

Políticas públicas e o planejamento energético na Amazônia: análise das convergências e divergências entre o Plano Nacional de Energia e o Plano Amazônia Sustentável

Políticas públicas y planificación energética en la Amazonia: análisis de las convergencias y divergencias entre el Plan Nacional de Energía y el Plan Amazónico Sostenible

Public policies and energy planning in the Amazon: analysis of convergences and divergences between the National Energy Plan and the Sustainable Amazon Plan

AUTORES

Julyana Pereira Simas*

julyana.psimas@gmail.com

André Luís Assunção de Farias**

andre2016.farias@gmail.com

* Doutora em Energia, pela Universidade Federal do ABC.

** Doutor em Desenvolvimento Socioambiental, pela Universidade Federal do Pará.

RESUMO:

O presente artigo buscou problematizar a política energética nacional implementada na Amazônia, região dotada de peculiaridades socioambientais, com o objetivo principal de compreender como o governo articula interesses tão díspares em um mesmo território, por meio de planos em setores estratégicos, como o Energético e o de Desenvolvimento Regional. Para isso, foi realizada uma avaliação do Plano Amazônia Sustentável (2008) e do Plano Nacional de Energia (2007), com base no modelo proposto por Subirats, Knoepfel, Larrue e Varonne (2008), que busca aliar o ciclo de políticas públicas a uma análise transversal dos atores envolvidos na elaboração da política, dos recursos por eles mobilizados, bem como das diferentes instituições. As políticas públicas nacionais continuam sendo replicadas, sem que sejam consideradas as diversidades de cada região, sobretudo, na Amazônia. Nesse cenário, foi possível perceber a falta de integração entre os atores governamentais, traduzindo uma deficiência nas redes de interações que formam o espaço da política pública. Na prática, a sobreposição de interesses é que irá determinar a efetividade de cada política pública, como demonstrou a análise dos planos aqui apresentados. Para garantir a articulação entre as políticas públicas é preciso respeitar os limites locais e consolidar as propostas de desenvolvimento, de forma territorial. Com a finalidade de corroborar as análises, foi realizado um estudo de campo com a produção de dendê na região amazônica, por incentivo do Plano Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, política esta que apresenta o entroncamento das políticas públicas das esferas ambiental e energética.

RESUMEN:

El presente artículo busca problematizar la política energética nacional implementada en la Amazonia, una región dotada de peculiaridades socioambientales, con el objetivo principal de responder cómo el gobierno articula intereses tan dispares en el mismo territorio, a través de planes en sectores estratégicos, como el Energético y el Desarrollo Regional. Para ello, se realizó una evaluación del Plan Amazonia Sostenible (2008) y del Plan Nacional de Energía (2007), con base en el modelo propuesto por Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008), que busca vincular el ciclo de políticas públicas a un análisis transversal de los actores implicados en la elaboración de la política, de los recursos por ellos movilizados, así como de las diferentes instituciones. Las políticas públicas nacionales continúan siendo replicadas, sin que sean consideradas las diversidades de

cada región, sobre todo, en la Amazonia. En ese escenario, fue posible percibir la falta de integración entre los actores gubernamentales, traduciendo una deficiencia en las redes de interacciones que forman el espacio de la política pública. En la práctica, la superposición de intereses será la que determine la efectividad de cada política pública, como demostró el análisis de los planes aquí presentados. Para garantizar la articulación entre las políticas públicas es preciso respetar los límites locales y consolidar las propuestas de desarrollo, de forma territorial. Con la finalidad de corroborar los análisis, se realizó un estudio de campo con la producción de dendê en la región amazónica, por incentivo del Plan Nacional de Producción y Uso del Biodiesel, política esta que presenta la intersección de las políticas públicas de las esferas ambiental y energética.

ABSTRACT:

This article seeks to problematize the national energy policy implemented in the Amazon, a region endowed with socio-environmental peculiarities, with the main objective of understanding how the government articulates such disparate interests in the same territory, through plans in strategic sectors, such as Energy and Regional Development. To this end, an evaluation of the Sustainable Amazon Plan (2008) and the National Energy Plan (2007) was carried out, based on the model proposed by Subirats, Knoepfel, Larrue and Varonne (2008), which seeks to combine the public policy cycle with a transversal analysis of the actors involved in policy making, the resources mobilized by them, as well as the different institutions. National public policies continue to be replicated, without considering the diversities of each region, especially in the Amazon. In this scenario, it was possible to perceive the lack of integration among governmental actors, translating into a deficiency in the networks of interactions that form the public policy space. In practice, the overlapping of interests is what will determine the effectiveness of each public policy, as demonstrated by the analysis of the plans presented here. To guarantee the articulation among public policies it is necessary to respect the local limits and consolidate the development proposals, in a territorial way. In order to corroborate the analyses, a field study was carried out with the production of palm oil in the Amazon region, through the incentive of the National Plan for Biodiesel Production and Use, a policy that presents the junction of public policies in the environmental and energy spheres.

1. Introdução

Desde a primeira crise do petróleo, na década de 1970, o Brasil tem buscado investir em alternativas energéticas capazes de reduzir a dependência dos combustíveis fósseis, o que resultou em uma matriz considerada limpa, baseada, sobretudo, em grandes hidrelétricas. A região amazônica tem contribuído com esse potencial, a exemplo das usinas de Tucuruí e, mais recentemente, a de Belo Monte, alvo de fortes controvérsias. Com o objetivo principal de atender os interesses nacionais, poucos benefícios foram estendidos às populações locais, a despeito de significativos impactos socioambientais gerados.

Com base nesse cenário, torna-se urgente discutir a política energética do país em seu reatamento regional na Amazônia a partir da problematização de duas políticas públicas do governo brasileiro, consubstanciadas em mecanismos de planejamento: o Plano Nacional de Energia (PNE 2007) e o Plano Amazônia Sustentável (PAS 2008).

Com isso, espera-se contribuir com o acúmulo científico sobre política energética e política regional, relacionando diferentes mecanismos de planejamento que se cruzam num mesmo território, no caso da Amazônia, palco de profundas desigualdades sociais, políticas e econômicas, inseridas em um contexto de abundante riqueza natural e cultural.

Reside, nesse ponto, a principal motivação do estudo, expressa pelo seguinte questionamento: Como o governo nacional articula interesses tão díspares em um mesmo território, por meio de planos em setores estratégicos, como o Energético e o de Desenvolvimento Regional?

Para entender essa problemática, o artigo encontra-se dividido em três partes principais, tendo início com o referencial teórico, baseado no ciclo de políticas públicas, como modelo de análise para avaliação do PNE 2030 e do PAS, destacando-se os papéis dos atores, dos recursos por eles mobilizados e das diferentes instituições envolvidas, como propõem Subirats, Knoepfel, Larrue e Varonne (2008). A metodologia, apresentada na segunda seção, se baseia em extensa análise documental sobre as referidas políticas, além de entrevistas com sujeitos-chave das instituições que se envolveram na construção dos instrumentos de planejamento e no estudo de caso realizado com unidades produtivas de dendê na Amazônia. A terceira sessão apresenta os resultados obtidos a partir da análise crítica do PAS, do PNE 2030 e no Plano Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB). Por fim, são feitas as conclusões acerca da pesquisa realizada.

2. Abordagem teórica

Dentre os diferentes modelos de análise, o ciclo de políticas públicas se caracteriza por diferentes fases, desde o surgimento do problema social, até a etapa de avaliação dos resultados da política implantada, como demonstra o quadro 1.

