

Capítulo 4

Políticas públicas

Luciano Mattos⁶¹

Marcelo Hercowitz⁶²

O estudo e a execução de políticas públicas são caracterizados por uma curiosa anomalia: além das metodologias, os pesquisadores e os gestores estão divididos pela definição mesma do objeto de investigação e gestão. Precisar quais são os elementos constitutivos de uma política pública é, de fato, uma operação bastante complexa nos níveis teórico e prático. As dificuldades tornam-se evidentes se considerarmos o fato de que os próprios pioneiros no estudo de políticas públicas provêm indicações muito diferentes, ora identificando uma política como um programa projetado com valores, fins e práticas, ora apontado que *o policy making* (o fazer política) é um processo de aproximações sucessivas a algum objeto desejado, onde também o que é desejado é continuamente submetido a reconsiderações. A ênfase no orgânico e programado controle da intervenção pública, implícita na primeira definição, se atenua até desaparecer na segunda, que ao revés, conduz a aspectos como o ajustamento ininterrupto aos fins e à negociação (Regonini, 1989; Lindblom, 1995).

Os estudos baseados na formulação, adoção e implementação de políticas públicas foram difundidos de modo heterogêneo nas diversas tradições culturais. No entanto, é notório que a academia estadunidense possui uma clara preponderância no campo, seja pela origem dos principais pioneiros das linhas de pensamento no assunto, no sentido cronológico ou no caráter quantitativo, pois a imensa maioria dos estudos, publicações e periódicos continuam centrados naquele país. Entretanto, esta clara preponderância tem condicionado sensivelmente os limites das investigações empíricas, pois como mencionam Hogwood & Gunn (1984) *os autores estadunidenses escrevem como se os Estados Unidos fossem o único lugar do universo a ter políticas públicas*. Conforme frisa Regonini (1989), somente a partir dos anos 70, em alguns países europeus, como Inglaterra, Alemanha e Suécia, foram promovidas iniciativas científicas explícitas no campo de políticas públicas. Na Itália, seu país de origem, o

⁶¹ Engenheiro Agrônomo (ESALQ/USP, 1993), Mestre em Engenharia Ambiental (EESC/USP, 1998), Doutorando em Desenvolvimento Econômico (IE/Unicamp); Pesquisador da Embrapa Meio Ambiente, Professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP), Pesquisador Associado do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM).

⁶² Economista (PUC/SP, 1997), Mestre em Economia Ecológica e Gestão Ambiental (Faculdade de Ciências Ambientais, Universidade Autônoma de Barcelona – UAB, 2001), Doutorando em Economia Ecológica (UAB); Sócio-fundador da Ecociente, Gestão e Desenvolvimento Socioambiental.

autor supracitado expõe que a análise de políticas públicas surge como disciplina na grade curricular universitária somente em meados dos anos 80 do último século.

Von Beyme (1986) lembra que o atraso na afirmação do estudo de políticas públicas como setor de pesquisa autônomo nos países latinos, em comparação ao mundo anglo-saxão, talvez não se deva a estranhas dificuldades léxicas, sendo notório que em nosso vocabulário latino exista somente um único termo (isto é, "política") para identificar tanto atividades de ampliação de consenso e poder por parte de um grupo, partido ou coalizão, quanto linhas de intervenção dos centros decisórios públicos em um setor particular, como educação, saúde, defesa ou meio ambiente (para ficar somente nesses exemplos, dentre outros), enquanto a língua inglesa dispõe de duas expressões bem distintas, respectivamente, *politics* e *policy*.

Regonini (1984) bem salienta que o desenvolvimento dos estudos de políticas públicas advém do crescimento das ciências sociais a partir dos anos 20 (século XX), imbuídas na busca de alternativas às graves conseqüências ocasionadas à sociedade com a crise econômica da era do *laissez faire*. Vinte anos depois, duas tendências nesse campo tomam seus próprios rumos, isto é, de um lado surge uma corrente de pensamento fortemente crítica em relação ao posicionamento e aos resultados da disciplina oficial, que é julgada demasiadamente acadêmica e que dista dos reais problemas que afligem a sociedade, propondo o desenvolvimento de uma abordagem multidisciplinar aos problemas sociais, e de outro lado, a corrente movida por uma finalidade mais teórica, que suscita a necessidade de se buscar um conhecimento mais realista e documentado de como efetivamente são tomadas decisões políticas, procurando encontrar e reconstruir os processos concretos de busca de consenso e de gestão de poder. Se por um lado a primeira corrente se distancia da segunda por estar mais entretida com as demandas da sociedade, e segunda julga isso inócuo se não forem diagnosticadas as formas de tomadas de decisão para que a sociedade possa se inserir nesses processos.

Dos interesses analíticos acima derivam as duas grandes linhas de pesquisa nas quais se articulam os estudos sobre políticas públicas. A primeira, caracterizada pela finalidade "prescritiva", analisa os processos de formulação e de atuação da intervenção pública com foco diagnóstico e propósito explícito de melhorar os resultados a partir de sugestões de mudanças e indicações de ações. A segunda, caracterizada pela finalidade "descritiva", predominantemente positiva e explicativa, procura reconstruir a modalidade dos processos decisórios, as características dos atores participantes e as relações entre as diversas fases do *policy making*, de modo a formular modelos mais realistas e incisivos da maneira como foram adotadas as escolhas sobre as alocações dos valores de uma sociedade (Regonini, 1984). Indo

mais a fundo nas diferenças pontuadas pelo autor, a linha prescritiva faz uma análise a partir de idéias ou valores pré-concebidos, enquanto a linha descritiva limita-se ao campo da análise. Idiossincrasias à parte, é nítido que a partir da análise descritiva pode-se remeter à atuação prescritiva.

