o acesso com mais facilidade.

Por fim, o Entrevistado 3 argumenta que as medidas de independência, embora boas, não foram suficientes para traduzir-se em investimentos significativos e transparência no mercado.

7.1.2 Acesso às Infraestruturas Essenciais e o *Gas Release*

O acesso não discriminatório e negociado às infraestruturas essenciais foi outro valor aceito para a comunidade política. Para o Entrevistado 12 o acesso negociado às infraestruturas, como gasodutos de escoamento, terminais de GNL e Unidades de processamento, foi essencial para garantir a competitividade no mercado de gás, uma vez que o monopolista de facto detinha praticamente toda a infraestrutura. Ainda sobre esse aspeto, o Entrevistado 16 comentou que o acesso “ficou muito mais mandatário. Na verdade, o acesso é a regra. Para você não dar acesso você precisa justificar porque não deu acesso”.

O mecanismo de redução da concentração na oferta ou *gas release* foi destacado pelos entrevistados como uma das soluções para promover a competição no mercado de gás natural

no Brasil. O Entrevistado 7 mencionou que, até recentemente, a Petrobras ainda comprava 20% do gás que comercializava devido a contratos antigos, apesar de produzir 60% do gás. A liberação desses contratos seria crucial para permitir que outras empresas vendam seu gás diretamente no mercado, reduzindo a concentração nas mãos da estatal. Corroborando com essa opinião, o Entrevistado 9 acrescentou que, para a efetiva desconcentração da oferta, a nova lei incluiu dispositivos específicos para evitar a concentração de mercado pela Petrobras, garantindo assim uma competição justa e equilibrada. Ele enfatizou que a preocupação com a concentração de oferta já estava claramente refletida tanto na lei quanto nas medidas infralegais.

O Entrevistado 16 enfatizou que, entre todos os instrumentos introduzidos pela nova lei do gás, o *gas release* é o único que proporciona uma intervenção efetiva no mercado. Sob uma outra perspectiva, o Entrevistado 2 comparou o *gas release* a uma "arma secreta", para ser usada em última instância, apenas quando necessária.

7.1.3 Regime de Outorga e o Plano Coordenado de Transporte

A mudança do regime de outorga de concessão para autorização foi uma das soluções trazidas pela nova Lei do Gás, tendo como desiderato acelerar o processo de expansão da infraestrutura de transporte de gás no Brasil. O Entrevistado 7 destacou que a “autorização dá agilidade para a ampliação”, objetivando eliminar a lentidão associada ao processo de concessão. Nessa mesma linha, o Entrevistado 1 mencionou que a autorização é mais adequada à realidade do mercado, pois a iniciativa parte do agente interessado, ao contrário da concessão, onde a iniciativa é do governo. Essa mudança de abordagem visa maior dinamismo e alinhamento com as necessidades do mercado. Para o Entrevistado 2 a combinação da autorização com um plano coordenado é uma fórmula eficaz que funciona bem.

No entanto, a mudança para o regime de autorização não foi isenta de ressalvas e críticas. O Entrevistado 12 observou que a mudança para autorização, apesar de acelerar o processo, não garante a imediata construção desenfreada de novos gasodutos. Ele ressaltou que a existência de mercado e questões relacionadas ao preço do gás ainda são determinantes para a viabilidade dos investimentos. O Entrevistado 9 expressou dúvidas sobre a efetividade da mudança, argumentando que, sem políticas públicas complementares, a autorização por si só não é suficiente para garantir a ampliação e expansão da malha de gasodutos.

O Entrevistado 3 criticou veementemente essa mudança, afirmando que os gasodutos de transporte no Brasil operam como um "monopólio autorizado", algo que não existe no ordenamento jurídico brasileiro. Ele argumenta que é um erro estratégico permitir que o transporte de gás, um ativo extremamente importante, seja regulado por um regime de autorização em vez de concessão.

Sobre o plano coordenado de desenvolvimento do sistema de transporte, elaborado pelos transportadores, solução trazida pela nova lei, o Entrevistado 1 destacou que essa medida é mais alinhada com a realidade do mercado e com os riscos envolvidos, pois os transportadores possuem conhecimento prático e direto das demandas do mercado. Ele enfatizou que, diferentemente de burocratas que baseiam suas decisões em projeções teóricas, os transportadores estão no campo, operando e observando as necessidades reais de expansão. O Entrevistado 7 reforçou a importância do plano coordenado, explicando que “O Plano coordenado dos transportadores é muito importante para que, justamente, você não tenha gargalos entre as diversas redes. Eles têm que fazer as expansões de forma coordenada”. Ele apontou que os transportadores, por sua própria natureza, tendem a focar em resolver problemas locais específicos, e sem um plano coordenado, isso poderia levar a uma expansão desordenada. O plano coordenado assegura que as expansões sejam feitas de forma harmoniosa e eficiente, atendendo às necessidades gerais do sistema de transporte e evitando sobreposições desnecessárias.

Por fim, o Entrevistado 15 destacou a simplicidade e a eficiência do novo processo. Ele explicou que, com o plano coordenado, os investimentos podem ser feitos de maneira mais ágil, sem a necessidade de chamadas públicas para cada expansão. Isso permite que os transportadores realizem investimentos necessários de maneira mais rápida e integrada, dentro do conceito de expansão contínua do gasoduto, simplificando significativamente o processo de investimento.

7.1.4 Classificação dos Gasodutos

Ainda que não tenham sido feitas perguntas acerca da classificação dos gasodutos, esse tema foi trazido pelos entrevistados. O Entrevistado 16 explicou que a definição de gasoduto de transporte foi atualizada para se basear em características técnicas de funcionalidade, ao invés do conceito de origem e destino. Os Entrevistados 2 e 3 expressaram preocupações sobre

a insegurança jurídica criada por essa reclassificação, com o Entrevistado 3 criticando fortemente a medida por criar incertezas para investimentos futuros.

7.2 PROCESSO DE DIFUSÃO E SUAUIZACÃO DAS IDEIAS

O conceito de *softening up* (ou suavização) para a introdução de novas propostas políticas, envolve a preparação da comunidade política e do público em geral para novas ideias, facilitando a aceitação e o suporte para aceitação. Conforme descrito por Kingdon (2010), os empreendedores de políticas desempenham um papel crucial nesse processo ao promover discussões em diversos fóruns, realizando audiências públicas, introduzindo projetos de lei e fazendo discursos para destacar as questões. Essa atividade contínua de suavização visa reduzir a resistência natural das comunidades políticas, que tendem a ser conservadoras e relutantes em aceitar grandes mudanças. Por meio do *softening up*, os defensores das políticas conseguem criar um ambiente receptivo, preparando o terreno para que, quando uma oportunidade de curto prazo surgir, suas propostas encontrem um público já sensibilizado e mais disposto a considerar e adotar novas abordagens.

O processo de *softening up* desempenhou um papel fundamental na preparação do mercado de gás natural no Brasil para as mudanças regulatórias e estruturais promovidas pelos programas Gás para Crescer e Novo Mercado de Gás. Segundo o Entrevistado 16, esses programas foram essenciais para criar uma nova dinâmica, envolvendo *stakeholders* desde o início e promovendo discussões que pavimentaram o caminho para a aceitação das novas propostas. A participação ativa dos diversos atores do mercado ajudou a alinhar visões e expectativas, facilitando a implementação das mudanças necessárias. Segundo esse entrevistado “Quando você inicia o Gás para Crescer, ali em junho de 2016, desde o primeiro dia, o Gás para Crescer instalou uma nova dinâmica. A dinâmica em que você contava com o papel do *stakeholders* para fazer as coisas acontecerem”.

O processo de *softening up* também envolveu várias tentativas e ajustes. Ainda de acordo com o Entrevistado 16, foi mencionado que as mudanças legais foram tentadas em mais de uma ocasião antes da sanção da Lei nº 14.134 em 2021, com iniciativas anteriores em 2017 e 2018, o que prepararam o terreno para a aprovação. Esse período de gestação foi crucial para amadurecer as ideias, criar um consenso em torno das propostas e aumentar o engajamento do diferentes *stakeholders*.

Para o Entrevistado 7, o programa Gás para Crescer foi um grande aprendizado para a indústria, unificando o conhecimento e corrigindo ideias errôneas sobre o setor de gás. Ele mencionou: “Gás para Crescer deu o impulso inicial e depois o Novo Mercado de Gás conseguiu levar para o Congresso e colocar em andamento.” Essa uniformização de informações permitiu um diagnóstico mais preciso e ajudou a alinhar as expectativas dos diversos segmentos do mercado.

Além disso, o envolvimento contínuo dos *stakeholders* e a participação ativa em grupos de trabalho e comitês foram destacados como fatores críticos para o sucesso das reformas. O Entrevistado 15 mencionou que o processo de discussão ajudou a construir uma relação de confiança entre os agentes, essencial para alcançar um consenso.