Subirats *et al.* (2008) defendem que a perspectiva cíclica possibilita a retroalimentação, ao longo de todo o processo de construção da política pública, bem como permite identificar os atores envolvidos em cada uma das etapas, o que reduz a complexidade de análise. É possível investigar, inclusive, as relações de poder, as redes políticas e sociais, assim como as práticas político-administrativas adotadas (Frey, 2000). Os autores apontam, contudo, para alguns limites dessa abordagem (Subirats *et al.*, 2008), a começar pelo caráter descritivo do modelo, que pode, eventualmente, não ser apropriado, uma vez que o desenvolvimento da política nem sempre segue a ordem cronológica das diferentes etapas estabelecidas. Da mesma forma, as

PALAVRAS-CHAVE

Amazônia;
políticas-públicas;
desenvolvimento
regional;
planejamento
energético.

PALABRAS CLAVE

Amazonia;
políticas públicas;
desarrollo
regional;
planificación
energética.

KEYWORDS

Amazon; public-
policies; regional
development;
energy planning.

Recibido:
16/05/2020

Aceptado:
14/06/2021

Quadro 1 - Etapas do Ciclo de Políticas Públicas.

ETAPA	FUNÇÃO
1. Surgimento dos problemas	Identificação e definição dos problemas e suas possíveis causas.
2. Inclusão na agenda	Seleção dos problemas emergentes. Reconhecimento do problema como objeto político.
3. Formulação e decisão do programa	Definição das soluções cabíveis aos problemas identificados. Escolha dos instrumentos de ação.
4. Implementação da política	Aplicação das soluções selecionadas.
5. Avaliação da política	Avaliação sobre a eficiência da política implementada, em relação ao problema identificado inicialmente.

Fonte: Adaptado de Subirats *et al.* (2008).

ligações identificadas entre as etapas podem não ocorrer na prática. Não obstante, Subirats *et al.* (2008) lembram que a análise é centrada na ação estatal, ao invés do contexto social e que a análise sequencial pode impedir a consideração de incompletude do ciclo ou, até mesmo, de ciclos paralelos.

Diante dos limites apresentados, Subirats *et al.* (2008) propõem um modelo pautado na perspectiva sequencial aliado a uma análise “transversal”, com base nas interações entre os atores, seus recursos e as instituições, denominados elementos chaves. A proposta é iniciar a análise pelos “atores”, a partir do contexto das administrações públicas, de modo a compreender as formas de interação entre o Estado e a sociedade civil, para, em seguida, avaliar as influências exercidas pelas “instituições” no comportamento dos atores e, por fim, investigar quais os “recursos” mobilizados pelos atores, na busca pela consolidação dos seus interesses.

A análise tem início, portanto, a partir do momento em que os atores passam a desempenhar um papel na arena política, intervindo, direta ou indiretamente, em defesa dos seus interesses, podendo apresentar diferentes graus de organização, de acordo com a capacidade de construir coalizões e mobilizar recursos. Nesse ponto, é importante ressaltar que existem três grupos principais de atores envolvidos em uma determinada política pública: a) autoridades político-administrativas; b) grupos-objetivo, que incluem atores privados, cuja conduta é responsável, de maneira direta ou indireta, pela causa do problema público a ser resolvido e c) beneficiários finais, que incluem os atores privados, beneficiados com a adoção da política pública.

A interação entre os atores públicos e privados recebe influência dos recursos disponíveis, que se encontram distribuídos de forma desigual entre os atores nas diferentes etapas da política, e das regras institucionais, que podem tanto representar oportunidades de participação e colaboração, como servir de obstáculo, limitando a atuação dos atores.

É importante considerar não somente os recursos financeiros, mas, inclusive, aqueles relacionados a tempo, informação e consenso, lembrando que o peso relativo de cada recurso varia de acordo com a política pública em análise. O que vai determinar a eficiência ou os limites, portanto, é a combinação estratégica dos diferentes recursos, estabelecidos em torno dos interesses de cada ator (Subirats *et al.*, 2008).

As ações e condutas dos atores sofrem também influência de regras e normas institucionais, que devem ser investigadas, de modo a identificar os interesses individuais e coletivos envolvidos. Segundo Elinor Ostrom (2005), as instituições são compostas por regras, responsáveis por guiar os atores, reduzindo, portanto, a incerteza nas interações. O objetivo, de acordo com a perspectiva apresentada por Subirats *et al.* (2008) consiste não em delimitar todas as regras institucionais existentes, mas aquelas a que recorrem os atores envolvidos em determinada política pública, com a finalidade de representar os seus interesses.

3. Metodologia

A metodologia da pesquisa baseou-se prioritariamente em pesquisa qualitativa, constituída de revisões bibliográficas, análises documentais e entrevistas com atores chaves, que efetivamente participaram da formulação das políticas públicas aqui avaliadas.

A análise crítica do Plano Amazônia Sustentável e do Plano Nacional de Energia 2030 teve como base o modelo proposto por Subirats *et al.* (2008), no qual a perspectiva cíclica da política pública é associada a uma análise transversal dos atores envolvidos, dos recursos por eles mobilizados, bem como da influência exercida pelas instituições. Assim, buscou-se compreender as principais ações, deficiências e estratégias políticas, nas diferentes etapas de construção de ambas as políticas.

Os procedimentos metodológicos empregados na análise crítica do Plano Nacional de Energia 2030 incluíram pesquisas bibliográficas e entrevistas acadêmicas, realizadas com o Secretário de Planejamento Energético, Altino Ventura Filho¹, e com o Superintendente de Estudos Econômicos e Energéticos, da Empresa de Pesquisa Energética na ocasião, Ricardo Gorini² (Simas, 2015).

Além da análise documental acerca do Plano Amazônia Sustentável (PAS), também fora realizada entrevista com o Professor André Luis Assunção de Farias³ (Simas, 2015), do Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará, pesquisador de temas pertinentes à Amazônia e com experiência política de expressiva relevância, tendo acompanhado o processo de elaboração e implementação do Plano, estando tudo documentado nos anexos da tese (Simas, 2015).

Por fim, o artigo apresenta um estudo de campo, realizado com unidades produtivas de dendê para a produção de biodiesel, no município de Tomé-Açu. Com o objetivo de avaliar a implementação da Política Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, o estudo contou com entrevistas, realizadas com os principais atores envolvidos, bem como com observação de campo, sendo todos os dados sistematizados na tese de Simas (2015).

4. Resultados e discussão

Essa seção tem como objetivo apresentar as políticas públicas - Plano Amazônia Sustentável e Plano Nacional de Energia 2030, bem como as respectivas análises, refletidas a partir da abordagem adaptada do ciclo de políticas públicas, proposta por Subirats *et al.* (2008).

4.1. Plano Nacional de Energia 2030

Desenvolvido em 2007, pelo Ministério de Minas e Energia, em conjunto com a Empresa de Pesquisa Energética, o Plano Nacional de Energia (PNE) - 2030 representa um instrumento de planejamento, com o objetivo de orientar estrategicamente a expansão energética. Inserido no contexto do Novo Modelo Institucional do Setor, o relatório engajou-se na relação entre os diversos agentes e instituições e na melhoria da qualidade do suprimento energético do país, com o desafio de estimular a competição e novos investimentos (Brasil, 2007).

Reconhecido pelo governo como um documento inédito na ocasião, o PNE 2030 permitiu estimar a demanda e a oferta energética para um período de 25 anos, representando, junto com a Matriz Energética Nacional (MEN), a principal ferramenta de planejamento estratégico do setor.