Além da distinção entre as linhas prescritiva e descritiva, é relevante se ater nas diferenças entre opções metodológicas, a primeira que segue uma abordagem “indutiva”, e a segunda, ao revés, em demonstração “dedutiva”. O método dedutivo faz deduções a partir de experiências, com lógica argumentativa racional ou axiomática, ou em outras palavras, assume premissa que se admite universalmente verdadeira porque dela se podem deduzir as proposições de uma teoria ou de um sistema lógico, e desse modo, tudo aquilo ulterior não altera o ponto de partida, pois a validade dos segmentos vem pela forma e não pelo conteúdo. Já no método indutivo, os enunciados afetam os resultados, ou seja, a hipótese de partida é enriquecida e pode gerar resultado final diferente da premissa básica que norteia o estudo da política pública em questão.

Ao confrontar os termos *politics* e *policy*, é possível considerar que o primeiro refere-se ao poder executivo central, às forças políticas e ao Parlamento (variável independente), enquanto o segundo remete-se às estruturas e às ações que dizem respeito à intervenção da esfera pública (variável dependente). Na conjugação de ambos termos é o tipo de aposta em jogo que condiciona a ação política, ou seja, a relação entre *politics* e *policy* é uma relação dialética, onde muitas vezes a ação da *policy* cria novos atores para a *politics*. Desse modo, é fulcral a sociedade bem interpretar a relação entre *politics* e *policy* para obter noção dos limites objetivados, pois políticas públicas podem emanar não somente dos governos nacionais, mas de igual forma, da sociedade civil organizada.

No contexto europeu ocidental e escandinavo, face à fortíssima tradição de Estado, faz todo sentido diferenciar Governo e Estado, pois a execução de políticas públicas estratégicas não se traduz meramente como uma ação de governos nacionais, mas como uma questão de Estado pouco modificada por qualquer tendência ideológica de Governo temporariamente assentada no poder central, porém, indiscutivelmente, essa diferenciação no contexto latino-americano é pouco nítida, comumente sendo confundidas as diferenças entre Governo e Estado. Isso ocorre pela ainda frágil institucionalidade de nossos Estados, formados recentemente, dando margem para que grupos políticos assentados temporariamente nos governos nacionais confundam (ou ignorem) suas atribuições (quando não dão o golpe e se perpetuam no poder) e façam uso da estrutura de Estado em benefício próprio. No entanto, o avanço do processo democrático nos países latino-americanos tende, a

cada dia, a evidenciar as diferenças entre Governo e Estado, mesmo que essa diferenciação tenha alto custo político, pois centrar a ação do Estado nas questões estratégicas nacionais não é algo trivial ao ferir profundos interesses de grupos políticos historicamente apegados ao poder.

Sarmiento (2007), a partir de achados de Habermas, apresenta de maneira bastante didática a diferença entre Governo e Estado quando expõe que a intervenção do Estado na vida econômica e a provisão de serviços sociais são necessárias para manter o crescimento econômico e o bem-estar social (idéia, como se vê, oposta à visão neoclássica, que presume que o livre mercado tende ao equilíbrio e que a intervenção do Estado desestabiliza a vida econômica), pois quando uma sociedade depende extensivamente de bens e serviços gerados pela produção capitalista privada, a vida econômica tende a ser flutuante e incerta. O Governo tem de fornecer muitos serviços os quais as companhias privadas não estão dispostas a intervir, porque não são suficientemente rentáveis, enquanto que o Estado tem de assumir um número cada vez maior de tarefas, por conseguinte, há resistências em fornecer receitas necessárias às ações de Estado, pois estas provêm de impostos que incidem sobre os indivíduos e sobre as empresas privadas, que menos delas necessitam. Assim, o Governo (de qualquer Estado Nacional) dificilmente pode lidar adequadamente com estas exigências contraditórias se não for muito comprometido com suas causas políticas históricas ou se não souber construir (ou se não detiver) as condições políticas para executar tais ações. Como consequência inevitável, num curto espaço de tempo as pressões tornam-se mais agudas do que dantes, em virtude do âmbito dos serviços fornecidos pelo Estado estar em constante expansão (ou em constante aumento de demandas não atendidas). Logo, a capacidade dos partidos políticos (particularmente daqueles que advogam papel ao Estado) para cumprir as suas promessas tem diminuído, fenômeno que provoca retração parcial do apoio público (pelo menos de seu público histórico) e crise de legitimação.

Assim, existem atributos de Estado que são intransferíveis, sendo operados via políticas públicas. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a quem compete no Estado brasileiro a coordenação da elaboração e avaliação do Plano Plurianual (PPA) (enquanto à Casa Civil compete a coordenação política do Governo), define política pública como um conjunto de formulações conceituais, de objetivos orientados para a solução de um (ou um conjunto de) problema(s) e de diretrizes que orientam condutas, sendo que um conjunto de programas (ou apenas um programa bastante abrangente) pode compor uma política pública. Assim, uma política pública nacional deve consolidar uma leitura comum de um problema, identificar uma situação objetiva e interpretar a conjuntura de onde se quer chegar, sem

olvidar que a execução desse processo se dá por ajustes constantes (como qualquer processo de planejamento). Portanto, ao Governo compete executar os programas governamentais, dentro do propósito ideológico o qual foi eleito, cada qual como uma unidade de gestão de ações executadas por um ou mais atores para a resolução de um problema.