No entanto, nem todos os entrevistados compartilharam uma visão positiva sobre o processo. O Entrevistado 3 expressou uma posição discordante, destacando que em determinado momento foi necessário sair do processo Gás para Crescer devido a divergências fundamentais com as diretrizes propostas. Ele relatou que houve um momento em que a participação no processo se tornou insustentável. Isso ilustra que nem todas as partes conseguiram alinhar suas visões, resultando em frustrações e afastamentos.

De modo geral, o Gás para Crescer e o Novo Mercado de Gás foram considerados como experimentos inovadores de política pública na área de energia, capazes de engajar diversos setores da sociedade e promover um ambiente de colaboração e construção conjunta. “Eu acho que este foi, talvez, experimento de política pública mais inovador na área de energia no país desde que eu estudo esse assunto” (Entrevistado 6). A abordagem *bottom-up* e a estratégia do governo em permitir a participação ativa dos *stakeholders* foram vistas como aspectos únicos e decisivos para o sucesso das iniciativas, embora a necessidade de ajustes e a ocorrência de divergências tenham sido inevitáveis ao longo do processo (Entrevistado 1).

Outro aspecto trazido pelos entrevistados foi a suavização feita pelas medidas infralegais que antecederam a Lei do Gás e que foram essenciais para preparar o terreno para sua implementação. Nessa linha, o Entrevistado 16 destacou que muitas das práticas que a Lei do Gás formalizou já estavam em curso por meio de resoluções do CNPE, do Decreto de 2018 e de iniciativas do CADE, concluindo que essas medidas infralegais foram fundamentais para a preparação e implementação da lei.

Corroborando com esse entendimento, o Entrevistado 9 enfatizou que muitas das práticas consolidadas pela nova lei já estavam em curso através de resoluções e decretos. Ele destacou a estratégia de implementar mudanças imediatas por meio de decretos e portarias, antecipando-se à formalização legal dessas práticas, o que permitiu uma adaptação mais rápida às novas exigências do mercado.

Ainda nessa linha, o Entrevistado 7 destacou que os Termos de Compromisso de Cessação (TCCs) firmados com o CADE foram fundamentais para o progresso da abertura do mercado. Sem esses acordos, ele acredita que o avanço teria sido muito mais lento. O Entrevistado 4 complementou, destacando que a importância do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), não só aprovou resoluções essenciais para o Novo Mercado de Gás, mas também criou o Comitê de Monitoramento para garantir a implementação efetiva do novo marco legal.

7.3 RECEPTIVIDADE DOS TOMADORES DE DECISÃO

A receptividade dos decisores eleitos também é dos critérios para a viabilidade das propostas. Muitas ideias são descartadas se os especialistas não conseguirem visualizar circunstâncias plausíveis sob as quais poderiam ser aprovadas pelos políticos. Algumas ideias são mantidas vivas na esperança de que o clima político mais amplo mude, mesmo que essas ideias não sejam atualmente populares. Outras ideias são ativamente promovidas em antecipação à aprovação pelos políticos eleitos. Assim, a capacidade de uma proposta de sobreviver depende de sua adaptação às expectativas e restrições políticas, garantindo que ela possa ser aceita e implementada pelos decisores eleitos (Kingdon, 2010).

A receptividade dos tomadores de decisão no âmbito da nova lei do gás foi percebida por diferentes aspectos pelos entrevistados. Não foi observado uma tendência entre atores visíveis e invisíveis. O Entrevistado 1 destacou que houve pouca interferência política direta, com o mundo político geralmente concordando com as diretrizes propostas, embora poucos parlamentares compreendessem profundamente o conteúdo técnico da legislação. Ele observou que "pouquíssimos parlamentares sabiam o que eles estavam votando", apoiando ou se opondo às propostas com base em suas afiliações partidárias e não no mérito técnico da proposta legislativa.

Essa visão é corroborada pelo Entrevistado 13, que observou que “era um tema muito técnico e, eu diria que, era pouco polarizado naquele momento em que tramitou”, ganhando mais atenção no plenário devido à oposição que argumentava ser contra a “quebra do monopólio”. No entanto, essa oposição era mais sindicalista do que conceitual, e a discussão não causou tanta controvérsia como no caso da desestatização da Eletrobras.

O Entrevistado 9 destacou que o governo conseguiu fazer com que os parlamentares compreendessem que o arcabouço proposto era fruto de um consenso do mercado. Ele enfatizou que, embora os parlamentares não entendessem tecnicamente todos os detalhes, eles compreendiam os possíveis benefícios econômicos da proposta.

O Entrevistado 11 reforçou a ideia de que não houve resistência significativa entre os parlamentares sobre os temas regulatórios, indicando um consenso geral em relação à necessidade de mudanças. No entanto, o Entrevistado 15 apontou que houve reação por parte de governos estaduais e agentes privados que se sentiram prejudicados pelas mudanças propostas, destacando que "você gera uma reação por parte dos estados da federação e por parte de agentes privados que tem concessões e têm privilégios dentro desse ambiente".

Finalmente, o Entrevistado 8 mencionou que o legislativo, de modo geral, acolheu a ideia de abertura do mercado como uma oportunidade concreta de mudança e de deixar uma marca, indicando um alto grau de receptividade às propostas. No entanto, o Entrevistado 6 comentou que, embora houvesse apoio geral à lei, cada grupo tinha objeções específicas a certos artigos que os prejudicavam, revelando um cenário de apoio condicionado e interesses conflitantes.

8. FLUXO DO CONTEXTO POLÍTICO NA POLÍTICA DE GÁS NATURAL

O fluxo do contexto político opera de forma independente dos fluxos de problemas e das soluções, seguindo suas próprias dinâmicas e regras. Fatores como mudanças no sentimento nacional, resultados eleitorais, mudanças nas composições partidárias ou ideológicas no Congresso e campanhas de pressão de grupos de interesse influenciam as agendas governamentais. Políticos percebem o sentimento nacional através de comunicações diversas, afetando quais temas ganham prioridade. Mudanças eleitorais podem promover ou inibir certos temas. Embora forças organizadas frequentemente resistam a mudanças para proteger interesses estabelecidos, o equilíbrio de poder no contexto político pode superar essa resistência, especialmente quando o sentimento nacional e os resultados eleitorais criam um ambiente favorável para mudanças (Kingdon, 2010).

8.1 COMPOSIÇÕES PARTIDÁRIAS OU IDEOLÓGICAS NO CONGRESSO

Mudanças na maioria do Congresso influenciam significativamente quais questões serão priorizadas. A chegada de um novo governo ou uma mudança no equilíbrio ideológico ou partidário no Congresso podem trazer novos temas à tona, enquanto outros são relegados a segundo plano, impossibilitando sua consideração imediata. A mudança de Governo é especialmente poderosa, com o primeiro ano sendo o período mais propício para a introdução de mudanças substanciais na agenda política (Kingdon, 2010).

A composição partidária e ideológica no Congresso exerceu uma influência importante na aprovação da nova lei do gás. Diversos entrevistados destacaram como a mudança no contexto político e ideológico catalisou a aprovação da nova Lei do Gás. O Entrevistado 2 mencionou que o contexto político entre 2015 e 2020 estava alinhado a uma visão de abertura e que isso acelerou as mudanças necessárias.

O Entrevistado 9 apontou que a orientação partidária no Congresso muitas vezes determina a votação, com os líderes partidários ditando as diretrizes para suas bancadas, mesmo que haja oposição individual de alguns deputados. O Entrevistado 13 destacou que a falta de envolvimento significativo da oposição e o caráter técnico do tema facilitaram a aprovação, pois havia menos resistência organizada. Ele destacou “Não tinha um apelo sindicalista ou um apelo pontual específico. Então isso já facilita. E como era um tema muito técnico tinham

poucos deputados envolvidos.” Outro aspeto que pode ter facilitado a aprovação foi a pandemia que, segundo o Entrevistado 12, contribuiu para um esvaziamento do plenário e, portanto, menos opiniões conflitantes durante as votações.

Foi mencionado também a relação entre o Executivo e o Congresso. O Entrevistado 1 observou que, durante o governo Temer, apesar do apoio executivo à nova lei, a relação conturbada com o Congresso impediu avanços significativos. Ele explicou que “o ambiente político na época do Governo Temer a relação com o Congresso não estava boa as questões estavam conturbadas e aí não foi possível avançar naquela ocasião.” Essa perspectiva foi corroborada pelo Entrevistado 6 que explicou que a fraqueza política do governo Temer, apesar de ter a lei pronta, impediu sua aprovação. Em relação a articulação do governo Bolsonaro, o Entrevistado 13 mencionou que “o governo não era mega articulado, não era tão forte assim, mas tinha mais força” fazendo uma comparação em relação ao governo Temer. E isso teria sido suficiente para criar um ambiente mais favorável na Câmara para a aprovação da lei.

8.2 RESULTADOS ELEITORAIS

Os resultados eleitorais, ao provocarem mudanças no sentimento nacional e na composição do Congresso, podem ser preponderantes para superar determinadas oposições e definir a direção das mudanças. Portanto, os resultados eleitorais têm um impacto significativo no direcionamento das agendas políticas, muitas vezes facilitando mudanças que anteriormente encontravam resistência (Kingdon, 2010).