O Plano Nacional de Energia 2030 foi desenvolvido com base no Ciclo de Planejamento Energético Integrado, que consiste em um processo recursivo, onde as políticas e diretrizes orientam os estudos e pesquisas que irão nortear o desenvolvimento do setor energético nacional. Os estudos e pesquisas que compõem o PNE 2030 foram elaborados pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE)⁴, sob coordenação da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético (SPE)⁵. De acordo com a metodologia empregada, a base dos estudos se divide

em quatro grupos principais: Módulo Macroeconômico, responsável pela formulação de cenários a longo prazo para a economia mundial e nacional; Módulos da Demanda e da Oferta, que compreendem as projeções do consumo final de energia e a formulação de alternativas para a expansão da oferta, respectivamente, e o Módulo dos Estudos Finais, que contempla a integração dos estudos anteriores, de modo a reavaliar as projeções iniciais, com base em aspectos políticos, institucionais e de segurança energética (Brasil, 2007).

Os estudos também contaram com a colaboração de atores não governamentais, entre os quais se destacam especialistas em diferentes áreas, responsáveis por colaborar com a elaboração das notas técnicas que compõem o PNE e dão subsídio para a tomada de decisão. Cada especialista envolvido nos estudos representa sua respectiva instituição de origem e, portanto, seus interesses, contribuindo para compreender o cenário em que o Plano foi elaborado.

Finalizada a elaboração das notas técnicas, os resultados foram apresentados em seminários públicos, realizados com o intuito de estender a discussão à sociedade, envolvendo a participação de centros de pesquisa, universidades e entidades organizadas do setor energético.

O Plano ressalta que o caráter estratégico em que se baseiam os estudos e pesquisas demanda uma coordenação integrada, que deve ser atribuída ao Estado. Convém observar que a concepção e a implementação de políticas públicas para o setor energético são responsabilidade do Ministério de Minas e Energia, que, por sua vez, deve seguir as diretrizes do Conselho Nacional de Políticas Energéticas (CNPE)⁶, órgão vinculado à Presidência da República.

Uma vez apresentada a metodologia utilizada e os principais atores sociais envolvidos, se faz importante delimitar o cenário econômico utilizado como referência, bem como as projeções realizadas para atender o crescimento da demanda energética para o período estimado.

Com uma expansão demográfica prevista em 53 milhões de pessoas e projeções de crescimento do PIB a uma taxa anual média de 4,1%, ao ano, o Plano estimou um aumento na demanda *per capita* de energia de 1,19 para 2,33 tep/habitante.ano. Ainda segundo as estimativas realizadas, o consumo final de energia deverá passar de 165 milhões de tep, verificado em 2005, para valores entre 309 e 474 milhões de tep em 2030, enquanto o consumo total de energia elétrica foi estimado em 1.083,4 TWh para o mesmo ano, sendo esperado uma redução de 5% nessa demanda, passando a estimativa para 1.030,1 TWh (Brasil, 2007).

De acordo com a estratégia definida no PNE 2030, a oferta interna de energia deverá contar com maior participação de produtos da cana, gás natural e outras renováveis, além de uma pequena, porém, maior participação de urânio. Em contrapartida, deve haver uma acentuada redução da participação do petróleo e derivados, passando de 38,7% para 28%, e de lenha e carvão vegetal, de 13% para 5,5%. Pouca mudança é prevista em relação à oferta interna proveniente do carvão mineral e das hidrelétricas.

Em dezembro de 2020, o Ministério de Minas e Energia aprovou o Plano Nacional de Energia 2050, também elaborado pela Empresa de Pesquisa Energética (Brasil, 2020). Com uma sessão voltada a apresentar as principais mudanças em relação ao PNE 2030, foram destacadas “alterações significativas” no cenário nacional e internacional, que geraram impacto no setor energético, como as limitações para o aproveitamento do potencial hidrelétrico na matriz nacional; o acidente de Fukushima e o consequente respaldo no desenvolvimento da energia nuclear, além do forte ganho de competitividade obtido pela energia solar fotovoltaica e pela energia eólica. Além de todas as variáveis inerentes ao campo da geopolítica, vale destacar o contexto da pandemia do coronavírus, cujos impactos sociais e econômicos repercutem diretamente nas projeções da demanda por energia, nos próximos anos.

No PNE 2050, os governos continuam como atores principais, mas é reconhecida uma maior importância aos demais atores, como empresas transnacionais e movimentos globais da sociedade civil, nas tomadas de decisão - vide influência de iniciativas globais, como o Acordo de Paris e as Metas de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

Com base em um ambiente econômico, político e social de maior estabilidade, é previsto um crescimento médio do PIB em 3,1% ao ano, entre 2016 e 2050, enquanto a taxa de crescimento populacional deve ser de apenas 0,3% ao ano, mantendo a tendência de redução observada recentemente. Já em relação ao consumo final de energia, o mesmo cenário econômico indica um crescimento médio de 2,2% ao ano, devendo alcançar o patamar de 562 milhões de tep em 2050, enquanto as projeções indicam um consumo de energia elétrica de 2.100 TWh para o mesmo ano.

Para atender esse crescimento, o PNE 2050 manteve o indicativo de aproveitamento do potencial hídrico, mesmo com a maior parte ainda não explorada, localizada na região norte do país, o que implica em sensibilidades socioambientais, reconhecidas pelos desenvolvedores da política. A energia eólica, por sua vez, ganhou mais destaque, desde o cenário projetado no PNE 2030, uma vez que se tornou a quarta maior fonte geradora de energia, em 2018. As perspectivas delimitadas no PNE 2050 apontam, portanto, para um crescimento na participação da energia eólica, bem como da energia fotovoltaica, em razão da tendência de evolução na competitividade das mesmas. As projeções de aumento na participação da bioenergia ganharam ainda mais força, a partir da implementação da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), que entrou em vigor em 2020.

Considerando o surgimento do problema como uma das mais importantes etapas do Ciclo da Política Pública, em que é possível identificar, de forma clara, os possíveis conflitos de agenda e disputas de poder, a análise do Plano Nacional de Energia 2030 tem início a partir do momento em que a necessidade de planejar o setor energético nacional, a longo prazo, foi reconhecida como um problema público a ser resolvido. Ora, se o Plano é pioneiro nesse aspecto, quais foram os fatores determinantes para incluir o debate na agenda política?

O setor de energia brasileiro tem vivenciado transformações importantes ao longo da história, a exemplo da regulamentação do setor em 1934, além da criação de empresas públicas de energia, da ampliação da capacidade instalada, com grandes obras de geração hidrelétrica, expansão da malha de transmissão, criação do Ministério de Minas e Energia e do amplo processo de privatização do setor de energia, ocorrido na década de 1990 (Cuberos, 2008).

A despeito dessas transformações no setor, o crescimento da demanda de energia elétrica superou a capacidade interna instalada, o que gerou um déficit na oferta de energia no ano de 2001, resultando no episódio popularmente conhecido como “apagão”. Essa crise no fornecimento de energia evidenciou não somente a escassez de chuvas, que na época afetou um sistema predominantemente baseado em hidrelétricas, mas, inclusive, a falta de planejamento do setor energético brasileiro.