Mas quais são as conseqüências da adesão neoliberal do Brasil, conforme apresentada nos capítulos 2 e 3, para a execução de políticas públicas com caráter estratégico de Estado? E quais são os limites da sociedade civil organizada brasileira na proposição de políticas públicas estratégicas dentro dessa conjuntura? Ao se assumir, dentro dos pressupostos da Economia Ecológica, que a questão ambiental é questão de Estado, como fica a internalização do meio ambiente na pauta governamental? Antes de responder essas três fundamentais indagações, num sentido didático, vejamos quais são as tipologias de políticas públicas e como elas se relacionam com a questão ambiental.

Lowi (1970; 1972; 1995) cunhou quatro tipologias de políticas públicas: “distributivas”, “redistributivas”, “reguladoras” e “constitucionais”. As políticas distributivas são aquelas que fornecem benefícios bem precisos a grupos sociais, setoriais ou regionais, sem nenhuma relação explícita ou direta com os respectivos custos dos benefícios, que recaem sobre toda coletividade da sociedade por meio de medidas fiscais. Por sua vez, entram na categoria fiscal acima os programas de transferência de renda com critérios sociais (ex: Bolsa Família), os subsídios concedidos para culturas agrícolas ou ramos industriais específicos, as facilidades fiscais concedidas a categorias sociais e profissionais ou áreas geográficas particulares, os programas de obras públicas localizados em determinadas zonas, entre outros. As políticas redistributivas são aquelas que fornecem benefícios a grandes faixas sociais, portanto, comportam custos sensíveis, mas repartidos entre amplos grupos sociais. Exemplos destas políticas podem ser encontrados na reforma agrária, reforma da previdência social ou em medidas progressivas de taxaço do imposto de renda, entre outros. As políticas reguladoras são aquelas que condicionam os comportamentos de determinadas categorias ao impor respeito às leis, códigos, tetos de lucros (conforme o ramo produtivo) e regras de vínculos da iniciativa privada. O código de trânsito, a lei de defesa do consumidor, as regras legais de inibição de fusões de monopólios (que podem comprometer a vida econômica do país) ou acordos internacionais de proteção da camada de ozônio e de regulação climática são exemplos desta tipologia de política pública (no caso dos exemplos internacionais, a classificação é condizente desde que sua aplicação esteja atrelada às políticas públicas nacionais). E as políticas constitucionais são aquelas que estabelecem os procedimentos para a adoção das

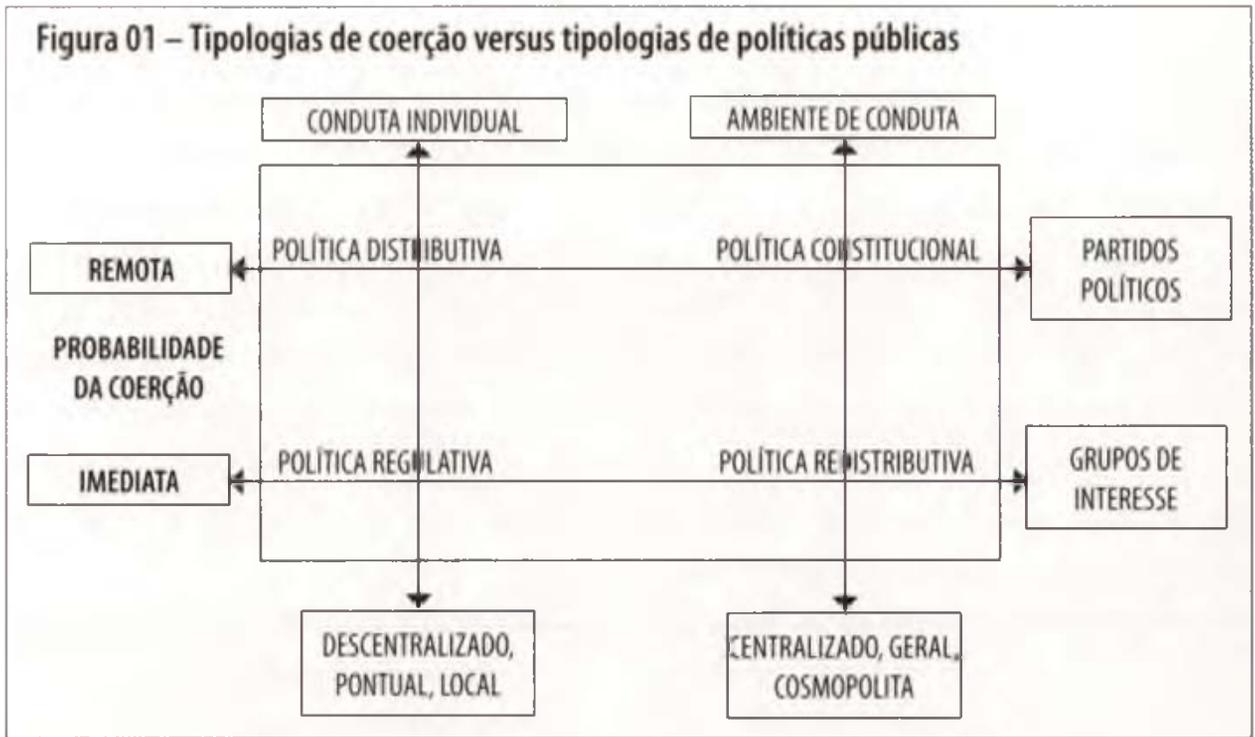
decisões públicas e as relações entre os vários aparelhos do Estado, tendo caráter transversal às acima citadas (Regonini, 1989).