A análise das respostas dos entrevistados revela que os resultados das eleições e as transições de governo desempenharam um papel crucial na reformulação do mercado de gás natural no Brasil. O Entrevistado 9 destacou a transição do governo Dilma para o governo Temer como um momento importante, que abriu uma janela de oportunidade para a abertura do mercado, priorizando a redução da presença estatal e a retomada dos leilões de petróleo. Ele considerou essa mudança de governo como um ponto de disrupção para o setor.

O Entrevistado 16 observou que, apesar do gás natural figurar como tema prioritário de governo, o período de 2016 a 2018 decorre de um processo traumático de *impeachment*, o que gerou dificuldades na efetivação de novas políticas públicas. Ele mencionou que "de 2016 até 2018, para o bem ou para o mal, era um governo que decorria de um processo traumático de *impeachment*. É diferente de um governo que decorre de uma vitória nas urnas." O novo

governo, eleito democraticamente em 2018, mantém o gás natural na centralidade, devido à necessidade de energia competitiva para o desenvolvimento econômico necessário devido ao momento que o país atravessava.

O Entrevistado 4 reforçou que a liberalização da economia era uma prioridade dentro do programa de governo de Bolsonaro, abrangendo todos os segmentos, incluindo o gás natural. O Entrevistado 10 acrescentou que o governo Bolsonaro, através do ministro Bento Albuquerque, abraçou a pauta do gás natural, impulsionando as mudanças necessárias. O Entrevistado 11 também mencionou que o governo Bolsonaro, com o apoio do ministro da Economia Paulo Guedes, considerou a abertura do mercado como fundamental para um novo ciclo de desenvolvimento no país.

Além disso, o Entrevistado 9 apontou que a mudança de governo levou a uma mudança de paradigma na visão de políticas públicas, passando de um pensamento estatizante para um mais voltado à liberalização. Ele destacou que essa mudança permitiu que a Petrobras, sob a nova administração, assinasse Termos de Compromisso de Cessação (TCCs) com o CADE. O Entrevistado 1 também mencionou que a mudança no ambiente político influenciou a postura do CADE, que teve um papel importante na abertura do mercado com os TCCs.

8.3 FORÇAS POLÍTICAS ORGANIZADAS

As forças políticas organizadas são um componente do fluxo do contexto político. Elas incluem grupos de interesse, partidos políticos e elites políticas mobilizadas, que influenciam a definição de agendas e a especificação de alternativas. Esses grupos organizados, através de recursos e atividades frequentes de bloqueio ou de promoção, desempenham um papel significativo na percepção dos governantes sobre o apoio ou oposição a determinadas propostas. Quando há consenso entre esses grupos, os líderes políticos recebem um forte impulso para seguir na direção sugerida. Contudo, em casos de conflito, os líderes políticos tendem a equilibrar o apoio e a oposição, considerando tanto a intensidade das comunicações quanto os recursos políticos de cada lado. Essa avaliação influencia se uma proposta será seriamente considerada ou bloqueada (Kingdon, 2010).

As forças políticas organizadas desempenharam um papel importante na formulação e aprovação da Lei 14.134, refletindo um esforço coordenado entre diversos atores do executivo, legislativo e do setor privado. O Entrevistado 16 referiu que a lei foi resultado de um conjunto

de esforços dentro do executivo, com participação ativa do regulador e do planejador, e a necessidade de uma mudança legal. O Entrevistado 11 mencionou que essa coordenação entre o executivo e o legislativo resultou em uma proposta bem trabalhada que chegou à Câmara dos Deputados já amadurecida.

O Entrevistado 15 enfatizou que houve um acordo majoritário entre diversos agentes, incluindo consumidores, transportadores e produtores, para aceitar um modelo de consenso que, embora não fosse o ideal para todos, permitiu a aprovação da lei. Ele mencionou a fala da época: “se cada um for querer o melhor para si, isso não vai a lugar nenhum. Então vamos aceitar o que está aí como bom. Nunca vai ser o ótimo. E vamos fechar nesse modelo”. Essa convergência de interesses foi fundamental para viabilizar a legislação, evitando que a busca pelo ótimo inviabilizasse o processo.

A força dos lobbies no Brasil foi ressaltada pelo Entrevistado 5, que mencionou “O Brasil é um país que tem lobbies muito poderosos” e influência dos grupos de interesse econômico na formulação da política de gás. O Entrevistado 14 sublinhou que os interesses econômicos se manifestam através dos interesses políticos, influenciando significativamente o encaminhamento do mercado de gás.

O Entrevistado 9 destacou o trabalho conjunto entre o governo e as associações e que essas utilizaram suas conexões políticas dentro do Congresso para apoiar a mudança legal. Ele mencionou que "enquanto o governo, por um lado, fazia esse trabalho com o líder do governo, por um outro lado, as associações que, obviamente todas elas também têm suas conexões políticas, faziam esse trabalho junto com essas conexões políticas."

Os Entrevistado 1 e 8 também mencionaram a importância da articulação entre o executivo e o legislativo, bem como a mobilização de diversos agentes para garantir a aprovação do projeto de lei. Esse último entrevistado mencionou que a parceria com o legislativo foi essencial para evitar o reinício do processo legislativo e dando celeridade as discussões dentro do parlamento.

Por fim, o Entrevistado 13 ressaltou que a manutenção do texto original do projeto de lei durante todo o processo legislativo, sem mudanças, foi um indicador de forte consenso entre os atores econômicos e políticos envolvidos, mostrando a força da articulação entre as diversas forças políticas organizadas. Ele afirmou que “90% da cadeia produtiva, envolvida com o setor,

estava dizendo: ‘texto original, texto original, texto original’. E ali teve um consenso muito grande em relação ao texto.”

8.4 SENTIMENTO NACIONAL

Os políticos acreditam serem capazes de detetar tanto o sentimento nacional quanto suas variações. Segundo Kingdon (2010), esse sentimento não se encontra necessariamente na opinião pública em geral, mas nas convicções dos setores mais ativos da sociedade. Os políticos captam esse sentimento através de diversas formas de comunicação, como cobertura da mídia, cartas e viagens aos seus redutos eleitorais. Os funcionários baseiam sua percepção do sentimento nacional nas percepções dos políticos. Essas percepções moldam as agendas governamentais, promovendo temas que se alinham com o sentimento nacional e evitando aqueles que não se alinham.

O sentimento nacional desempenhou um papel relevante na aprovação da nova Lei do Gás, refletindo a mobilização de diversos setores para a mudança legislativa. O Entrevistado 9 destacou a importância da mobilização das massas, tanto do setor público quanto do privado, para que a aprovação lograsse êxito. Ele mencionou que houve um trabalho conjunto significativo entre o governo e as associações para convencer os parlamentares sobre a importância da nova lei. Esse esforço incluiu a distribuição de materiais explicativos utilizando estratégias de *marketing* e redes sociais para disseminar informações e sensibilizar os deputados.

Para o Entrevistado 1 a mobilização do mercado, incluindo entidades como IBP, ABRACE e CNI, foi fundamental para colocar o tema do gás natural em evidência na mídia, criando um impulso necessário para avançar com a proposta. Nas palavras do entrevistado: “Estava tendo *tuitaço*. Teve uma mobilização. E o tema gás natural ficou mais em evidência na mídia. E aí, eu acho que, a soma desses fatores acabou dando a energia que o processo precisava para andar”. Ele também mencionou que o uso de redes sociais e grupos de WhatsApp foram uma ferramenta importante para agregar apoio e mobilizar pessoas em torno da causa.

O Entrevistado 13 apontou que a defesa vigorosa da lei nas redes sociais ajudou a criar um clamor popular. Ele mencionou que “houve a defesa da lei do gás com muito vigor na rede social e isso ganhou um clamor popular”. Fazendo com que a questão do gás natural ganhasse destaque na mídia e influenciasse positivamente a percepção dos parlamentares sobre o tema.

Ele também referiu que, apesar de alguns deputados não terem um entendimento técnico profundo sobre o tema, eles utilizaram as redes sociais para defender a lei, o que ajudou a aumentar o apoio popular.

O Entrevistado 8 reforçou a ideia de que a nova lei do gás foi fruto de um esforço coletivo da sociedade, envolvendo governo, mercado, consumidores e indústria. Ele descreveu a aprovação da lei como um "quase clamor", indicando um consenso geral sobre a necessidade das reformas. Ele ainda destacou que o alinhamento entre diversos setores e a mobilização das massas foram essenciais para o sucesso da legislação.

