



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira
Centro de Pesquisas do Cacau



BOLETIM TÉCNICO N° 223

POLÍTICAS PÚBLICAS E O SOCIOAMBIENTALISMO

MINISTÉRIO DA
AGRICULTURA, PECUÁRIA
E ABASTECIMENTO



2021

© 2021 Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Todos os direitos reservados. Permitida a reprodução parcial ou total desde que citada a fonte e que não seja para venda ou qualquer fim comercial.

A responsabilidade pelos direitos autorais de textos e imagens desta obra é do autor.

Ano 2021

Tiragem: 500 exemplares

Elaboração, distribuição, informações:

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira

Superintendência Regional no Estado da Bahia

Centro de Pesquisas do Cacau

Comissão de Editoração: Dan Érico Vieira Petit Lobão; Edna Dora Martins Newman Luz; George Andrade Sodré; Jacques Hubert Charles Delabie; José Raimundo Bonadie Marques; José Inácio Lacerda Moura; José Luís Bezerra; José Marques Pereira; Karina Peres Gramacho; Lucimara Chiari; Manfred Willy Muller; Raúl René Melendez Valle; Uilson Vanderlei Lopes.

Editor: Ronaldo Costa Argôlo.

Coeditor: Quintino Reis de Araujo.

Editoração eletrônica: Selenê Cristina Badaró e Jacqueline C. C. do Amaral.

F
633.745
N 244

NASCIMENTO et al. 2021. Políticas públicas e o socioambientalismo. Ilhéus, BA, CEPLAC/CEPEC. Boletim Técnico, nº 223. 25p.



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira
Centro de Pesquisas do Cacau



ISSN 0100-0845

POLÍTICAS PÚBLICAS E O SOCIOAMBIENTALISMO

Paulo Valter Nunes Nascimento
Raimundo Jorge Zumaeta Costa
Suely Conceição Braga
Valter Alves Nascimento

BOLETIM TÉCNICO N° 223

Ilhéus-Ba

2021

SUMÁRIO

1. Resumo	7
2. Abstract	8
3. Introdução	9
4. Resultados e discussão	18
5. Considerações finais	22
6. Literatura Citada	23

POLÍTICAS PÚBLICAS E O SOCIOAMBIENTALISMO

*Paulo Valter Nunes Nascimento¹, Raimundo Jorge Zumaeta Costa²,
Suely Conceição Braga³, Valter Alves Nascimento⁴*

1. RESUMO

Neste artigo foi examinado o campo das políticas públicas, as novas visões do papel dos governos e sua incapacidade institucional em formular políticas públicas que pudessem promover o desenvolvimento, inclusão social, e minimização dos efeitos negativos ambientais. Foi constatado que o socioambientalismo é um processo em construção cujo amadurecimento propiciará a percepção de que as políticas públicas voltadas para o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável deverão ter em consideração as demandas e os contextos sociais, e deverá ser ambiental, econômica, social e institucional. Constata-se que existe uma forte dependência do Estado e sua mais importante instituição, o Governo. Sendo a política pública em seus diversos conceitos entendida como o campo de conhecimento que analisa as ações do governo, colocando-o em ação e propondo correções de rumos sempre que se tornarem necessárias. O desafio que se apresenta ao socioambientalismo é o de conciliação das atividades produtivas, e a manutenção dos recursos naturais. Logo, é preciso que as instituições envolvidas na conservação da biodiversidade estabeleçam um conjunto mínimo de objetivos e prioridades comuns para que a implementação das políticas públicas socioambientais sejam eficientes.

Palavras-chave: políticas públicas, socioambientalismo, sustentabilidade, bem-estar social.

¹ Zootecnista, Doutor em zootecnia, Professor Titular do Departamento — - DTRA - Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB/ Itapetinga (BA).

² Engenheiro químico. Doutor em Ciências Sociais. Professor Titular do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz - UESC/Ilhéus (BA).

³ Administradora, Especialista em Economia de Empresas, *Master* em Programação Neurolinguística. Instrutora e consultora pelo Senar - Itabuna (BA).