Regonini (1989), ao remeter-se a Lowi (1972), salienta que cada uma das categorias de *policy* corresponde a uma arena de poder diferente, isto é, uma diversa rede de atores, uma diversa estrutura de processos decisórios e um diverso contexto constitucional. Assim, a lógica de variável independente da *politics* e de variável dependente da *policy* pode se inverter e resultar na intraduzível situação onde a *policy* *determines politics*.

Antes de se discutir como se relacionam as três primeiras tipologias de políticas públicas (pois a última, como já indicado, é transversal e impõe as regras de criação das demais), vejamos a importância da coerção e dos processos políticos que balizam essa relação. Lowi (1970) aponta que o mais importante conceito dinâmico que amarra todas as variáveis estruturais é a coerção, pois inevitavelmente existe um elemento intrínseco de coerção na vida coletiva. As organizações são os meios de estabilizar as relações entre os membros da coletividade e o Governo o meio de legitimar as coerções. O autor pondera que existem muitas formas e origens de coerção, iniciando com formas de uso da força física entre um indivíduo e outro (ou entre grupos de indivíduos) até a mais efetiva e sistemática delas, com forma e origem no Estado.

Lowi (1972), ao complementar seus achados da obra anterior, pondera que as formas de coerção disponíveis ao Governo podem ser remotas, isto é, as sanções são ausentes, imediatas ou pré-estabelecidas (a não ser que seja uma ditadura, fazendo-se desnecessárias sanções pré-estabelecidas). Essas formas de sanções são relativamente simples de se impor estatutariamente, porém, se forem demandadas ações ou condutas que envolvem um ambiente mais amplo, sem dúvida crescem as complexidades. A Figura 01 ilustra essas idéias do autor, que se tornarão mais claras adiante na discussão sobre relações entre as três tipologias de políticas públicas.

Para Lindblom (1968), uma *policy* é resultado de muitos processos com compromissos políticos envolvidos, e em complemento, para Bauer & Gergen (1968), *policy* é um cenário envolvendo decisões com amplas ramificações e longas perspectivas na vida de uma organização (e na vida coletiva – grifo nosso), desse modo, *policy* é algo indissociável das decisões públicas. Desta feita, o processo de definição da *policy* envolve profundos interesses econômicos, sociais e, claramente, ideológicos, abrindo um campo de ampla disputa política. Esse conjunto de idéias nos leva a concluir que também são indissociáveis o processo político de definição da *policy* e a coerção, pois processos que envolvem interesses exigem força política.



Retornando à Lowi (1970), os processos políticos de formulação de políticas públicas distributivas possuem probabilidades mais remotas de coerção, enquanto os processos políticos de políticas públicas reguladoras já ferem outros interesses, sobretudo econômicos, podendo demandar formas coercitivas mais ou menos intensas. Mas a grande complexidade política está na definição de políticas públicas redistributivas, demandando coerções imediatas dentro de um ambiente de conduta bastante amplo, pois promovem profundos confrontos entre interesses de classes. Mas Lowi (1972) bem lembra que o embate de classes não é particularidade somente da pauta de discussões de políticas públicas redistributivas (ainda que nelas os conflitos sejam bem mais exacerbados), podendo configurar-se, de certa forma, também na formulação de políticas públicas distributivas, que comumente prevalecem na pauta de conselhos formados entre governo e sociedade (por sua menor complexidade e alta visibilidade).

Dentro dos achados de Lowi (1970, 1972), Regonini (1989) menciona que, em particular, os processos políticos de formulação de políticas públicas distributivas tendem a ativar as organizações para objetivos precisos, bem circunscritos, que procuram pressionar as comissões parlamentares competentes, as quais por sua vez assumem estilos decisórios marcados pela colaboração e pela troca recíproca de favores (com flagrantes interesses eleitorais – grifo nosso). Já os processos análogos das políticas públicas redistributivas, ao revés, são jogados essencialmente através de complexas negociações entre as grandes organizações dotadas de alta representatividade (não necessariamente numérica, mas de expressivo poder político-

econômico, que incluem sindicatos de trabalhadores e patronais, federações e confederações de representação setorial, associações de empreendedores e outras) e os responsáveis políticos do executivo (que muitas vezes não detêm a neutralidade entre as partes interessadas em conflito ou a visão de Estado demandada). Já os processos de definição das políticas públicas reguladoras, como foram apresentados anteriormente, podem exigir formas mais ou menos intensas de coerção, no entanto, não contraditoriamente, tendem a fomentar processos decisórios também conflitantes devido à sua visibilidade mais ampla, mais próximas da imagem corrente do processo político, com opinião pública mobilizada e polarizada (mas não necessariamente remetida às classes sociais) e processos apertados de votação nos Parlamentos, plebiscitos ou referendos.