9. ATORES DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DA POLÍTICA

No processo de formulação de políticas públicas, Kingdon (2010) distingue entre atores entre atores visíveis e invisíveis. Os atores visíveis são aqueles que recebem considerável atenção da mídia e do público, incluindo o presidente e seus altos funcionários, membros proeminentes do Congresso, a mídia. Esses atores influenciam significativamente a agenda governamental, promovendo temas que recebem destaque público e político. Em contraste, os atores invisíveis, como especialistas, acadêmicos, burocratas de carreira e assessores parlamentares, desempenham um papel mais discreto, mas não menos importante, influenciando a especificação de alternativas e a implementação de políticas. A ascensão de um tema na agenda governamental é mais provável se for promovido por participantes visíveis e menos provável se for negligenciado por eles. Enquanto esses atores visíveis moldam a agenda, os atores invisíveis contribuem para a elaboração detalhada e a viabilidade das políticas, mostrando que a governança é um esforço colaborativo entre figuras públicas e especialistas técnicos.

9.1 IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES-CHAVE

Nas entrevistas realizadas, diversos atores foram mencionados reiteradamente como fundamentais no processo de formulação e aprovação da Lei do Gás. Os principais atores recorrentes incluem:

- Laércio Oliveira: Deputado e relator da lei, frequentemente mencionado como um dos personagens mais importantes no processo.
- Bento Albuquerque: Ministro de Minas e Energia, reconhecido por sua articulação política.
- Paulo Pedrosa: Presidente da ABRACE e ex-secretário executivo do Ministério de Minas e Energia, mencionado por sua liderança na defesa dos interesses dos grandes consumidores de energia.
- Silas Câmara: Presidente da Comissão de Minas e Energia, reconhecido pela elaboração do substitutivo e articulação política.

Ao analisar as respostas dos entrevistados sobre os principais atores envolvidos na Lei do Gás, emergiu o seguinte padrão: os atores visíveis, especificamente ministro e deputados,

tendem a citar predominantemente outros parlamentares como os principais envolvidos no processo. Por exemplo, foram citados por esses atores os Deputados Paulo Ganime, Rodrigo Maia, Silas Câmara, Ricardo Barros e Laércio Oliveira, além de senadores como Marcos Rogério, Davi Alcolumbre e Alexandre Silveira.

Em contrapartida, os atores invisíveis, como técnicos e especialistas, apresentaram uma visão mais diversificada, incluindo tanto parlamentares quanto entidades e associações setoriais. Por exemplo, foram citadas: ANP, EPE, MME, Departamento de Gás Natural, Petrobras, ABRACE, IBP, ATGÁS ABEGÁS, Abiquim, CNI, Firjan, FGV Ceri, Deputados Laércio Oliveira, Silas Câmara e Ricardo Barros, Ministro Bento Albuquerque, Carlos Langoni e Marcelo Menezes.

Esse achado evidencia que os entrevistados visíveis tendem a reconhecer a influência de seus pares parlamentares, destacando a articulação política e legislativa, enquanto os entrevistados invisíveis, com um enfoque mais técnico, dão mais ênfase às contribuições de especialistas, órgãos técnicos e entidades do setor. Assim, sugere-se que diferentes perspectivas influenciam a identificação dos atores relevantes no processo legislativo.

9.2 ATUAÇÃO DOS ATORES

A atuação dos diversos atores na formulação e aprovação da Lei do Gás foi marcada por negociações intensas, estratégias de convencimento e articulações políticas. Uma das atuações mais mencionadas foi a do deputado Laércio Oliveira, que teve um papel de proteger o texto da lei de alterações que pudessem desvirtuar seu propósito original. Laércio foi reconhecido por sua habilidade em ouvir todos os envolvidos, sem deixar de lado seu compromisso com a integridade do texto original. Ele enfrentou pressões significativas, como destacado por diversos entrevistados. O Entrevistado 12 mencionou que "o papel de Laércio a partir dali do momento em que ele assumiu nada mais foi do que proteger o texto. Então as pressões - você viveu isso e sabe - que eram grandes." A apresentação de uma proposta de urgência pelo deputado Ganime foi mencionada como uma manobra estratégica que acelerou o processo, dado que permitiu que o texto fosse votado diretamente no plenário.

A habilidade de negociar e fazer concessões foi ressaltada por vários entrevistados. Conforme o Entrevistado 2 mencionou: "Essa concertação fez com que surgisse uma zona de intercessão que não agrada ninguém por completo, mas é um acordo possível". Esse acordo

firmado entre os diversos agentes envolvidos representou um compromisso entre consumidores, transportadores e produtores, cada um cedendo em certos aspectos. Corroborando, o Entrevistado 15 destacou que este consenso foi fundamental, pois cada grupo aceitou um modelo que, embora não fosse ideal para todos, era bom o suficiente para viabilizar a aprovação da lei. Esse esforço colaborativo evitou mudanças substanciais no projeto de lei, permitindo que a essência da reforma fosse preservada e que o processo legislativo avançasse sem grandes obstáculos.

Adicionalmente, a análise das respostas dos entrevistados revela diversas motivações que impulsionaram os atores envolvidos na formulação e aprovação da Lei do Gás. Estas motivações variaram desde características pessoais e crenças ideológicas até interesses políticos e regionais. A persistência pessoal foi destacada como um fator crucial, com líderes demonstrando uma forte crença na necessidade da reforma, resistindo a pressões externas. Além disso, motivações de desenvolvimento regional e ganho de visibilidade política também foram evidentes, como no caso do Deputado Laércio Oliveira, conforme mencionado pelo Entrevistado 9. Interesses setoriais, como a busca por gás mais barato para a indústria, impulsionaram entidades como a ABRACE a apoiar vigorosamente a lei. Por fim, crenças ideológicas e visões de mercado motivaram políticos como Paulo Ganime, do partido Novo, que defendia a abertura do mercado para o desenvolvimento econômico do Brasil.

9.2.1 Atuação de Bloqueio

Os grupos de interesse desempenham um papel variado na formulação de políticas, influenciando tanto a agenda quanto as alternativas consideradas pelos formuladores. Uma parte significativa da atividade desses grupos é voltada para a promoção de novas ações governamentais. No entanto, uma parcela substancial de seus esforços é dedicada ao bloqueio de mudanças nas políticas públicas. Esses grupos de bloqueio trabalham para impedir a consideração de certos temas ou alternativas, exercendo uma influência sobre o processo legislativo. Essa atividade de bloqueio é utilizada para manutenção do *status quo* e proteger os interesses estabelecidos contra propostas que poderiam afetá-los negativamente (Kingdon, 2010).

Para o Entrevistado 16 o processo legislativo brasileiro valoriza o veto, uma vez que é fácil para o legislativo não aprovar do que aprovar uma nova lei. Durante a formulação da Lei do Gás, alguns grupos de interesse atuaram para bloquear as mudanças legislativas. Os

entrevistados mencionaram o papel da Abegás, a associação que representa as distribuidoras de gás, como um ator central na oposição à lei. O Entrevistado 9 indicou que a Abegás e suas associadas foram contra diversos artigos da lei que consideravam infringir seus direitos protegidos pela Constituição.

10. CONSIDERAÇÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

Na literatura especializada, não existe apenas uma definição sobre políticas públicas, mas sim várias (Bilhim, 2016; Smith & Larimer, 2009). Entretanto nos pareceu adequado ao propósito desse trabalho, a definição de política pública de Knoepfel et al. (2007, p.12) como sendo “um encadeamento de decisões ou ações, intencionalmente coerentes, tomadas por diferentes atores, públicos e ocasionalmente privados — cujos recursos, vínculos institucionais e interesses variam —, a fim de resolver em tempo hábil um problema politicamente definido como coletivo”. Ressalta-se que esta definição de política pública não presume necessariamente o casamento entre os problemas e as soluções de modo sequencial, no qual a racionalidade de decisão obedece ao modelo sinóptico.

Ainda que não tenhamos questionado nossos entrevistados de forma direta acerca dos aspectos da ciência da política pública, esse assunto emergiu naturalmente em várias de nossas conversas. Por esse sentido, achamos conveniente abrir um capítulo específico sobre esse tópico, apresentando as percepções de alguns dos entrevistados.

Acerca dos objetivos da política pública, em especial as políticas energéticas, o Entrevistado 4 destaca a necessidade de as políticas públicas transcenderem governos e crises, sejam elas hídricas, energéticas ou geopolíticas. Ele ressalta que "as políticas públicas têm que se sobrepor a tudo isso, porque elas perpassam governos e crises... Um país como o nosso não pode abrir mão de determinadas coisas até pela sua grandeza".

Adicionalmente, para o Entrevistado 14, clareza e transparência são requisitos aos objetivos das políticas públicas, e que, muitas vezes, faltaram na história brasileira. Ele critica a falta de respostas claras a perguntas fundamentais, como "para que a gente quer o gás natural no Brasil? Para que a gente quer energia no Brasil? Para que a gente quer a transição energética no Brasil?". Assim, argumenta que as políticas públicas devem nascer de uma visão clara e compartilhada. Na ausência dessa clareza, meios que deveriam conduzir a determinados fins acabam se tornando fins em si mesmos, desviando o foco dos verdadeiros objetivos das políticas.