⁴ Economista, Doutor em Ciências Sociais. Professor Titular do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC/Ilhéus (BA)

2. ABSTRACT

Public policies and socio-environmentalism

This article has examined the field of public policies, new visions of the role of governments and their institutional incapacity to formulate public policies that could promote development, social inclusion, and minimization of negative environmental effects. It was found that the socio-environmentalism is an ongoing process whose maturity will provide the perception that public policies focused on the environment and sustainable development should take into account the demands and social contexts and should be environmental, economic, social and institutional. It appears that there is a strong dependence on the state and its most important institution, the Government. As the public policy in its various concepts understood as the field of knowledge which examines the government's actions, putting it into action and proposing correct directions whenever they become necessary. The challenge that presents itself to the socio-environmentalism is the reconciliation of productive activities, and the maintenance of natural resources. Therefore, it is necessary that the institutions involved in biodiversity conservation to establish a minimum set of objectives and priorities for the implementation of environmental public policies are efficient

Key words: public policy, socioenvironmentalism, sustainability, social welfare.

3. INTRODUÇÃO

Desde o pós-guerra, ressurgiu e reveste-se de importância o campo do conhecimento que ficou conhecido como políticas públicas, bem como as instituições, regras, e os modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação, sendo que vários fatores iriam contribuir para a sua maior visibilidade, entre os quais se podem destacar: adoção de políticas restritivas de gastos, em especial dos países em desenvolvimento; novas visões acerca do papel dos governos, que vieram a substituir as políticas de cunho keynesianas por políticas que restringiam os gastos; e por último, mas não menos importante, em especial para os países em desenvolvimento que em sua grande maioria – de forma especial os países da América latina – não conseguiram construir coalizões políticas que fossem capazes de equacionar a questão de como formular políticas públicas que viessem impulsionar o desenvolvimento, promover a inclusão social e minimizar os efeitos negativos ambientais (Souza, 2006).

Enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica, segundo observada por Souza (2006) a política pública vai emergir nos EUA, rompendo a tradição e a pesquisa desenvolvida nessa área que se concentrava na análise sobre o Estado, suas instituições, em detrimento da produção dos governos, e sem estabelecer qualquer base teórica acerca do papel do Estado, vai enfatizar os estudos sobre a ação dos governos. Ao revés, na Europa a área de política pública surge com os trabalhos desenvolvidos em teorias que explicavam o papel do Estado, e sua mais importante instituição – o governo – produtor de políticas públicas. Assim, o pressuposto sobre o qual constituíram-se e consolidaram-se os estudos sobre políticas públicas, é aquele de que em democracias estáveis aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de: i) ser formulado cientificamente; ii) analisado por pesquisadores independentes

Ainda nessa direção, para Flexor e Leite (2007) o Estado do Bem Estar Social surgido nos países desenvolvidos, e os esforços desenvolvidos nos países periféricos na busca do desenvolvimento, a partir de 1960, que se fizeram acompanhar de processos, políticas sociais e econômicas de transformação do Estado, obteve como resultante o surgimento de um novo campo de investigação social denominado de análise de políticas públicas.

Ao buscar garantir e respeitar a pluralidade cultural, a sociodiversidade, os direitos difusos e coletivos, bem como os direitos socioambientais, expressos na Carta Maior é a forma como se caracteriza o modelo de Estado e da Administração Pública Brasileira. Nessa direção, o socioambientalismo faz-se caracterizar-se pela busca do desenvolvimento da sustentabilidade dos ecossistemas, espécies e processos ecológicos, ao tempo em que também busca a sustentabilidade social e cultural por via das políticas públicas. O amadurecimento da visão socioambiental vai propiciar a percepção de que as mencionadas políticas para o meio ambiente e para o desenvolvimento sustentável deverão levar em conta as demandas e os contextos sociais, considerando ainda que a sustentabilidade deverá envolver as variáveis: ambiental, social e econômica. Ao abranger e envolver uma gama diversa de organizações, movimentos sociais, nas questões ambientais e sociais, o socioambientalismo desponta como uma dimensão de importante atuação (Santilli, 2005).