Especificamente nos casos das políticas públicas distributivas e redistributivas, a primeira geralmente apenas envolve novos critérios na distribuição do orçamento já arrecadado da esfera pública (ex: Bolsa Família), no entanto, a segunda determina novas taxações de renda (ex: novos critérios de alíquotas de imposto de renda pessoa física ou jurídica) e riqueza (ex: desapropriações de latifúndios para implementação de reforma agrária) do orçamento público ainda não arrecadado da esfera privada, o que expõe os motivos para tanta resistência política e, conseqüentemente, demanda de coerção.

Mas como as tipologias de políticas públicas distributivas, redistributivas, reguladoras se relacionam com o meio ambiente? O processo de construção de uma pauta ambiental que efetivamente balize o desenvolvimento nacional em bases sustentáveis é extremamente complexo, pois exige políticas públicas de perfil distributivo, redistributivo e regulador. Porém, seria um grande chavão mencionar que a questão ambiental é complexa somente por essa particularidade, pois questões sociais e econômicas, de igual forma, também trazem consigo essa complexidade. A grande diferença que se põe em curso é que a questão ambiental exige novo aparato de leis e de instrumentos econômicos que afetam profundamente todos os interesses políticos e econômicos estabelecidos, pressupondo novos estilos de vida e de produção, distribuição, circulação e consumo de mercadorias, assim como novas formas de descartes de resíduos de produção e consumo.

O leitor pode se perguntar então se na questão social e econômica, a exemplo da questão ambiental, as inovações também não afetam os mesmos interesses políticos e econômicos. Obviamente que sim, mas geralmente de maneira mais setorial. Tomemos como exemplo a reforma agrária. Fazê-la significa preparar as bases social e econômica (e também ambiental, se a proposta for de concatenar reforma agrária e agroecologia, mas não consideremos a hipótese) para o processo de de-

envolvimento de uma nação, contudo, significa também mexer com patrimônio historicamente consolidado e com profundos interesses políticos e econômicos do setor ruralista. Ainda que as classes média e alta do meio urbano estejam dissociadas do patrimônio latifundiário, elas majoritariamente também reagem contra, não propriamente por solidariedade de classe social dominante, mas porque sentem seu patrimônio urbano indiretamente ameaçado, desta feita, se a reforma agrária tiver sucesso, fica um sentimento político de resistência das classes médias e altas urbanas ao Governo em vigência, porém, sem alterar o *modus operandis* de suas vidas sociais e econômicas. O exemplo exposto difere do que ocorre na questão ambiental, onde as mudanças podem até pressupor desafios mais amenos à sociedade, no entanto, que a afetam como um todo ao quebrar tradições, hábitos ou padrões de consumo de todas as classes sociais.

Outro ponto relevante a destacar é que os problemas ambientais são mais abstratos e menos perceptíveis no curto prazo pela sociedade que os problemas sociais, econômicos e políticos (a não ser que ocorra um grande impacto ambiental, como o desastre nuclear de Kiev, por exemplo), assim, a inserção da questão ambiental nos processos de desenvolvimento tornam-se menos interessante politicamente. Um governante mais pragmático poderia pensar: para que abrir uma disputa política e onerosa financeiramente ao caixa de minha unidade de gestão, se a questão ambiental não faz parte do processo cognitivo e crítico da sociedade? Como orientar o gasto público para algo que tem baixos retornos eleitorais? O semelhante ocorre com a educação. Assim, o papel de setores mais críticos da sociedade em relação ao meio ambiente também deve ser o de encontrar justificativas políticas para a mudança dos estilos de vida econômica.

Em tempo, apontemos alguns exemplos de políticas públicas ambientais de perfil distributivo, redistributivo e regulador. A lei federal de crimes ambientais e as novas normas de emissão de efluentes industriais estabelecidas pela Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (Cetesb) no Estado de São Paulo são dois exemplos, entre tantos, de políticas públicas ambientais reguladoras. Já um programa nacional de serviços ambientais que se propõe a ofertar uma bolsa verde aos agricultores familiares, a partir de novos critérios de gastos públicos dentro das fontes já existentes de tributação financeira, ou uma prefeitura que articule a aprovação de uma lei municipal que destine parte dos recursos financeiros arrecadados com o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) Ecológico aos proprietários rurais que mantenham ou recuperem áreas com cobertura florestal, constituem-se como casos de políticas públicas ambientais distributivas. Porém, se um país propõe criar um novo imposto para fomentar um fundo ambiental e com

ele operar uma política de serviços ambientais (como no estudo de caso da Costa Rica apresentado no capítulo 7, onde fora criado um imposto adicional sobre consumo de combustíveis fósseis para alimentar o Fundo Nacional de Financiamento Florestal) ou se uma nova lei federal for criada prevendo que propriedades rurais e plantas industriais que não se adaptarem (dentro de um período determinado de tempo) às novas exigências ambientais tornam-se passíveis de desapropriação pública, em ambos casos, temos caracterizada a introdução de políticas públicas ambientais redistributivas.

Vale ainda salientar que iniciativas de adesão voluntária (a) que envolvam provedores-vendedores e beneficiários-compradores de serviços ambientais (ex: créditos de carbono) restritamente da esfera privada, (b) que não prevejam a participação orçamentária e gestora dos Estados Nacionais e (c) que não estabeleçam vínculo obrigatório às políticas públicas, indubitavelmente, não entram na tipologia de Theodore Lowi e não se constituem como políticas públicas, e sim como exemplos de livre iniciativa de mercado. Em suma, não há política pública sem a presença dos Estados nacionais, e sua ausência também releva os projetos de serviços ambientais a períodos e resultados temporários.