Acerca das mudanças nas políticas públicas, o Entrevistado 9 defende que essas devem ser desenhadas e implementadas através de mecanismos legais que dificultem mudanças frequentes, sugerindo que qualquer alteração significativa deva passar por um grande pleito,

como o congresso. Ainda sobre esse aspeto, o Entrevistado 13 argumenta que as políticas públicas deveriam ser formuladas com base em critérios técnicos e não sofrer mudanças arbitrárias que possam desviar dos seus objetivos iniciais. Assim menciona que "deveria ser uma conduta do parlamento, de que essas políticas fossem feitas de forma mais técnica e mais racional...ajustes são necessários sempre, mas não pode ser mudança de rota".

Sobre um outro viés, o Entrevistado 12 observa que o processo legislativo é dinâmico e flexível, reconhecendo que as leis precisam ser adaptadas continuamente. O Entrevistado 2 também compartilha essa perspectiva, enfatizando que o processo de elaboração de políticas é contínuo.

Também emergiu das entrevistas que a política vai além da sanção da Lei. O Entrevistado 2 ressalta que, embora a lei do gás seja necessária, ela não é suficiente por si só. Ele argumenta que o que realmente torna uma política suficiente é o “*frame* institucional geral do país”, incluindo a estabilidade política e a segurança jurídica. Nesse mesmo contexto, o Entrevistado 15 afirma que “não para na lei, né?”, fazendo menção a necessidade de normativos infralegais, como regulamentos e resoluções.

Concluindo esse aspeto dos objetivos das políticas públicas, o Entrevistado 1 ressalta a importância da avaliação contínua dessas políticas, destacando que é essencial reavaliar o que não funciona dentro do ciclo das políticas públicas para garantir que elas sejam eficazes e atendam aos seus objetivos. Ele afirma que “o que não funcionar, faz parte da política pública, do ciclo da política pública. Aí tem de avaliar, o que deu certo e o que não deu certo. E o que não deu certo, reavaliar”.

A atuação do governo federal referente às políticas públicas também foi trazida pelos entrevistados. O Entrevistado 2 enfatizou que “o estado tem que constantemente supervisionar as disfunções para ele poder atuar tempestivamente. E de forma transparente”. O Entrevistado 15 complementa essa perspectiva ao afirmar que, no setor de infraestrutura, “só tem um agente que pode fazer e que pode liderar esse processo que é o governo federal”. Reforçando essa ideia, o entrevistado 9 argumentou que “o governo tem que ser direcionador de mercado, e certas políticas só andam se o governo der o direcionamento”.

O entrevistado 16 destaca que a regulação e a política pública são instrumentos fundamentais para orientar o comportamento dos agentes do mercado de maneira alinhada aos objetivos regulatórios. Concluindo, o entrevistado 14 sublinhou a importância da política

pública coerente como o principal papel do estado. Ele cita Mariana Mazzucato³, afirmando que “o estado pode abrir mão de tudo, menos da política pública”. Ele ainda alerta que a ausência de uma política pública robusta pode levar à captura por interesses variados, desviando-se do bem comum. A coerência e a clareza na formulação e implementação de políticas são, portanto, essenciais para evitar tais desvios.

³ A PhD Mariana Mazzucato é professora de *Economics of Innovation and Public Value* na *University College London* (Inglaterra), e diretora-fundadora do *Institute for Innovation and Public Purpose* (IIPP/UCL) na mesma instituição. Vencedora de prêmios sobre a economia mundial, é internacionalmente reconhecida por ser a autora de livros como: *The Entrepreneurial State*; *The Value of Everything: Making and taking in the global economy* (Mazzucato, 2024).

11. ACOPLAMENTO DOS FLUXOS E AS JANELAS DE OPORTUNIDADE

11.1 ACOPLAMENTO DOS FLUXOS NA POLÍTICA DE GÁS NATURAL

Nos capítulos anteriores, analisamos cada um dos fluxos que, segundo Kingdon (2010), permeiam o sistema político e contribuem para que um tema ingresse na agenda governamental. Primeiramente, discutimos como o reconhecimento de problemas é crucial para mobilizar ideias e iniciar o processo de definição de agenda. Em seguida, exploramos a construção e negociação de soluções e identificamos os intervenientes nesse processo. Por último, abordamos como um contexto político favorável pode difundir certas ideias, contribuindo para o agendamento de questões específicas. Embora esses fluxos operem de maneira relativamente independente, há momentos em que eles convergem. Quando um problema é politicamente reconhecido, uma solução está pronta e o contexto político é favorável, ocorre uma janela de oportunidade para mudanças na agenda governamental.

Os empreendedores políticos desempenham um papel essencial nessa dinâmica. Eles estão atentos às aberturas dessas janelas de oportunidade e aproveitam para acoplar soluções a problemas, utilizando eventos políticos propícios para promover determinados assuntos na agenda governamental. No caso da política de gás natural no Brasil, essa convergência dos fluxos foi observada durante a formulação da Nova Lei do Gás (Lei nº 14.134/2021).

A Nova Lei do Gás é um exemplo de como a convergência dos fluxos de problemas, soluções e contexto político pode levar à formulação de políticas públicas significativas. Diversos fatores contribuíram para a percepção de problemas no mercado de gás natural, como um mercado monopolizado, o preço elevado do gás, a falta de concorrência. Um evento pontual significativo foi a mudança estratégica da Petrobras, que iniciou um processo de desinvestimento no setor de gás natural, assim como a mudança de governo. Essas mudanças criaram uma oportunidade para reavaliar o mercado e introduzir reformas estruturais. Programas governamentais como o "Gás para Crescer" e o "Novo Mercado de Gás" foram lançados para propor soluções que buscassem criar um ambiente mais competitivo.

Os empreendedores políticos, compostos por membros do governo, representantes da indústria e especialistas do setor, desempenharam um papel crucial na promoção da Nova Lei

do Gás. Esses atores aproveitaram a janela de oportunidade aberta pela mudança de governo e pelo apoio político à diversificação do mercado. Conforme trazido Diego Sanjurjo (2020), na América Latina, os grupos de interesse têm grande poder e influência sobre os executivos, que são os principais responsáveis pela formulação de políticas. Essa observação é pertinente no caso da Nova Lei do Gás, onde se percebeu uma atuação mais intensa de grandes grupos de interesse e menos de partidos políticos.

Empreendedores políticos como ministros, deputados e líderes de associações industriais utilizaram suas posições para promover a Nova Lei do Gás. Eles articularam propostas, participaram de audiências públicas, e construíram coalizões de apoio entre diferentes grupos de interesse. A atuação desses empreendedores foi fundamental para garantir que as soluções propostas fossem amadurecidas e prontas para implementação no momento certo, conforme mencionado pelo Entrevistado 12. Ele diz: “chegou um momento, que o projeto estava maduro, o governo queria aprovar, e botou para votar”.

O Entrevistado 1 ressaltou que a pauta já vinha sendo apoiada pelo governo e pela indústria, estando tudo pronto e engatilhado. O Entrevistado 9 reforçou essa visão ao mencionar que houve um "alinhamento de astros" que favoreceu o movimento. Ele enfatizou que a articulação do governo com o congresso foi fundamental, assim como o alinhamento dos deputados e a importância do regime de urgência para o avanço da proposta.

Adicionalmente, o Entrevistado 10 apontou que a aprovação da lei ocorreu devido à convergência de diversos fatores, incluindo a disposição do plenário e da comissão de minas e energia, bem como o exaustivo debate sobre o projeto. Ele destacou que, embora não tenha havido unanimidade, o interesse de todas as partes acabou convergindo.

11.2 JANELA DO PROBLEMA E JANELA POLÍTICA

A janela do problema se abre quando uma questão se torna tão urgente que os tomadores de decisão não podem mais ignorá-la. Segundo Kingdon (2010), quando um problema é percebido como premente, os decisores procuram no fluxo das soluções uma alternativa que possa ser vista razoavelmente como uma resposta para aquele problema. Essa percepção pode ser desencadeada por eventos pontuais que demandam uma resposta imediata do governo. A identificação de um problema como urgente e a busca por soluções criam uma oportunidade

para que as propostas já existentes no fluxo das soluções sejam consideradas e, potencialmente, adotadas.

Como já mencionado, a decisão da Petrobras de se desfazer de alguns ativos foi vista como uma oportunidade para a reestruturação do setor. Conforme mencionado pelo Entrevistado 8 “quando a própria Petrobras decidiu se desfazer de alguns ativos, essa oportunidade surgiu”. Essa ação da Petrobras abriu necessidade de adequação do arcabouço legal do setor de gás natural.