Em conformidade com Santos (2005) o desafio que se apresenta ao socioambientalismo é o de conciliar as atividades produtivas – necessárias à sobrevivência – e a manutenção dos recursos naturais. O socioambientalismo ainda é um processo em construção, e, muito tem avançado nos últimos tempos, em especial na construção de alianças estratégicas. Tal fato vai reforçar a necessidade de espaços públicos onde possam ocorrer as interlocuções, e onde possam ser viabilizadas as alternativas. As exigências de ordem ambiental, social e política cada vez mais, passam a fazer parte de um grande grupo de atores sociais.

1. Contextualização

Definir política pública é como se deslocar para o lugar onde os embates situam-se em torno de interesses, de ideias, e de preferências que irão se desenvolver. Apesar das inúmeras conceituações e definições as políticas públicas irão assumir a perspectiva de que o todo é mais importante que a soma das partes, mas, as pessoas, as interações, as instituições, ideologias e interesses são por demais importantes mesmo que existam diferenças relativas entre esses fatores. Nessa direção, as políticas públicas no geral e as sociais no particular são campos multidisciplinares, e por isso mesmo, uma teoria geral da política pública implicará na busca da sintetização das teorias sociológicas, da ciência política, bem como da economia, uma vez que elas – as políticas públicas – irão ter repercussão na

economia e nas sociedades e por isso faz-se necessário explicar as inter-relações entre Estado, política, sociedade e economia.

Diversas são as definições do que seja política pública. Sob a ótica de Mead (1995), é definida como um campo de estudo interiorizado no estudo da política que vai analisar o governo à luz das grandes questões públicas. Por outro lado, Lynn (1980) a define como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Dye (1984), a delibera como aquilo que o governo quer ou não fazer, já Peters (2014) afirma ser a soma das atividades dos governos que agem por via direta, ou delegada e que irão influenciar a vida das pessoas. Em conformidade com Lasswell (1939) as decisões e as análises sobre políticas públicas residem essencialmente em responder: quem ganha o que? por que? que diferença faz? Ao fim e ao cabo, a política pública pode ser resumida como o campo do conhecimento que vai buscar de forma concomitante colocar o governo em ação, analisar essa ação tida como variável independente, e sempre que for necessário propor mudanças no rumo dessas ações que são as variáveis dependentes (Souza, 2006).

Como bem observado por Muller (2004) a tarefa de analisar políticas públicas envolve certa complexidade e dificuldade em função do caráter polissêmico do termo “política”, uma vez que esse termo alberga a um só tempo a esfera da política (*polity*) que faz a diferença entre o mundo da política e a sociedade civil; a atividade política (*politics*) que vai designar a atividade política em geral; e a ação pública (*policies*) que vai nomear o processo por via do qual são elaborados e implementados os programas de ação pública. O mesmo ator assevera que uma política pública é uma ação governamental em um setor da sociedade que se situa em um determinado espaço geográfico, considerando ainda que uma política pública é constituída por uma totalidade de medidas concretas inscritas em um quadro de ação, o que permite distingui-la de uma ação isolada. Mais além, afirma o autor, a política pública tem um público definido, qual seja, grupos ou organizações cuja situação é afetada pelas ações que, obrigatoriamente tem objetivos a alcançar.

Em conformidade com Muller (2004) uma política pública se forma inicialmente por um conjunto de medidas concretas que irão constituir a substância visível da política. Essa substância se constitui de recursos financeiros (créditos); recursos intelectuais (competência que os atores são capazes de mobilizar); recursos regulatórios (novas regulamentações que se transformam em um recurso

novo para os tomadores de decisões) e recursos materiais. Além disso, as políticas públicas ainda se constituem de produtos, quais sejam, *outputs* reguladores (normativos), financeiros e físicos.