Mas como garantir longevidade na prestação de serviços ambientais com períodos e resultados permanentes? Podemos destacar dois pontos fundamentais. Primeiro ponto: é imprescindível que haja um “plano nacional de desenvolvimento”, e dentro dele, uma “política nacional de meio ambiente” que balize o desenho de todas as políticas públicas federais, estaduais e municipais. Esse ponto não é tarefa trivial e exige uma profunda renovação institucional nos processos de gestão pública. No contexto brasileiro, conhecimentos de gestão ambiental necessitam ser assimilados por todos os gestores públicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (e órgãos estaduais e municipais afins) para que a construção do Plano Plurianual (PPA) (e planos de governos estaduais e municipais) já contemple os critérios ambientais na concepção e avaliação de resultados de todos os programas governamentais, ficando sob a responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente (MMA) (e órgãos estaduais e municipais ambientais) o apoio à execução de políticas públicas aos demais ministérios, secretarias estaduais e municipais, estratégia esta que garante os quesitos ambientais previamente nos processos de desenvolvimento.

Ainda dentro do processo de renovação institucional, os gestores públicos ambientais também demandam assimilar conhecimentos de gestão pública de processos estratégicos de desenvolvimento. Uma das grandes dificuldades que se assiste no Brasil é que a gestão ambiental é atribuição restrita dos órgãos ambientais, que

não têm orçamento, *staff* competente e força política para balizar com critérios ambientais a execução de políticas públicas, tampouco atribuição legal para conceber e analisar os resultados, no âmbito ambiental, das políticas públicas dos demais ministérios e secretarias estaduais e municipais. O papel conjunto de planejamento e meio ambiente deve ser o de qualificar todas as políticas públicas de modo a não reduzir a questão ambiental a algo setorial e oposto à diretriz nacional de desenvolvimento econômico.

Segundo ponto: é igualmente imprescindível que haja uma “política nacional de serviços ambientais”, acoplada à política nacional de meio ambiente, que contemple (a) um programa de ciência e tecnologia para levantamento e contabilidade do patrimônio ambiental de forma a condicionar e qualificar o plano nacional de desenvolvimento, sobretudo, para gerar conhecimento à (i) substituição de recursos não renováveis por recursos renováveis, (ii) definição de limites de exploração de recursos renováveis dentro da capacidade de renovação do meio ambiente e (iii) definição da capacidade de absorção de resíduos pelo meio ambiente; (b) um programa de transferência de renda, de caráter temporário, voltado para populações de baixa renda de áreas rurais, e que estimule economicamente a reestruturação produtiva agroflorestal, agrosilvipastorial e agroextrativista de propriedades rurais individuais e áreas de uso coletivo; (c) um programa de desenvolvimento econômico sustentável, com linhas de crédito rural e industrial submetidas a critérios ambientais e incentivos econômicos para cumprimento de quesitos ambientais (ex: desconto nas parcelas de amortização financeira); (d) um programa institucional de governança que defina, nitidamente, as atribuições do governo e da sociedade civil organizada na questão ambiental.

Ao cruzar as propostas acima com as tipologias cunhadas por Theodore Lowi, pode-se concluir que um programa de transferência de renda exige a criação de uma política distributiva, um programa de desenvolvimento econômico sustentável demanda a instituição de uma política redistributiva e um programa institucional de governança requer a elaboração de uma política reguladora.

O programa de transferência de renda deve ter caráter temporário no intuito de promover a inclusão social definitiva das populações rurais de baixa renda na vida econômica do país, sendo que essa passagem confere ao seu público a participação ativa no programa de desenvolvimento econômico sustentável. Por conseguinte, ambos os programas devem ser conjuntamente planejados para atingir esse objetivo, com o recurso público paulatinamente deixando de entrar na vida econômica como renda para se tornar força produtiva. No caso específico do programa de desenvolvimento econômico sustentável, se já houver as fontes fiscais demandadas, a

política pode ser distributiva, porém, mesmo nessa condição, é estratégico que seja redistributiva (a partir da cobrança de *royalties* e ecotaxas de empreendimentos que impactem o meio ambiente) não só com o objetivo de arrecadar fontes financeiras adicionais, mas como forma de onerar economicamente as atividades produtivas altamente geradoras de impactos ao meio ambiente. O fluxo de recursos financeiros para um fundo ambiental redistributivo deve ser perene e com aumento gradativo de exigências ambientais legais ao longo do tempo. Num primeiro instante, a estratégia poderia parecer arriscada para o processo de desenvolvimento econômico, com probabilidade de regressão econômica e redução de empregos, porém, se concomitantemente houver linhas de crédito rural e industrial submetidas a critérios ambientais e incentivos econômicos para cumprimento de quesitos ambientais, opções inovadoras são criadas de forma a garantir as adaptações necessárias à estrutura produtiva rural e industrial do país, sem o risco ou ônus real de regressão econômica e redução de empregos, ao revés, novos serviços podem ser gerados para auxiliar esse processo adaptativo, com ampliação dos postos de trabalho.