Outro ponto destacado por esse mesmo entrevistado foi a necessidade de avançar rapidamente na modernização da indústria de gás natural para evitar a perda de relevância no cenário energético, dizendo: “ou bem a gente avançava rapidamente numa indústria de gás natural dinâmica, moderna e que fizesse parte da transição energética brasileira, ou a gente ia perder essa oportunidade”. Nessa mesma linha, o Entrevistado 14 também destacou a urgência de aproveitar o gás do pré-sal como uma riqueza nacional que, se não utilizada adequadamente, perderia valor. Ele mencionou que “vamos perder uma janela temporal de oportunidade de usar o gás do pré-sal”, e se essa oportunidade fosse perdida, o setor de gás no Brasil permaneceria medíocre e incapaz de refletir uma grande política nacional de desenvolvimento.

A janela política, por outro lado, se abre devido a mudanças significativas no fluxo político, como um novo governo, uma mudança no sentimento nacional, ou uma renovação significativa dos membros do Congresso. Esses eventos políticos criam um ambiente propício para a consideração de novas propostas. Políticos e outros atores influentes procuram no fluxo das soluções propostas que se alinhem com o novo contexto político ou que possam promover seus interesses eleitorais. As alternativas disponíveis são então associadas ao novo evento político, mesmo que os problemas subjacentes não tenham mudado. A abertura de uma janela política proporciona uma oportunidade para que propostas que já estavam sendo trabalhadas sejam adaptadas e promovidas no novo cenário (Kingdon, 2010).

A nova lei do gás foi discutida e aprovada pelo governo eleito em 2018. A tramitação da lei na Câmara dos Deputados ocorreu sob essa nova gestão. O Entrevistado 9 enfatizou esse ponto ao afirmar: “Eu acho que o grande momento, talvez o grande impulsionador da mudança tenha sido essa mudança de governo.” Além do impacto do resultado eleitoral, o sentimento nacional também influenciou a abertura da janela política para a Lei do Gás. Houve um alinhamento significativo entre o governo, o mercado consumidor e a indústria, criando quase

que um clamor por mudanças. O Entrevistado 8, descreveu esse sentimento: “A nova lei do gás foi fruto de um esforço coletivo, de facto, da sociedade. Você tinha um alinhamento ali, governo, mercado consumidor, indústria – quase que um clamor, né? Quase que foi uma lei por aclamação”.

12. CONCLUSÕES

A presente dissertação teve como objetivo principal compreender a formação da política pública que resultou na promulgação da Lei nº 14.134/2021, conhecida como a Nova Lei do Gás, no Brasil. Para alcançar este objetivo, utilizamos a Teoria dos Fluxos Múltiplos de John Kingdon como base analítica, examinando como os fluxos de problemas, soluções e contextos políticos se acoplaram para abrir uma janela de oportunidade que culminou na aprovação da referida lei.

Ao longo deste trabalho, abordamos a evolução da política de gás natural no Brasil, identificando os principais marcos legais e regulatórios que moldaram o setor. Descrevemos os problemas que motivaram a formulação da nova política, as soluções propostas e os atores-chaves que influenciaram o processo legislativo. Nossa análise revelou que a necessidade de abrir o mercado e reduzir a dependência da Petrobras foram os principais motores por de trás da Nova Lei do Gás. A iniciativa Gás para Crescer e o Programa Novo Mercado de Gás desempenharam papéis fundamentais ao propor diretrizes e medidas que incentivassem a competição e atraíssem novos investimentos, podendo ser interpretados como o *soften up* desse processo.

O estudo destacou a interação entre os problemas identificados, as soluções propostas e os atores envolvidos na formulação da política. Problemas como o monopólio do setor, falta de transparência na formação de preços, falta de expansão da infraestrutura de gasodutos e a presença de barreiras à entrada de novos agentes foram identificados por meio de indicadores e *feedbacks* dos *stakeholders*. Além disso, foram identificados como eventos focais, a decisão estratégica da Petrobras em desinvestir no setor de gás e o Termo de Compromisso de Cessação firmado entre a Petrobras e o CADE. As soluções viáveis foram desenvolvidas e maturadas ao longo do tempo, especialmente no âmbito da Iniciativa Gás para Crescer, sendo desenvolvidas considerando os valores aceitos pela comunidade política, como a promoção da competição e a racionalidade econômica. A atuação dos empreendedores políticos foi crucial para o acoplamento dos fluxos e a abertura da janela de oportunidade, como a mudança de governo, que permitiu a aprovação da nova legislação.

A análise das respostas dos entrevistados sobre os principais atores envolvidos na Lei do Gás revelou o seguinte padrão: enquanto atores visíveis, como ministros e deputados,

tendem a citar predominantemente outros parlamentares, os atores invisíveis, como técnicos e especialistas, apresentam uma visão mais diversificada, incluindo tanto parlamentares quanto entidades e associações setoriais. Esse achado evidencia que os entrevistados visíveis tendem a reconhecer a influência de seus pares parlamentares, destacando a articulação política e legislativa, enquanto os entrevistados invisíveis, com um enfoque mais técnico, dão mais ênfase às contribuições de especialistas, órgãos técnicos e entidades do setor.

A Nova Lei do Gás foi avaliada à luz da Teoria dos Fluxos Múltiplos, revelando-se um exemplo de como janelas de oportunidade podem ser abertas por mudanças políticas e econômicas significativas. A mudança no posicionamento estratégico da Petrobras e a pressão por reformas econômicas criaram momentos propícios para a introdução da nova legislação. A lei consolidou as diretrizes para a abertura do mercado de gás natural no Brasil, a fim de atrair novos investimentos e aumentar a competitividade. No entanto, desafios como a agenda regulatória da ANP, a harmonização das regulamentações estaduais e federal, além de entraves tributários ainda persistem. O adequado tratamento dessas questões é essencial para garantir que o ambiente regulatório continue a favorecer a competitividade e o investimento contínuo no setor.

Apesar dos *insights* proporcionados por esta pesquisa, é essencial reconhecer suas limitações. Primeiramente, a escolha dos entrevistados, embora criteriosa, pode não ter capturado todas as vozes relevantes, especialmente as dissidentes. A utilização do método de bola de neve ajudou a ampliar o alcance das entrevistas, mas ainda assim, alguns atores chave podem ter sido omitidos. Adicionalmente, a posição da pesquisadora como coordenadora de Mercado do Departamento de Gás Natural do Ministério de Minas e Energia pode ter introduzido vieses na coleta e análise dos dados. O uso de perguntas abertas e a triangulação com dados documentais ajudaram a mitigar esses vieses, mas não os eliminaram completamente.

Em suma, esta dissertação não apenas esclarece o processo de formação da Nova Lei do Gás, mas também contribui para o entendimento das dinâmicas políticas e econômicas que influenciam a formulação de políticas públicas no Brasil. A aplicação da Teoria dos Fluxos Múltiplos de Kingdon mostrou-se eficaz para desvendar os mecanismos subjacentes ao processo legislativo, destacando a importância da interação entre problemas, soluções e contextos políticos na definição da agenda governamental.

12.1 PISTAS PARA INVESTIGAÇÃO FUTURAS

Embora esta dissertação tenha contribuído para uma melhor compreensão do processo de formação da Nova Lei do Gás, há ainda várias áreas que merecem investigação futura. Recomenda-se a realização de estudos comparativos com outras políticas de gás natural em diferentes contextos nacionais para identificar boas práticas e possíveis melhorias. Além disso, seria útil explorar em maior profundidade o impacto da nova legislação sobre os preços do gás e a competição no mercado a longo prazo. Por fim, uma análise mais detalhada sobre a implementação das inovações trazidas pela Nova Lei do Gás, como o modelo de entrada-e-saída e o acesso às infraestruturas essenciais, poderia fornecer *insights* valiosos para aprimorar a regulação do setor.

As descobertas desta dissertação abrem várias possibilidades para pesquisas futuras. Primeiramente, seria interessante conduzir estudos comparativos entre a formação da Nova Lei do Gás e outras políticas energéticas no Brasil. Tal comparação poderia revelar padrões comuns e peculiaridades setoriais na formulação de políticas energéticas. Além disso, futuras pesquisas poderiam explorar em maior profundidade o impacto da Nova Lei do Gás após sua implementação, avaliando se os objetivos de aumentar o número de agentes e a competitividade estão sendo alcançados, assim como a evolução dos preços do gás natural aos consumidores.

Outra área promissora para investigações futuras é a análise da atuação dos empreendedores políticos ao longo do processo legislativo. Esse Estudo poderia fornecer uma compreensão mais detalhada de como esses atores influenciam as políticas públicas ao longo do tempo. Por fim, seria valioso explorar as interações entre diferentes níveis de governo (federal e estadual) na formação e implementação de políticas de gás natural, uma vez que essas dinâmicas podem desempenhar um papel crucial no sucesso ou fracasso das iniciativas políticas.