A ação do Estado que é implementada pelos governos e que conduzem às suas instâncias e organizações, vai se expressar pelas políticas públicas que irá permitir a realização de intervenções sobre as dinâmicas sociais, econômicas, sobre seus atores e suas instituições. Sob a ótica de Bucci (2002), as mencionadas políticas constituem-se um conjunto de programas de ação do governo com vistas a coordenar os meios que se encontram à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos tidos como socialmente relevantes e politicamente determinados. Nessa direção, o termo políticas públicas vai se referir a um conjunto de decisões que são formalizadas sobre um assunto de interesse coletivo, considerado como importante e prioritário para o desenvolvimento social, constituindo-se pois, na expressão formal de diversos interesses processados. Dessa forma, tais políticas originam-se do poder público que as formaliza, legitima e controla.

O governo, em razão do projeto coletivo que representa, vai mobilizar os instrumentos necessários, bem como articular os segmentos sociais que estão comprometidos com sua execução, objetivando a obtenção dos resultados socioeconômicos planejados. Tal processo não se isenta de disputas, uma vez que a sociedade se faz compor pelos mais variados segmentos portadores dos mais variados interesses e reivindicações que se processam na esfera pública. Tal assertiva tem o significado para Muller (2004) de que uma política pública é ao mesmo tempo um constructo social e um constructo de pesquisa, com difíceis problemas de identificação e interpretação, cuja configuração está em dependência de múltiplos fatores próprios do coletivo e do sistema político existente. Entretanto faz-se necessário esclarecer que o Estado, ou o governo que decide ou implementa tais políticas, ou ainda outras instituições participantes do processo de decisão não irão simplesmente refletir as pressões dos grupos de interesse, optar por políticas que irão satisfazer os detentores do poder, ou interesses de determinadas classes.

Para Evans, Rueschmeyer & Skocpol (1985), a complexidade dos Estados e das sociedades modernas fazem com que, no processo definidor de políticas públicas exista uma determinada autonomia relativa do Estado, que mesmo sofrendo influências tanto internas quanto externas vai atuar em um espaço definido, gerando capacidades, que por sua vez originam condições que permitem

a implementação de políticas públicas que estão em dependência de diversos outros fatores, bem como dos diversos momentos históricos. Esquivando-se do debate ideologizado, existe o reconhecimento do envolvimento de outras instituições – grupos de interesses, ONG's, movimentos sociais – na formulação de políticas públicas, cada qual com maior ou menor grau de influência em função da formulação dessa política. Mesmo a globalização não tem diminuído a capacidade dos governos de intervir, governar e implementar políticas públicas. As limitações existem, a posição de governar e formular tais políticas tornou-se complexa, mas, nem por isso as instituições governamentais deixaram de governar a sociedade.

Com frequência, os termos programa e política pública são usados como referências às ações de governo. Contudo os termos apresentam diferenças não só de ordem semântica, quanto de concepção. Assim, o primeiro termo irá se referir a uma sequência de ações limitadas no tempo em que os meios para sua execução e os seus objetivos são bem definidos. O segundo termo, vai se referir a uma totalidade complexa de programas e procedimentos que tem o mesmo objetivo geral. Muller (2004) assevera que para estar diante de uma política pública faz-se necessário que seja definido, pelo menos como tendência, um quadro geral de ações. Muller, citado por Richard (2004), vai propor para tal fim a utilização da noção de programa de ação governamental, definido como uma combinação específica de leis, de atribuição de créditos, de administração e de pessoal voltados para a realização de um conjunto de objetivos mais ou menos claramente definidos.