Refletamos agora sobre o programa institucional de governança. De acordo com Sarmiento (2007), a legitimação de políticas públicas é estudada pelo estreito ângulo da abertura das arenas de decisão e afasta-se das dimensões cognitivas e simbólicas da ação pública. Um dos meios ensaiados para superar esta limitação é o novo conceito de governança, entendido por um lado como um espaço político fortemente diferenciado em redes setoriais, e por outro, como reação a um Estado incapaz de formular e controlar as políticas públicas isoladamente. Assim, a governança é um modo de ação em redes de políticas públicas que mistura atores públicos e privados. A questão ambiental exige uma estratégia nesse sentido, pois é muito ampla e inserida no cotidiano de indivíduos e instituições privadas, que passam a ser protagonistas do processo de adaptação a um pressuposto de desenvolvimento ecológico econômico. Falar em governança não se trata de reduzir ou menosprezar a importância do Estado no processo de desenvolvimento, pois sem ele o mesmo processo não se estabelece, mas de conferir co-responsabilidade à sociedade na questão ambiental.

Voltemos então à primeira das três perguntas lançadas acima: mas quais são as conseqüências da adesão neoliberal do Brasil, conforme apresentada nos capítulos 2 e 3, para a execução de políticas públicas com caráter estratégico de Estado? Galvão & Brandão (2003) expõe que se, no âmbito da política (no sentido de *politics*), o impedimento do presidente Fernando Collor de Mello, a posse de seu vice Itamar Franco e a eleições de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva contemplam mudanças, no âmbito da economia, ao contrário, a mesma trajetória acena

para uma linha de continuidade.⁶³ As privatizações, concessões de serviços públicos, desmonte do controles estatais e outras medidas assemelhadas continuaram seus cursos durante toda década de 90, sem serem questionadas na década seguinte. O fato é que o planejamento governamental do desenvolvimento no Brasil alcançou seu auge (*como fora visto no capítulo 2*) nos governos militares, quando esteve associado ao autoritarismo vigente, assim, o planejamento terminou sendo erroneamente identificado como instrumento autoritário, típico do momento histórico nacional que se queria superar. Mas outros fatores também contribuíram para essa rejeição, como a deterioração da capacidade de mobilização de recursos e de investimentos do Estado e a autonomização das instituições de orçamento e de execução orçamentária no interior do aparelho estatal, estimulada pela descrença de planos, com o afastamento crescente das metas programadas aos resultados observados.

Ainda de acordo com Galvão & Brandão (2003), em contrapartida, o arranjo programático-operacional foi tratado com afincamento e relativa precisão, estabelecido na trilogia PPA-LDO-LOA (Plano Plurianual [PPA], Lei de Diretrizes Orçamentárias [LDO] e Leis Orçamentárias Anuais [LOA]), definindo-se aqueles mesmos parâmetros – prazos, critérios e executores – ausentes no caso anterior. A LDO age como uma “camisa de força” e acopla PPA (quadrienal) e LOA (anual) a cada ano. Conquanto compreenda uma parte relevante e indispensável das funções de planejamento, esse arranjo programático-operacional não é capaz, por si, de ocupar a contento o vazio da falta de reflexões e debates mais amplos sobre os rumos do desenvolvimento nacional. Uma boa visão do conjunto das ações de governo, ano a ano ou no horizonte plurianual, não substitui uma visão abrangente dos destinos nacionais, nem ao menos permite que a sociedade promova, de maneira efetiva e isenta de “tecnicidades”, o debate sobre o futuro almejado, capaz de criar as condições para que se pavimente o caminho necessário ao avanço do desenvolvimento econômico escolhido. No texto constitucional de 1988, são os planos nacionais, regionais, setoriais e de ordenamento territorial que devem se ajustar ao PPA, e não o contrário, como se apenas os meios devessem condicionar inexoravelmente os fins almejados. Em

⁶³ Salvo melhor juízo, uma importante mudança introduzida pelo Governo Itamar Franco, além, é claro, do próprio Plano Real, foi o reconhecimento da necessidade de uma intervenção assistencial direta, em grande escala, cujas ações foram capitaneadas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), órgão de representação da sociedade civil e governo, legitimado pelas forças que ampararam o processo de impedimento do Presidente Collor; já o Governo FCH criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e a Previdência Rural; e o Governo Lula ampliou os programas sociais, com destaque para o Bolsa Família, além de criar ou ampliar programas setoriais para populações rurais mais carentes, como a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PPA) e ampliação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

suma, a programação de dispêndios ao longo dos exercícios fiscais se tornou mais importante que assegurar os melhores rumos para as ações de governo.

Relembremos agora a segunda pergunta: e quais são os limites da sociedade civil organizada brasileira na proposição de políticas públicas estratégicas dentro dessa conjuntura? A conseqüência mais grave na nova forma constitucional de se conceber políticas públicas e programas governamentais dissociadas de um plano nacional de desenvolvimento é que o exercício de elaboração do PPA vira um campo de disputa política pontual, com cada gestor público defendendo causas regionais, setoriais ou (até comumente) pessoais, fato que reduz não só a efetividade dos resultados futuros, mas que fecha os espaços para um debate nacional de projeto-país. Um exemplo bastante emblemático pode ser ilustrado no caso dos programas territoriais, tão relevantes para a questão ambiental: a falta de uma diretriz nacional gerou pelo menos dez programas territoriais no PPA 2004/2007⁶⁴ (vale ressaltar que os objetivos são tão pouco claros que pode haver outros programas passíveis de classificação como territorial), distribuídos em quatro ministérios, sem nenhuma integração intra e entre as unidades gestoras e com orçamentos irrisórios. Outro exemplo é do Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural (Proambiente), que no seu âmago, não é somente uma proposta de programa piloto de serviços ambientais, mas uma tentativa bem mais complexa de qualificação de vários programas setoriais que impulsionem, a partir de suas inovações rurais, a criação de uma política nacional de serviços ambientais, mas que não obteve o êxito esperado por exigir uma grande articulação entre ministérios, ação que pressupõe uma forte coordenação política, algo ausente na nova lógica neoliberal do Estado brasileiro. Estes achados levam a conclusão de que apesar da ampliação dos espaços de participação da sociedade civil em conselhos federais, as perspectivas de efetividade de suas propostas de políticas públicas tornam-se limitadas com o advento do PPA.