13. BIBLIOGRAFIA

- Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. (2023). Produção média nacional de petróleo e gás bate recorde em 2023. Gov.br. https://www.gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/producao-media-nacional-de-petroleo-e-gas-bate-recorde-em-2023#:~:text=Em%202023%2C%20a%20produção%20média,4%20milhões%20de%20boe%2Fd.
- Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, Empresa de Pesquisa Energética & Ministério de Minas e Energia. (2016). Gás para crescer: Diretrizes estratégicas. <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/gas-para-crescer/documentos-e-apresentacoes/GsparaCrescerDiretrizesEstratgicasparaodesenhodenovomercadodegsnaturalnoBrasil.pdf>
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. (2020). Gás natural: Transição energética e segurança do suprimento. https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/20802/1/PR_Gas%20atural_215277_P_BD.pdf
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. (2021). Gás para o desenvolvimento. https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/20581/1/Relatorio_Gas_Developmento%20Final.pdf
- Barzelay, M. (2001). *The new public management: Improving research and policy dialogue*. University of California Press.
- Baumgartner, F. R., Jones, B. D., & Wilkerson, J. (2011). Comparative studies of policy dynamics. *Comparative Political Studies*, 44(8), 947-972. <https://doi.org/10.1177/0010414011405160>
- Bilhim, J. A. (2016). Políticas públicas e agenda política. In *Valorizar a Tradição: Orações de sapiência no ISCSP* (1st ed., pp. 82-102). ISCSP, Lisboa.
- Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil. Emenda Constitucional nº 5, de 15 de agosto de 1995. Diário Oficial da União. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc05.htm
- Brasil. Emenda Constitucional nº 9, de 9 de novembro de 1995. Diário Oficial da União. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc09.htm
- Brasil. Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953. Diário Oficial da União. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l2004.htm
- Brasil. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Diário Oficial da União. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm

- Brasil. Lei nº 11.909, de 4 de março de 2009. Diário Oficial da União. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11909.htm
- Brasil. Decreto nº 9.616, de 17 de dezembro de 2018. Diário Oficial da União. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9616.htm
- Brasil. Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021. Diário Oficial da União. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14134.htm
- Câmara dos Deputados. (2020). Deputados aprovam novo marco regulatório do gás. <https://www.camara.leg.br/noticias/689376-deputados-aprovam-novo-marco-regulatorio-do-gas/>
- Câmara dos Deputados. (n.d.). Portal da Câmara dos Deputados. Ficha de tramitação: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=593065>
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25. <https://doi.org/10.2307/2392088>
- Conselho Administrativo de Defesa Econômica. (2019). Termo de compromisso de cessação de prática. SEI CADE. https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQA8mpB9yM2Ur8iByH-Nu4yvA1cv_9inRMOg4J1hcDMIohDGroONKELtnpkMU8Pfaq47IACp_3Fd9iD44arSE934kMfAu8z
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (Eds.). (2018). *The SAGE handbook of qualitative research* (5th ed.). Sage Publications.
- Empresa de Pesquisa Energética. (EPEa, 2023). Balanço Energético Nacional 2023. <https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-748/topico-687/BEN2023.pdf>
- Empresa de Pesquisa Energética. (EPEb, 2023). Plano indicativo de processamento e escoamento de gás natural. EPE. https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-798/EPE%202023%20-%20PIPE%202023_08.04.24_SPG.pdf
- Flick, U. (2014). *An introduction to qualitative research*. Sage Publications.
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275–296. <https://doi.org/10.2307/422246>
- Heikkila, T., & Cairney, P. (2018). Comparison of theories of the policy process. In *Theories of the policy process* (3^a ed., pp. 301-327). Westview Press. <https://doi.org/10.4324/9780429494284>
- Herweg, N. (2017). *European Union policy-making: The Regulatory Shift in Natural Gas Market Policy*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-49400-5>

- Hill, M., & Hupe, P. (2006). *Implementing public policy*. Sage Publications.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (2nd ed.). Oxford University Press.
- Jones, M. D., Peterson, H. L., Pierce, J. J., Herweg, N., Bernal, A., Lamberta, H., & Zahariadis, N. (2016). A river runs through it: A multiple streams meta-review. *Policy Studies Journal*, 44(1), 13–36. <https://doi.org/10.1111/psj.12115>
- Kingdon, J. W. (2010). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.). Longman.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hinojosa Dieck, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciência Política*, 2(3), 9-42. <https://doi.org/revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/17521>
- Krippendorff, K. (2018). *Content analysis: An introduction to its methodology* (4th ed.). Sage Publications.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *InterViews: Learning the craft of qualitative research interviewing*. Sage Publications.
- Mazzucato, M. (2024). Mariana Mazzucato. <https://marianamazucato.com>
- McLendon, M. K., & Cohen-Vogel, L. (2008). Understanding education policy change in the American states: Lessons from political science and sociology. In B. Cooper, J. Cibulka, & L. Fusarelli (Eds.), *Handbook of education politics and policy* (pp. 30-51). Routledge.
- Ministério de Minas e Energia. (2017). Apresentação Gás Para Crescer. https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/gas-para-crescer/documentos-e-apresentacoes/20170824_5a_reunio_CTGN_apresentao.pdf
- Ministério de Minas e Energia. (2020). A nova lei do Gás. https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/novo-mercado-de-gas/cmgn/publicacoes/folder-nova-lei-do-gas_julho_2020.pdf
- Ministério de Minas e Energia. (n.d.-a). Gás para empregar. <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/gas-para-empregar>
- Ministério de Minas e Energia. (n.d.-b). Novo Mercado de Gás. <https://antigo.mme.gov.br/web/guest/conselhos-e-comites/cmgn/novo-mercado-de-gas>
- Ministério de Minas e Energia, Ministério da Economia, Casa Civil, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis & Empresa de Pesquisa Energética. (2019). Novo Mercado de Gás. <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/novo-mercado-de-gas/cmgn/publicacoes/foldernovomercadogas.pdf>
- Ministério de Minas e Energia, Ministério da Economia, Casa Civil, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

- & Empresa de Pesquisa Energética. (2021). Manual Orientativo de Boas Práticas Regulatórias. https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/novo-mercado-de-gas/cmgn/publicacoes/manual-de-boas-praticas-regulatorias_final.pdf
- Naderifar, M., Goli, H., & Ghaljaie, F. (2017). Snowball sampling: A purposeful method of sampling in qualitative research. *Strides in Development of Medical Education*, 14(3). <https://doi.org/10.5812/sdme.67670>
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative research & evaluation methods* (4th ed.). Sage Publications.
- Rawat, P., & Morris, J. C. (2016). Kingdon's 'streams' model at thirty: Still relevant in the 21st century? *Politics & Policy*, 44(4), 608–638. <https://doi.org/10.1111/polp.12168>
- Sabatier, P. A. (2007). Fostering the development of policy theory. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2nd ed.). Westview Press.
- Sanjurjo, D. (2020). Taking the multiple streams framework for a walk in Latin America. *Policy Sciences*, 53(1), 205-221. <https://doi.org/10.1007/s11077-020-09376-1>
- Smith, K. B., & Larimer, C. W. (2009). *The Public Policy Theory Primer*. Westview Press.
- Tribunal de Contas da União. (2021). Peça 53 - Relatório (Acórdão): Relatório Ministro Walton Alencar Rodrigues. <https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codPapelTramitavel=68516281>
- Van Stigt, R., Driessen, P. P. J., & Spit, T. J. M. (2013). A window on urban sustainability: Integration of environmental interests in urban planning through 'decision windows'. *Environmental Impact Assessment Review*, 42, 18-24. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2013.04.002>
- Yin, R. K. (2014). *Case study research: Design and methods* (5th ed.). Sage Publications.
- Zahariadis, N. (1992). To sell or not to sell? Telecommunications policy in Britain and France. *Journal of Public Policy*, 12(4), 355-376. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00005614>
- Zahariadis, N. (1999). Ambiguity, time, and multiple streams. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process*, 73-93. Westview Press.
- Zahariadis, N. (2003). *Ambiguity & choice in public policy: Political decision making in modern democracies*. Georgetown University Press. <https://doi.org/10.1017/S1537592704790374>
- Zahariadis, N. (2007). The multiple streams framework: Structure, limitations, prospects. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2nd ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780367274689>

14. ANEXOS

14.1 Anexo A: Guião das Entrevistas Semi-Estruturadas

Representantes do Governo e do Congresso

Introdução:

Inicialmente gostaria de agradecer o tempo disponibilizado para essa entrevista. Se não houver nenhuma objeção, gostaria da sua permissão para gravar essa entrevista a fim de facilitar a recolha e o tratamento das informações prestadas.

Em suma, o objetivo dessa entrevista é para que se possa compreender melhor como foi o processo de formação da nova política do gás natural, que resultou no novo diploma legal. Nesse sentido, gostaria de entender melhor quais eram os problemas identificados que pretendiam ser sanados, o contexto político daquele momento, e quais atores e eventos que possivelmente influenciaram para que surgisse na agenda política do Brasil, a nova lei do gás.

A escolha do seu nome é em virtude da atuação direta/indireta nesse processo de formação da Lei 14.134/2021.