Em 2004, é aprovado o Novo Modelo Institucional do Setor, com a finalidade de garantir a segurança no suprimento de energia, promover a modicidade tarifária e a inserção social a partir de programas responsáveis por universalizar o acesso, como o Luz para Todos⁷. Convém destacar, nesse contexto, o Programa de Aceleração do Crescimento, do governo federal, instituído em 2007, caracterizando um cenário desenvolvimentista, em busca do crescimento econômico, cuja expansão da oferta energética é alicerce fundamental. O planejamento passa, então, a ser prioridade e adquire forma através do Plano Decenal de Expansão de Energia Elétrica, considerado um marco para o setor. Entretanto, a necessidade de planejar a longo prazo, de modo a garantir a segurança no fornecimento, com base em uma matriz energética limpa e diversificada, foi fator determinante para a inclusão do Plano Nacional de Energia para o horizonte de 2030, na agenda política do país.

Uma vez reconhecido o problema como objeto político, inicia-se a etapa de formulação da política, responsável por delimitar as ações e as diretrizes mais adequadas. Conforme já descrito, os estudos que dão sustento ao PNE 2030 foram desenvolvidos pela Empresa de Pesquisa Energética, com o apoio de especialistas e pesquisadores de diferentes instituições, pelo qual tem início a análise dessa etapa da política, uma vez que esta deve permanecer ligada aos grupos de interesses e às inter-relações entre os atores e as instituições (Muller & Surel, 2004; Subirats *et al.*, 2008).

Nesse sentido, é possível identificar instituições, cujos interesses residem justamente na consolidação da respectiva fonte energética como alternativa viável para o cenário dos próximos 25 anos, o que evidencia a predominância do viés econômico em que os estudos foram conduzidos. No caso dos recursos hídricos, por exemplo, as principais contribuições provêm de especialistas que representam importantes usinas, entre elas, a Itaipú Binacional, Eletrobrás e Furnas Centrais Elétricas. Os próprios formuladores da política reconhecem que, apesar de alguns estudos terem exigido o envolvimento de equipes multidisciplinares, a partir de consultorias especializadas e uma diversidade de técnicos, outros mais específicos, porém, “foram conduzidos por iniciativa de interessados” (Brasil, 2007, p. 21), a exemplo da Petrobras, principal condutora dos estudos na área de petróleo.

Em contrapartida, não fora apontada a participação de nenhuma instituição responsável por incluir as variáveis socioambientais nos estudos estratégicos de prospecção energética. Os seminários públicos, realizados no intuito de estender a discussão à sociedade, também pouco contribuíram nesse sentido, visto que foram conduzidos após a conclusão dos estudos, não havendo, inclusive, nenhum seminário específico para o tema.

Não obstante, segundo Ventura Filho (Simas, 2015), os convites para os seminários foram feitos de forma direcionada a universidades e entidades relacionadas à área energética, não sendo divulgados para toda a sociedade, o que reduz significativamente o envolvimento de atores, a partir dos seus múltiplos interesses. Vale destacar que a participação do Ministério de Meio Ambiente se restringiu aos seminários públicos, não contribuindo, efetivamente, com a elaboração do PNE 2030. A variável socioambiental foi tratada, portanto, de “modo transversal”, tornando a análise meramente superficial, sem o devido aprofundamento necessário para a definição das fontes de energia que devem compor a matriz (Simas, 2015).

A implementação do Plano Nacional de Energia se concretizou a partir da observação das suas diretrizes pelas demais políticas públicas do setor, atuando, dessa forma, como orientação para os demais planos e para os diversos programas energéticos nacionais. Além do Plano Nacional de Energia 2050, Ricardo Gorini, defende o caráter avaliativo dos Planos Decenais de Expansão da Energia Elétrica, uma vez que, baseados no PNE, são atualizados anualmente e permitem rever estratégias, de acordo com as mudanças nos cenários socioeconômico e energético do país (Simas, 2015). O quadro 3 sistematiza as etapas de

Quadro 2 - Atores envolvidos na elaboração do PNE 2030 e suas principais atribuições.

ATORES	PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES	
Governamentais	Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)	Proposição do PNE ao presidente da república, com a responsabilidade de promover a articulação com as demais políticas públicas.
	Ministério de Minas e Energia (MME)	Formulação e implementação do PNE, de acordo com as diretrizes do CNPE.
	Empresa de Pesquisa Energética (EPE)	Desenvolvimento de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar a elaboração do PNE.
	Centro de Pesquisa Energética (Cepel)	Apoio ao desenvolvimento dos estudos e pesquisas, que compõem o PNE
	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético (SPE)	Coordenação da implementação do PNE.
Não-Governamentais	Centros de pesquisa e Universidades	Ações participativas em seminários públicos.
	Especialistas	Desenvolvimento de estudos e pesquisas para subsidiar a elaboração das notas técnicas que dão base para o Plano.

Fonte: Simas (2015).

Quadro 3. Etapas de construção do PNE 2030, de acordo com o Ciclo de Políticas Públicas.

ETAPA	PRINCIPAIS DETERMINANTES
1. Surgimento do problema	Problemas com o fornecimento de energia frente à expansão da demanda interna.
2. Inclusão na agenda	Necessidade de planejar a expansão do setor a longo prazo.
3. Formulação e decisão do programa	Estudos de levantamento e projeções realizados com o apoio de especialistas, com viés predominantemente econômico.
4. Implementação da política	Concretizada a partir da observação das suas diretrizes pelas demais políticas públicas do setor, atuando, dessa forma, como orientação para os demais planos e diversos programas energéticos nacionais.
5. Avaliação da política	A partir dos Planos Decenais de Expansão da Energia Elétrica, que revisam as estratégias de acordo com mudanças nos cenários socioeconômicos e energético do país; Elaboração do Plano Nacional de Energia 2050, através de medidas de avaliação dos resultados obtidos no PNE 2030.

Fonte: Simas (2015).

formulação do PNE 2030, com base no Ciclo de Políticas Públicas.

4.2. Plano Amazônia Sustentável

O Plano Amazônia Sustentável (PAS) incide em um conjunto estratégico de diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia. Com base na valorização do patrimônio natural da região, o Plano buscou viabilizar atividades econômicas capazes de gerar emprego e renda, de forma compatível com o uso dos recursos naturais. Desenvolvido a partir de um Termo de Cooperação entre o então presidente da República e os governadores da região, o Plano contou com a participação de uma Comissão Interministerial e de representantes de diversos segmentos da sociedade amazônica, sendo publicado em maio de 2008 (Brasil, 2008).

O novo padrão de desenvolvimento proposto pelo PAS implica abandonar a antiga visão do meio ambiente como um entrave ao crescimento econômico e aderir a um modelo sustentável para a Amazônia, redutor das desigualdades regionais. O documento traz como pressuposto fundamental, a responsabilidade do Estado em induzir o crescimento econômico das regiões menos favorecidas e evidencia, dessa forma, a importância da presença do governo na região, garantindo uma efetiva governabilidade sobre os movimentos de ocupação, o adequado uso do território e dos recursos, bem como a provisão de serviços públicos essenciais, entre eles, saúde, educação e habitação (Brasil, 2008).

Para dar base à elaboração das diretrizes, o PAS apresentou um diagnóstico da infraestrutura regional e da situação demográfica, econômica e produtiva da região Amazônica, sendo importante destacar algumas questões-chaves para a real compreensão do cenário em que o Plano se encontrava inserido. Em relação ao crescimento demográfico, o Plano ressaltou a concentração urbana de aproximadamente 70% da população e a acentuação do processo migratório inter-regional, em decorrência da concentração fundiária, da exaustão de recursos naturais e da expansão das atividades agropecuárias. Foram observadas condições precárias no abastecimento de água, saneamento básico e no gerenciamento de resíduos sólidos, além de reduzida capacidade de geração de empregos, consequência da carência de políticas públicas na região, que não acompanham o rápido processo de urbanização, como confirmam os indicadores sociais da Amazônia, que se mantêm sempre abaixo da média nacional (Brasil, 2008, p. 29).