Quanto à última questão: ao assumir, dentro dos pressupostos da Economia Ecológica, que a questão ambiental é questão de Estado, como fica a internalização do meio ambiente na pauta governamental? Ao contrário do que sugerem pensadores da Economia Ambiental, a ausência ou redução do papel do Estado compromete a questão ambiental, pois externalidades ambientais negativas, conforme demons-

⁶⁴ Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas (Mesorregiões), Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões (Promover) e Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso), todos do Ministério da Integração Nacional; Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), Agenda 21, Subprograma de Política de Recursos Naturais (SPRN) e Gestão Ambiental Rural (Gestar), todos do Ministério do Meio Ambiente; Arranjos Produtivos Locais (APL) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

trado no capítulo 3, exigem regulação estatal. Assim, a pauta ambiental não pode ser deixada somente às relações de mercado, pois elas não tendem ao equilíbrio, e sim às incertezas. Podem-se ter avanços pontuais nas relações de mercado, alguns inclusive dentro dos pressupostos econômicos ecológicos, porém, a tendência é a predominância de medidas ambientais com concepções neoclássicas que norteiam a Economia Ambiental. A adoção prioritária dos pressupostos econômicos ecológicos exigiria também grandes mudanças políticas econômicas, sobretudo no que se refere a uma política de investimentos agropecuários e industriais assentados em bases mais sustentáveis, que se choca com a atual diretriz macroeconômica de altos juros (que repelem investimentos) e metas de inflação.

Atualmente, a pesquisa sobre as relações entre as políticas dos governos e suas escolhas macroeconômicas tende a distanciar-se do campo das *policy studies* para constituir o segmento mais importante de uma nova área disciplinar, a *new political economy*. Da parte dos estudiosos de políticas públicas surgem fortes críticas à nova abordagem, tanto ao acusá-la de demonstrar interesse somente aparente pelas *policies* quanto à crítica pela omissão de aspectos essenciais, como o efetivo grau de implementação, as modalidades concretas de aprovação ou o nível de satisfação dos usuários (Van Dyke, 1968), além do caráter estratégico de cada *policy*.

Nesse sentido, os estudiosos de políticas públicas reagem e direcionam seus trabalhos na identificação de redes de atores mais significativos e na avaliação de seus respectivos graus de influência nos processos que precedem a adoção de algumas importantes decisões políticas. Impulsionada por uma clara inspiração anti-sinóptica, a corrente crítica tende a valorizar a importância das análises históricas e contextuais, assim como tomar estudos de casos como exemplos pontuais (Regonini, 1984). Logo, o próximo capítulo traz relevante debate sobre o papel do capital social e do controle social na gestão de políticas públicas, algo determinante para a questão ambiental e que se liga de forma salutar às críticas e preocupações acima de Van Dyke (1968) e Regonini (1984).

Referências bibliográficas

- BAUER, R.A. & GERGEN, K.J. (eds) (1968). *The Study of Policy Formation*. New York: The Free Press. Pp 392.
- GALVÃO, A.C.F. e BRANDÃO, C.A., *Fundamentos, motivações e limitações da proposta dos "Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*. In: GONÇALVES, M.F., BRANDÃO, C.A. e GALVÃO, A.C.F., *Regiões e cidades, cidades nas regiões. O desafio urbano-regional*. São Paulo: Editora Unesp.
- HOGWOOD, B. & GUNN, L. (1984). *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press.
- LINDBLOM, C.E. (1995). *The Science of Muddling Through*. Pp 113-127. In: THEODOULOU, S.Z. & CAHN, M.A. *Public Policy – the essential readings*. Northridge: California State University.
- LINDBLOM, C.E. (1968). *The Policy-Making Process*. New Jersey: Prentice-Hall Inc. Pp 122.

- LOWI, T.J. (1995). *Distribution, Regulation, Redistribution: the functions of Government*. Pp 15-26. In: THEODOULOU, S.Z. & CAHN, M.A. *Public Policy – the essential readings*. Northridge: California State University.
- LOWI, T.J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. In: *Public Administration Review*. Vol. 32, nº 4 – jul-aug – pp 298-310.
- LOWI, T.J. (1970). Decision Making vs. Policy Making: toward and antidote for technocracy. In: *Public Administration Review*. Vol. 30, nº 3 – may-jun – pp 314-325.
- REGONINI, G. (1989). *Lo Studio della Política Pubbliche*. In: Panebianco, A. (ed). *L'analisi della política: tradizioni di ricerca, modelli, teorie*. Pp 491-516. Bologna: Il Mulino.
- SARMENTO, C.M. (2007). *Políticas Públicas e Culturas Nacionais*. FSCH-UNL, mimeo.
- VAN DYKE, T.E. (1968). *Agents and Actions*. Basel: Birkhäuser Verlag.
- VON BEYME, K. (1986). *The contemporary relevance of the concept of the State*. Heidelberg: Heidelberg University Press.