Fluxo dos Problemas

- 1) A Lei 14.134 começou a produzir seus efeitos em abril de 2021. Quais eram os objetivos que a nova lei pretendia alcançar?
 - i) A então verticalização da cadeia e o monopólio de fato da Petrobras influenciava no alcance dos objetivos pretendidos? Por quê?
- 2) Fatores impulsionadores da mudança:
 - i) Houve algum evento específico que chamou a atenção dos stakeholders para as questões do setor de gás natural e influenciou na motivação pela busca de alterações regulatórias?
 - ii) A percepção dos agentes acerca do então ambiente legal e regulatório contribuiu para evidenciar as questões que a nova lei procurou endereçar?
 - iii) A comparação com outros mercados mais maduros influenciou em alguma medida a necessidade das alterações legislativas?

Fluxo das Soluções

2. Na sua análise, quais as principais soluções (medidas) trazidas pela nova lei que contribuem para o alcance dos objetivos que falamos anteriormente?
3. Essas medidas são suficientes para alcançar todos os objetivos?
 - i) Por exemplo, de que maneira a introdução do modelo entrada-e-saída e a independência dos transportadores são vistas como soluções para os enfrentar os desafios identificados no setor de gás natural?
4. A mudança no regime de outorga de concessão para autorização e o plano coordenado de desenvolvimento do sistema de transporte proposto pelos transportadores são suficientes para impulsionar o desenvolvimento da infraestrutura de gasodutos? Por quê?
5. O acesso não discriminatório e negociado às infraestruturas essenciais e os mecanismos de redução da concentração na oferta de gás natural influenciam em que medida no alcance dos objetivos?
6. Qual foi a receptividade inicial dos principais tomadores de decisão, incluindo legisladores e reguladores, em relação às propostas contidas na Lei 14.134/2021?
 - i) Houve mudanças significativas na proposta legislativa devido à pressão ou sugestões de determinados grupos?

Contexto Político

- 1) Do ponto de vista político, quais os fatores que favoreceram a consecução da lei? Em que medida, o ambiente político de 2021, diferentemente dos anos anteriores, se mostrou favorável a edição da Lei? Por que aquele momento foi considerado o momento certo para edição da Lei?
 - i) Até que ponto, por exemplo, o resultado eleitoral de 2018 contribuiu para elaboração dessa lei?
- 2) Como o/a senhor (a) avalia o impacto da articulação entre diferentes órgãos do poder executivo (como MME, ANP, EPE e CADE), do poder legislativo e os stakeholders na elaboração da Lei?
 - i) Qual a influência dos programas governamentais (Gás para Crescer e Novo Mercado de Gás) na estruturação do novo diploma?
- 3) Quais os grupos mais ativos no processo de formulação da Nova Lei do Gás, e quais posições eles defendiam? Houve interesses conflitantes? Como foi possível equilibrar os diferentes interesses conflitantes?

- i) Como por exemplo a manutenção da atribuição aos Estados para regulação dos consumidores livres, a competência da ANP para estabelecer as características técnicas para a classificação de um gasoduto transporte e a desverticalização funcional das distribuidoras de gás canalizado em relação aos agentes que exercem atividades concorrenciais do setor de gás.
- 4) Se tiver que destacar um ator ou atores que foram essenciais na elaboração e aprovação da Lei, quem seriam? E por quê?

Estamos nos aproximando do final da entrevista, o/a Senhor(a) pode me responder se ficou satisfeito(a) com o texto final da Lei?

Gostaria de acrescentar algum ponto que entenda relevante e não foi tratado?

Encerro agradecendo a confiança e o tempo dispendido.

14.2 Anexo B: Quadro-resumo: comparativo das leis

Aspetos	Leis
Contratação de Capacidade	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 11.909/2009 Contratação de capacidade ponto a ponto em gasodutos de transporte • Lei 14.134/2021 Formação de Sistemas de Transporte com contratação de capacidade na modalidade de entradas e saídas
Desverticalização	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 11.909/2009 Desverticalização jurídica. O exercício da atividade de transporte de gás natural é exclusivo das transportadoras. Assim, conforme o caso, exigir-se-ia a constituição de subsidiárias para a separação da atividade monopólica das demais atividades da cadeia. • Lei 14.134/2021 Desverticalização jurídica, societária e funcional. Impede que os Transportadores tenham relação societária direta ou indireta de controle ou de coligação com empresas que atuem nas atividades de exploração, desenvolvimento, produção, importação, carregamento e comercialização de gás natural. Entretanto, agentes que tenham obtido autorização para a atividade de transporte até a data de publicação da Lei e não atendam aos critérios de independência, terão que se submeter à certificação de independência expedida pela ANP.
Operação	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 11.909/2009 Não existia um operador formal do sistema. A Petrobras assumia esse papel. • Lei 14.134/2021 Operação coordenada por Gestor de Área de Mercado formado por transportadores independentes, sem a criação de novo ente.
Regime de Outorga	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 11.909/2009 Regime de concessão para gasodutos de transporte como regra geral • Lei 14.134/2021 Regime de autorização para atividades de transporte de gás, incluindo construção, expansão, operação e manutenção de instalações de transporte de gás. Garante a possibilidade de contestação por outros transportadores interessados.
Planejamento	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 11.909/2009 Planejamento pelo MME com base em estudos da EPE • Lei 14.134/2021 Plano coordenado proposto pelos transportadores para reforço, ampliação e construção de novas instalações do sistema de transporte, conforme regulação da ANP
Mecanismos redução da concentração da oferta	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 11.909/2009 Ausência de mecanismos compulsórios para redução da oferta. • Lei 14.134/2021 Possibilidade de restrição do <i>market share</i> dos agentes. Mecanismos como o <i>gas release</i> e/ou <i>capacity release</i>

Comercialização	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 11.909/2009 Comercialização de gás em pontos físicos • Lei 14.134/2021 Comercialização em Pontos Virtuais de Negociação (virtual hubs)
Escoamento, Processamento e Terminais de GNL	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 11.909/2009 Acesso facultativo – sem regras definidas • Lei 14.134/2021 Acesso negociado e não discriminatório, garantida a prioridade de acesso do proprietário

14.3 Anexo C: Principais Marcos Legais e Regulamentares no Setor de Gás Natural no Brasil

Ano	Leis e Regulamentos	Principais Disposições
1953	Lei nº 2.004	Criação da Petrobras Estabelece o monopólio estatal sobre as atividades de pesquisa, lavra, refino e transporte marítimo de petróleo, e cria a Petrobras.
1995	Emenda Constitucional nº 9	Flexibilização do monopólio da Petrobras Permite a participação de empresas privadas na indústria do petróleo e gás natural.
1997	Lei nº 9.478	Lei do Petróleo Regulamenta a abertura do mercado de petróleo e gás, e cria a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e estabelece diretrizes para a exploração e produção.
2009	Lei nº 11.909	Lei do Gás <i>(revogada pela Lei nº 14.134/2021)</i> Regulamenta o setor de gás natural, estabelecendo regras para a concessão e autorização das atividades.
2010	Decreto nº 7.382	Regulamenta a Lei do Gás <i>(revogado pelo Decreto nº 10.712/2021)</i> Detalha os procedimentos para a concessão e autorização das atividades no setor de gás natural.
2016	Resolução CNPE nº 10	Estabelece as diretrizes estratégicas para o desenho do novo mercado de gás natural e cria o Comitê Técnico para o Desenvolvimento da Indústria do Gás Natural no Brasil. <i>(revogada pela Resolução CNPE nº 3/2022)</i>
2018	Decreto nº 9.616	Altera o Decreto nº 7.382/2010 e introduz propostas da iniciativa Gás para Crescer <i>(revogado pelo Decreto nº 10.712/2021)</i>
2019	Resolução CNPE nº 4	Cria o Comitê de Promoção da Concorrência do Mercado de Gás Natural no Brasil <i>(revogada pela Resolução CNPE nº 3/2022)</i>
2019	Resolução CNPE nº 16	Estabelece diretrizes e aperfeiçoamentos de políticas energéticas voltadas à promoção da livre concorrência no mercado de gás natural propostas no Novo Mercado de Gás <i>(revogada pela Resolução CNPE nº 3/2022)</i>
2019	Decreto nº 9.934	Cria o Comitê de Monitoramento da Abertura do Mercado de Gás Natural (CMGN) para monitorar a implementação das ações do Novo Mercado de Gás.
2021	Lei nº 14.134	Nova Lei do Gás Regulamenta a abertura do mercado de gás natural, estabelecendo normas para a concorrência e a entrada de novos agentes.
2021	Decreto nº 10.712	Regulamenta a Nova Lei do Gás Estabelece as regras e procedimentos para a implementação da Nova Lei do Gás.

2021	Decreto nº 10.920	Prorroga o prazo de vigência de atuação do Comitê de Monitoramento da Abertura do Mercado de Gás Natural.
2022	Resolução CNPE nº 3	Estabelece as diretrizes estratégicas para o desenho do novo mercado de gás natural e os aperfeiçoamentos de políticas energéticas voltadas à promoção da livre concorrência nesse mercado

14.4 Anexo D: Organograma Ministério de Minas e Energia