O desempenho econômico da Amazônia, determinado, sobretudo, pelo complexo dos Carajás, pela Zona Franca de Manaus e pelo agronegócio, se dá com base na exploração predatória dos recursos naturais, não havendo incentivos para a formação de mercados para os serviços ambientais ou para produtos oriundos

do patrimônio biológico. Predomina a percepção da Amazônia como fronteira aberta de recursos, onde são desmatadas novas áreas, ao passo que outras são abandonadas de forma subutilizadas ou degradadas; onde o mercado de terra é dominado por latifúndios e onde a grilagem é reconhecida a forma de apropriação de terra mais disseminada (Brasil, 2008).

No tocante à energia, é preciso destacar que a região possui a menor cobertura de domicílios atendidos com energia elétrica do Brasil e ainda depende fortemente do óleo diesel, que além de caro, pode gerar sérios impactos ambientais. A geração hidrelétrica, proveniente, em sua maior parte, da Usina Hidrelétrica de Tucuruí, atende duas grandes indústrias locais, dos setores mineral e metalúrgico, e parte da região Nordeste, restando apenas 30% para o consumo residencial, comercial e de demais indústrias da região amazônica. O Plano ressalta a necessidade de investimentos na geração de alternativas locais descentralizadas, em novas linhas de transmissão e alerta para o risco de uma expansão desordenada da bioenergia, destacando a importância do zoneamento ecológico-econômico para a região (Brasil, 2008).

Em contrapartida à crescente visibilidade, o planejamento regional da Amazônia, ocorrido na segunda metade do século XX, representou uma simples transferência da política nacional para a região, sem que fossem consideradas as peculiaridades e as diversidades regionais, o que gerou grandes perdas locais, além da degradação dos recursos naturais (Becker, 2009). A ausência de um planejamento adequado, aliada aos grandes conflitos de interesses, evidencia a carência de políticas públicas capazes de promover o desenvolvimento regional endógeno, a partir do aproveitamento das potencialidades socioeconômicas da Amazônia.

Baseado nesse contexto, o Plano Amazônia Sustentável surge justamente com o desafio de se apropriar das especificidades regionais e propor um novo rumo para o desenvolvimento da região:

Assim, o PAS surge com o desafio de evitar que o cumprimento de metas nacionais seja meramente transferido para a Amazônia, sem levar em conta suas especificidades e sem internalizar os benefícios gerados ao país, tal como foi feito no passado. Mudar este paradigma é condição necessária para o sucesso das ações estruturantes do desenvolvimento regional (Brasil, 2008, p. 8).

O problema adquiriu força para ser reconhecido como objeto político a partir da união de diferentes atores sociais, que buscaram pautar as questões relevantes e, então, planejar o desenvolvimento sustentável para a Amazônia. Através de uma articulação política dos Estados no ano de 2002, o tema foi acolhido pelo governo do, então, presidente Luis Inácio Lula da Silva e entrou finalmente para a agenda política do país (Simas, 2015).

De acordo com relatos obtidos na entrevista com Farias (Simas, 2015), o modelo participativo foi um dos instrumentos de ação mais importantes adotados na formulação do Plano. Com base nessa metodologia, governos estaduais, bem como diferentes movimentos sociais, seringueiros, ribeirinhos, entre outros, engajados com a proposta de um novo modelo para o desenvolvimento da região, exerceram efetiva participação nos debates, sendo parte de suas demandas incorporadas ao PAS. A proposta de um novo modelo, pautado na valorização dos povos e na cultura da Amazônia, torna o PAS uma política pública pioneira em seus intentos (Simas, 2015).

Farias avalia a etapa de elaboração da política, portanto, como um grande esforço realizado na tentativa de incluir os diferentes anseios dos povos da Amazônia, mas alerta para a ausência dos municípios e do setor produtivo nos debates. Muito embora já houvesse conhecimento de parte dos anseios deste setor, é evidente a necessidade de ainda estender a discussão e a participação política na região - como concorda o diretor da organização Amigos da Terra - Amazônia Brasileira, Roberto Smeraldi (apud Leitão, 2009), ao considerar que o Plano não foi discutido da forma como era previsto, colocando em risco sua legitimidade.

Na avaliação de Farias (Simas, 2015), no entanto, o Plano não chegou a ser efetivamente implementado. Por consequência, as políticas públicas municipais, estaduais e federais permanecem alheias às diretrizes indicadas pelo PAS. A implantação do Plano Amazônia Sustentável em articulação com os demais planos e programas do governo e, como base de orientação para as demais políticas públicas da região, representa,

Quadro 4. Atores envolvidos na elaboração do PAS e suas principais atribuições.

ATORES	PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES	
Governamentais	Ministério do Meio Ambiente	Formular e implementar o PAS, de forma a promover a recuperação do meio ambiente e o uso sustentável dos recursos naturais
	Ministério da Integração Nacional	Articular o PAS com os objetivos de redução das desigualdades regionais, da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)
	Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão da Casa Civil	Compatibilizar o processo de elaboração do PAS com o de planejamento participativo do PPA 2004-2007
	Secretarias estaduais de Planejamento e Meio Ambiente	Elaboração de propostas para o desenvolvimento sustentável dos estados
Não-Governamentais	Centros de Pesquisa, Universidades e sociedade civil	Contribuir com a elaboração do Plano, através de ações participativas, como pesquisa científica, propostas e indagações
	Pescadores, ribeirinhos, sindicatos, agricultores familiares e demais representantes da sociedade	Contribuir com a elaboração do Plano, através de ações participativas, como reivindicações sociais

Fonte: Simas (2015).

sem dúvida, um dos mais importantes desafios, quando se analisa o ciclo da política pública. Cientes, os formuladores do PAS reconhecem como “condição necessária” para garantir o alcance das diretrizes estipuladas, a implementação de ações de desenvolvimento em uma perspectiva territorial, adequadas às diferentes realidades regionais.

Além da perspectiva territorial, Farias (Simas, 2015) ressalta como medida estratégica essencial, a “internalização” das diretrizes do PAS, pelos mecanismos de desenvolvimento regional, de instituições, como o Banco da Amazônia e a SUDAM, o que não tem ocorrido na prática, evidenciando que o Plano não se confirmou como vetor de orientação para o planejamento da região (Simas, 2015).

Na opinião de Souza e Filippi (2010), o Plano Amazônia Sustentável legitima o processo de integração nacional, através de um modelo de desenvolvimento baseado na “vocação agrícola e de exploração mineral” (Souza & Filippi, 2010). Vale Madeira (2014) compartilha da mesma visão, ao considerar que o PAS integra o “modelo de inserção competitiva”, pelo qual se basearam os programas desenvolvimentistas para a região, entre a década de 1990 e os anos 2000, não havendo nenhuma ruptura drástica, portanto, com os modelos anteriores.

A etapa de avaliação da política pública se encontra comprometida, visto que poucas são as iniciativas políticas voltadas para a discussão dos resultados e a reformulação das diretrizes, de modo a incluir novas vozes ao debate ou novas estratégias de implementação. No ano de 2010, houve uma primeira tentativa, através do seminário “Assuntos Estratégicos da Amazônia”, realizado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República em parceria com o Ministério de Meio Ambiente, mas que não resultou em uma nova versão do Plano, até o momento (“O”Eco, 2010). Na ocasião, tanto a ministra do meio ambiente, Isabela Teixeira, como o ministro da Secretaria reconheceram a necessidade de conferir um caráter mais operacional ao Plano. Além disso, defendeu-se a importância de uma política de conhecimento da Amazônia, a partir dos saberes tradicionais dos povos da região, bem como de atividades de pesquisa e monitoramento, em busca de novas estratégias de planejamento.

A ausência de mecanismos de fiscalização ou de monitoramento, que pudessem garantir a efetividade do

Quadro 5. Etapas de construção do PAS, de acordo com o Ciclo de Políticas Públicas.

ETAPA	PRINCIPAIS DETERMINANTES
1. Surgimento do problema	Carência de um planejamento regional adequado às peculiaridades da região.
2. Inclusão na agenda	União de diferentes atores sociais, que sistematizaram as questões relevantes para planejar o desenvolvimento sustentável da Amazônia.
3. Formulação e decisão do programa	Modelo participativo, através da inclusão dos anseios dos povos da Amazônia em direção a um novo modelo de desenvolvimento para a região.
4. Implementação da política	Apesar de implementada a política, a aplicação das soluções não se concretizou, na prática, pois o PAS não atua de fato como uma política pública de orientação para o desenvolvimento da região.
5. Avaliação da política	Poucas iniciativas políticas voltadas para a discussão dos resultados e a reformulação das diretrizes, de modo a incluir novas vozes ao debate ou novas estratégias de implementação do Plano Amazônia Sustentável.

Fonte: Simas (2015).

Plano como uma política estratégica de orientação corrobora, dessa forma, as críticas de Oliveira (2013) a respeito do ideal fechamento do ciclo, comprometido pela falta de processos avaliativos das políticas públicas.

Para finalizar a análise crítica apresentada, as etapas de formulação do PAS, baseadas no Ciclo das Políticas Públicas, são sistematizadas no quadro a seguir.

4.3. Estudo de campo

Com o objetivo de identificar na prática, as formas de articulação entre as políticas públicas das esferas energética e ambiental na Amazônia, Simas (2015) realizou um estudo de campo com a produção de biodiesel, a partir do dendê no município de Tomé-Açu, estado do Pará em 2014. A escolha do objeto partiu do pressuposto que o Plano Nacional de Energia 2030 deveria atuar como base estratégica para o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), bem como o Plano Amazônia Sustentável deveria fornecer diretrizes para a produção do dendê na região amazônica.

Com base na metodologia proposta por Subirats *et al.* (2008), o estudo se debruçou sobre a etapa de implementação do PNPB, com o objetivo de mapear os atores, seus recursos e instituições, o que permitiu evidenciar ou relativizar os pontos de convergência e divergência identificados a partir da análise realizada entre o Plano Amazônia Sustentável e o Plano Nacional de Energia 2030. Para dar início à análise, são apresentados, no quadro a seguir, os principais determinantes envolvidos em cada uma das etapas de construção do PNPB, de acordo com o Ciclo de Políticas Públicas.

O estudo contou com observação de campo e entrevistas realizadas com dois dos principais atores envolvidos na implementação da referida política, sendo eles, os agricultores familiares e as empresas produtoras de biodiesel.

Os agricultores familiares demonstraram um poder de coalizão significativa, porém menor que o poder representado pelas empresas, visto que a sua capacidade de mobilizar recursos é inferior. Além disso, existe certo grau de dependência em relação à empresa, uma vez que os agricultores precisam dos contratos para efetivar a sua inserção no mercado de biodiesel e garantir, assim, a compra do dendê, a assistência técnica e as diretrizes para o financiamento com o banco. Por outro lado, as medidas estipuladas pelo governo, como o Selo Combustível Social (SCS), estimulam a relação de parceria da empresa com os agricultores familiares. Ambos os atores intervêm na política, influenciados pelas normas institucionais a que estão submetidos. A terra, a mão de obra e o tempo para dedicar à agricultura representam os principais recursos disponíveis

Quadro 6. Etapas de construção do PNPB, de acordo com o Ciclo de Políticas Públicas.

ETAPA	PRINCIPAIS DETERMINANTES
1. Surgimento do problema	A identificação do problema tem início com a busca pela segurança energética nacional, pela redução da dependência por combustíveis fósseis e pela emergência de inclusão social de pequenos agricultores familiares.
2. Inclusão na agenda	Os custos relativos à importação do óleo diesel, que representa atualmente o principal derivado de petróleo consumido no Brasil, estimulou a inclusão do biodiesel na agenda política. Além do viés econômico, as questões ambientais, sobretudo, relacionadas às mudanças climáticas, também influenciaram a inclusão.
3. Formulação e decisão do programa	Instrumentos governamentais de incentivo à produção e à inserção social na cadeia produtiva representam a principal estratégia de formulação do PNPB.
4. Implementação da política	A implementação do PNPB se efetivou através dos percentuais mínimos obrigatórios de mistura ao óleo diesel convencional. A cadeia produtiva da soja, já estruturada no país, também contribuiu para efetivar a implementação da política.
5. Avaliação da política	De acordo com as avaliações feitas ao Programa, a criação de um novo mercado para o biodiesel se demonstrou eficiente. No entanto, o desempenho social se encontra abaixo do esperado, até o momento.

Fonte: Simas (2015).

pelos agricultores familiares, em defesa dos seus interesses. Os mesmos são influenciados diretamente pelo mercado de biodiesel, responsável por determinar as regras para a produção e comercialização do dendê, dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais e dos Agricultores Familiares, além da Secretaria de Agricultura do município, que atua na orientação das questões ligadas à agricultura.

As empresas também recebem influência das regras impostas pelo mercado de biodiesel, assim como do governo, através dos mecanismos que estimulam a produção e a inserção social, entre eles o SCS. Com uma capacidade maior para mobilizar recursos, as empresas contam principalmente com o dinheiro, empregado para subsidiar os custos envolvidos na produção de dendê e a tecnologia, que garante o conhecimento acerca do modelo produtivo, recursos estes utilizados para consolidar seus interesses e estabelecer a relação de parceria com os agricultores familiares (Figura 1).

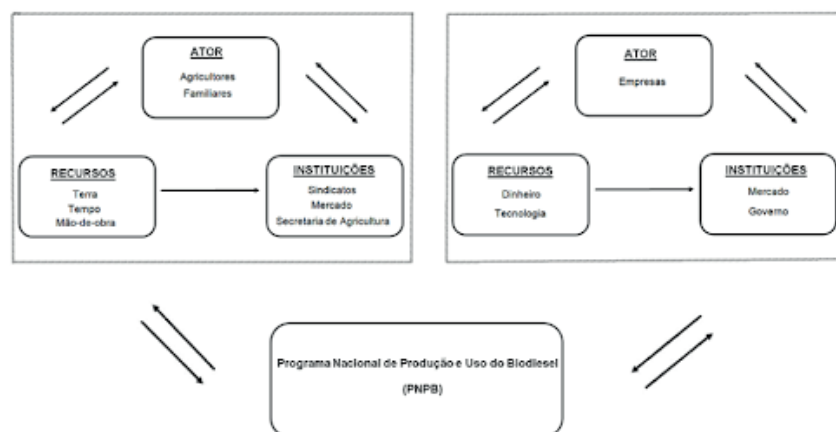


Figura 1. Atores, recursos e instituições envolvidos na produção de biodiesel a partir do dendê, na Amazônia. Fonte: Simas (2015).

Os mecanismos governamentais, portanto, garantem a inserção dos pequenos agricultores familiares na cadeia produtiva do dendê. Embora a inclusão social represente uma diretriz fundamental do Plano Amazônia Sustentável, o mesmo não exerce influência direta, ou seja, não atua como uma política pública de orientação ao PNPB, como deveria. Se o PAS atuasse, de fato, como uma política pública de orientação para o desenvolvimento da região, seria possível mitigar problemas, como os conflitos em torno dos recursos naturais, bem como seria possível implantar uma política de conscientização, em que a terra não seria vista apenas como fronteira de recursos, inclusive pelos próprios agricultores familiares.

Mais uma vez, Bertha Becker (2009) tem razão ao afirmar que os interesses de preservação não prevalecem a nível local. Aqui, também cabe a crítica em relação ao termo “desenvolvimento sustentável”, utilizado pelo Plano. A falta de uma definição clara e de uma estratégia bem definida para atingir a sustentabilidade talvez tenha contribuído para o cenário desfavorável à efetiva implementação do PAS.

Por fim, vale ressaltar que o estudo de caso também comprovou a falta de interação entre os atores sociais envolvidos na etapa de implementação do PNPB, bem como a ausência da participação da sociedade e das secretarias de meio ambiente do Estado e do município, na política energética.

5. Conclusões e implicações políticas

Uma vez realizada a análise crítica do Plano Nacional de Energia 2030 e do Plano Amazônia Sustentável, essa seção consiste em identificar quais as principais convergências e divergências existentes entre ambas as políticas públicas. Considerando a relação de interdependência entre a área ambiental e a área energética no atual contexto mundial, não é possível pensar a política pública, senão de forma integrada e articulada.

Em relação às convergências, elas parecem se concentrar na retórica da sustentabilidade adotada por cada um dos planos. No caso do PNE, é priorizada a expansão energética, com base no desenvolvimento sustentável, através do aumento da participação das energias renováveis na matriz energética nacional. O PAS busca, a começar pelo título, o desenvolvimento sustentável a partir do aproveitamento racional dos recursos renováveis, de modo a gerar emprego e renda às comunidades locais e reduzir as desigualdades sociais. Dessa maneira, uma análise restrita ao conteúdo descrito na apresentação da política pode levar à conclusão que há a possibilidade de conciliar os objetivos estipulados por ambos os planos, em direção a um modelo de desenvolvimento para a Amazônia, capaz de contribuir com o planejamento energético nacional, de forma a gerar benefícios sociais e ambientais para a região. Entretanto, deve-se atentar para as estratégias estabelecidas para atender os objetivos, que, muitas vezes, divergem da retórica estabelecida. Em uma das diretrizes elaboradas pelo PAS, é indicada a promoção da produção de biocombustíveis a partir do aproveitamento econômico de áreas já degradadas, por exemplo, o que é compatível com a meta de expansão da participação dos biocombustíveis, pelo Plano Nacional de Energia. Já no caso das hidrelétricas, o consenso não é tão óbvio entre os Planos, vide o conflito institucional acerca da construção da UHE-Belo Monte.

As principais divergências entre os Planos se concentram na metodologia de elaboração da política, em virtude do grau de envolvimento dos diferentes atores sociais. Se a análise da política pública deve se concentrar no estudo dos indivíduos e dos grupos de interesses, como defendem Muller e Surel (2004) ou, nas palavras de Subirats *et al.* (2008), a partir das inter-relações entre atores públicos e privados, nada mais justo que concentrar a análise das principais divergências existentes nas relações sociais, responsáveis por influenciar o resultado e o conteúdo da política.

A participação da sociedade na elaboração de ambos os Planos se deu de forma bastante distinta. No caso do PNE, a participação social foi mais restrita, uma vez que os seminários públicos, que representavam o único meio pelo qual a sociedade poderia exercer sua contribuição, foram limitados a um público previamente selecionado, entre acadêmicos e profissionais da área energética. E ainda assim, não é possível presumir a efetiva contribuição destes atores, pois, segundo o Plano, “uma parte relevante” do material apresentado e discutido nos seminários fora incorporada, “quando aplicáveis”, às notas técnicas, que compõem o PNE,

o que além de subjetivo, representa uma etapa seguinte à elaboração dos estudos, ou seja, os seminários públicos tinham um caráter muito mais informativo que verdadeiramente inclusivo. Enquanto no PAS, a etapa de elaboração contou com a participação de diferentes atores sociais, representantes de importantes segmentos da Amazônia brasileira, como seringueiros, ribeirinhos e agricultores familiares (Simas, 2015).

Além da sociedade, é preciso identificar a contribuição dos diferentes atores governamentais no processo de construção de cada plano e o resultado da atuação de cada um deles. Um dos aspectos mais importantes, quando se trata de uma política pública na dimensão proposta pelo PAS, é adequar a integração dos diferentes ministérios do governo para garantir a sua efetiva implementação, em conformidade com as demais políticas públicas. Apesar de constarem como colaboradores na elaboração do plano, não é possível identificar a participação dos diferentes Ministérios envolvidos, salvo o trabalho de coordenação, executado pelos Ministérios do Planejamento e Orçamento, do Meio Ambiente e da Integração. O mesmo ocorre com o Plano Nacional de Energia 2030, cuja elaboração é de responsabilidade exclusiva do Ministério de Minas e Energia, não envolvendo nem mesmo a contribuição do Ministério de Meio Ambiente (Simas, 2015). Conduzir o planejamento energético a longo prazo, a partir da potencialidade dos diferentes territórios, sem a efetiva colaboração do MMA, significa não considerar, na devida profundidade, as diversas variáveis socioambientais envolvidas.

A crítica feita por Bertha Becker (2009), em relação à mera transferência de políticas públicas nacionais para a região, se mantém aplicável à realidade da região, uma vez que pouca coisa mudou nesse sentido, desde o início do desenvolvimento regional da Amazônia. As políticas públicas continuam sendo replicadas, sem que sejam consideradas as diversidades características locais. O Plano Nacional de Energia, formulado com o objetivo de planejar a expansão do setor para o país, considera a Amazônia a partir de uma perspectiva de fronteira de recursos, sendo ignoradas as especificidades regionais. A partir da publicação do Plano Amazônia Sustentável em 2008, as diretrizes para um novo modelo de desenvolvimento para a região poderiam ser incorporadas ou consideradas pelo PNE, a fim de delimitar um Plano de Energia direcionado para a Amazônia. No entanto, não houve nenhuma iniciativa por parte do MME nessa direção, ao mesmo tempo em que a implementação do PAS não se efetivou na prática, como defende Farias (Simas, 2015), ou seja, apesar do caráter inovador, em relação aos planos anteriores de desenvolvimento para a região, nenhuma mudança foi alcançada para a Amazônia.

A falta de integração entre os próprios atores governamentais reflete uma deficiência nas redes de interações que formam o espaço da política pública. Como resultado, se estabelece uma desarticulação entre as diversas políticas públicas, federais, estaduais e municipais, o que significa que, na prática, uma política pública pode predominar em relação a outra e anular seus possíveis efeitos. É possível avaliar, nesse sentido, que a sobreposição de interesses é responsável por determinar a efetividade de cada política pública, o que parece sustentar, em grande parte, as divergências existentes entre o Plano Nacional de Energia 2030 e o Plano Amazônia Sustentável.

O estudo de campo realizado com a cadeia produtiva de dendê na região amazônica demonstrou que a implementação do Plano Amazônia Sustentável não se efetivou, uma vez que não atua como uma política de orientação, bem como corroborou a falta de interação entre os atores envolvidos no desenvolvimento da política pública, prevalecendo os interesses e os mecanismos provenientes da esfera energética. Baseado, então, neste cenário, qual seria a estratégia capaz de garantir a consolidação e articulação entre as políticas públicas?

De acordo com Delgado, Bonnal, Leite, Kato e Faria (2007), é necessário pensar as políticas públicas “territorialmente”, de forma a consolidar propostas de desenvolvimento, respeitando os limites locais. Para isso, os autores defendem que o conceito de território deve envolver “um conjunto de relações, disputas e interesses”, não havendo um único território, mas “territórios sobrepostos conforme os objetivos para os quais os mesmos são definidos” (Delgado *et al*, 2007, p. 59).

As diferentes visões de território pelas políticas públicas colaboram com a elaboração de propostas desarticuladas ou “pulverizadas”, evidenciando a necessidade de ações estruturantes, em direção ao ordenamento territorial, que, apesar de ainda enfrentar desafios no Brasil, traz consigo a capacidade de

promover a articulação entre as políticas públicas, bem como a articulação entre os atores sociais, conforme defendem Delgado *et al* (2007).

O desafio atual, na opinião dos autores, consiste, dessa forma, em viabilizar as formas de articulação do Estado e da sociedade civil, em busca por processos sustentáveis de desenvolvimento local ou territorial, o que facilita a articulação e reduz, portanto, as divergências entre as diferentes políticas públicas. “É justamente na base local/territorial que se dá, efetivamente, o processo de articulação de políticas” (Delgado *et al*, 2007, p. 62).

O recém publicado Plano Nacional de Energia 2050 atualizou as prospecções para a oferta e demanda de energia, frente às mudanças no cenário político e econômico, porém, nada mudou em relação ao desenvolvimento da política pública, que permaneceu restrita ao Ministério de Minas e Energia, sem qualquer envolvimento de demais Ministérios, a exemplo do Ministério de Meio Ambiente, cuja participação seria de fundamental importância. Ainda seguindo o mesmo padrão da sua versão anterior - objeto de análise do presente artigo - o PNE 2050 não considerou as divergências regionais do país, o que significa assumir que a política será aplicada na região Amazônica, a despeito das peculiaridades socioambientais locais.

Ainda que o cenário aponte para o crescente desmatamento na região nos últimos anos, não foi identificada nenhuma iniciativa de atualização ou substituição do Plano Amazônia Sustentável. Torna-se evidente a carência de planos de desenvolvimento para a Amazônia que se diferencie dos padrões historicamente apresentados, onde são sistematizadas as vontades “de comandos exógenos aos lugares para onde foram planejados”, de modo que os usos do território não sejam explorados com a exclusividade de atender os interesses de investidores estrangeiros (Nahum, 2019).

Em estudo mais recente no município de Moju, Nahum e Santos (2018) também ressaltam a importância de avaliar a expansão da dendicultura, em uma perspectiva territorial, como uma forma de apontar para a ausência de políticas de Estado, capazes de proporcionar alternativas aos agricultores familiares e ao desenvolvimento rural da Amazônia. A partir do caso do dendê, os autores criticam a tradição política que subordina a região ao mercado externo, sob o mito do desenvolvimento qualificado como sustentável, regional, sem questionar quem usufrui das riquezas geradas.

Os estudos de caso relacionados ao dendê na região amazônica evidenciam, portanto, a falta de uma política pública orientada para a região, como seria a proposta do Plano Amazônia Sustentável, o que possibilitaria a implantação de demais políticas públicas, que efetivamente considerassem as peculiaridades socioambientais da Amazônia.

NOTAS

¹ Entrevista realizada em 3 de março de 2015, via telefone (Simas, 2015).

² Entrevista realizada em 10 de março de 2015, via telefone (Simas, 2015).

³ Entrevista realizada em 17 de dezembro de 2014, via telefone (Simas, 2015).

⁴ Criada em 2004 pela lei nº 10.847, trata-se de uma empresa pública, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, cuja finalidade consiste no desenvolvimento de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético nacional.

⁵ A Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético é responsável por desenvolver ações estruturantes de longo prazo para a implementação de políticas setoriais. Ademais, coordena a elaboração e implementação dos instrumentos de planejamento energético.

⁶ Criado pela lei nº 9.478 de 1997, na condição de órgão de assessoramento do Presidente da República, destinado à formulação de políticas e diretrizes energéticas.

⁷ Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Luz para Todos, instituído pelo presidente Luis Inácio Lula da Silva, através do Decreto nº 4.873, de 11 de novembro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Becker, B. (2009). *Amazônia: Geopolítica na Virada do III Milênio*. Rio de Janeiro: Garamond.

Brasil. (2003). *Modelo Institucional do Setor Elétrico*. Brasília: Ministério de Minas e Energia.

Brasil. (2007). *Plano Nacional de Energia 2030*. Brasília: Ministério de Minas e Energia; Empresa de Pesquisa Energética.

Brasil. (2008). *Plano Amazônia Sustentável: Diretrizes para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Brasileira*. Brasília: Presidência da República; Ministério do Meio Ambiente.

Brasil. (2020). Ministério de Minas e Energia, Empresa de Pesquisa Energética (2020). *Plano Nacional de Energia 2050*. Ministério de Minas e Energia; Empresa de Pesquisa Energética.

Cuberos, F. L. (2008). *Novo Modelo Institucional do Setor Elétrico Brasileiro: Análise dos Mecanismos de Mitigação de Riscos de Mercado das Distribuidoras*. Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Delgado, N. G., Bonnal, P., Leite, S. P., Kato, K. & Faria, D. A. (2007). *Desenvolvimento Territorial: Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais*. Rio de Janeiro: IICA - OPPA/CPDA; UFRRJ.

Frey, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática das análises de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21.

Leitão, K. O. (2009). *A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país*. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Muller, P. & Surel, Y. (2004). *A análise das políticas públicas*. Pelotas: EDUCAT.

Nahum, J. S. (2019). Espaço e política: a representação da Amazônia nos planos de desenvolvimento. In A. C. O. COUTO, T. V. SANTOS & W. O. RIBEIRO. *Amazônia. Fronteiras, grandes projetos e movimentos sociais*. Belém: EDUEPA.

Nahum, J. S. & Santos, C. B. (2018). Agricultura familiar e dendeicultura no município de Moju, na Amazônia Paraense. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 27(1), 50-66.

“O”Eco. (2010, outubro 16). *Desafios para uma Amazônia sustentável*. Recuperado de <https://oeco.org.br/reportagens/24458-desafios-para-uma-amazonia-sustentavel/>.

Oliveira, V. E. (2013). As fases do processo de políticas públicas. In V. Marchetti (Org.). *Políticas públicas em debate*. São Bernardo do Campo: MP Editora.

Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.

Simas, J. P. (2015). *Energia e Políticas Públicas: Análise das convergências e divergências entre o Plano Amazônia Sustentável e o Plano Nacional de Energia 2030 - Estudo de caso do dendê na Amazônia*. Tese de doutorado, Universidade Federal do ABC, Santo André, SP, Brasil.

Souza, A. L. & Filippi, E. E. (2010). O Programa Amazônia Sustentável: novas e velhas estratégias de inserção continental. *Amazônia: Ci. & Desenv.*, 6(11).

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Analisis, Maquetación.