A área de políticas públicas começa a despontar a partir dos anos 1930. Assim é que Lasswell (1936) vai introduzir a expressão *policy analysis* traduzida como a forma de conciliar os conhecimentos científicos e acadêmicos com a produção empírica dos governos, e ainda como forma de buscar o estabelecimento do diálogo entre a comunidade acadêmica, os grupos de interesse e o governo. A introdução do conceito de *policy makers* – racionalidade limitada dos decisores públicos – Simon (1957), em seu argumento, afirmava que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional, que embora possuísse limitações, segundo o autor poderia ser maximizada pela criação de estruturas, compreendidas como um conjunto de regras e incentivos que pudesse enquadrar o comportamento dos atores, e modelar o comportamento no sentido de resultados desejáveis, aí incluída a busca de maximizar interesses próprios. Lindblom (1959), ao questionar a ênfase

ao racionalismo propõe incorporar outras variáveis à formulação da análise e à formulação de políticas públicas tais como as relações de poder, e a integração nas diversas fases do processo de decisão, o que para o autor não teria princípio nem fim. Easton (1965), define a política pública como um sistema, qual seja, uma relação entre formulação, resultados e ambiente (Souza, 2006).

Em observância a Flexor e Leite (2007), ao tratar-se de políticas públicas, bem como da sua análise, requer uma forma de abordagem que possa albergar as suas mais diversas dimensões e diferenciações, o que irá permitir contextualizar os programas, verificar sua capacidade de inserção e efetividade social, suas complementações e superposições entre as estruturas governamentais. Assim, modelos explicativos foram desenvolvidos para que se possa ter um melhor entendimento de como o governo faz ou deixa de fazer algo que possa repercutir na vida dos indivíduos.

Como apontado por Muller, citado por Jones (2004), as políticas públicas podem ser analisadas sob a forma de sequência de ações mais ou menos dadas, cuja abordagem propõe um esquema de cinco etapas, a saber:

i) Identificação do problema. Fase associada com o processo perceptivo e de ação da definição do problema, totalização dos diferentes eventos, os problemas de organização, as estruturas de representação de interesses, e definição da ação da agenda;

ii) Desenvolvimento do programa e tratamento do problema. Fase que irá combinar o processo de formulação (métodos e soluções de resolução dos problemas), e legitimidade, qual seja a busca de uma política de consentimento;

iii) Implementação ou execução do programa. Fase em que serão acionadas as decisões, aí incluídas a aplicação e organização dos recursos, e interpretação das diretrizes do governo;

iv) Avaliação do programa, oportunidade em que são colocados em perspectivas os resultados, albergando ainda a especificação dos critérios de julgamento, os dados de medição, análises e recomendações;

v) Finalmente, o término do programa, que compreende o fechamento das ações, ou ainda a criação de uma nova ação. Essa fase exigirá a solução do problema e o término da ação.

Importante notar ainda, a existência de outras vertentes de análise de políticas públicas, que ao buscarem a reconciliação de ideias e interesses, vão se destacar por sua aplicabilidade, sofisticação das análises, além da capacidade de dar suporte e apoio a novas pesquisas empíricas. Assim do ponto de vista de Faria (2003), podem ser destacados:

i) Modelo do comportamento organizacional (*garbage can*) ou “lata de lixo” desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), cujo argumento central é o de que as escolhas de políticas públicas são realizadas como se as alternativas estivessem em uma lata de lixo. Assim, segundo o modelo, existem vários problemas e poucas soluções, as quais não seriam de forma detida analisadas, e estariam em dependência da gama de soluções em posse dos decisores. As organizações operam de forma anárquica e com pouca consistência, em um sistema de tentativas e erros;

ii) Baseado no modelo conhecido como “lata de lixo”, Kingdon (1984), elaborou e submeteu a testes com o fito de analisar processos de definição da agenda, e ainda da determinação de políticas alternativas o modelo chamado de *multiple streams*, ou “múltiplas correntes”. O modelo busca analisar a formação de políticas em condições de ambigüidade, nas condições em que as teorias do comportamento racional têm utilização limitada, destaca a questão temporal, uma vez que a adoção de uma alternativa de política está em dependência de que certos eventos, e a atuação de certos atores, ocorram de forma simultânea. Essa abordagem vai oferecer respostas a três questões: como os decisores têm a sua atenção despertada sobre determinados problemas e soluções; como as questões são determinadas e modeladas; como e quando se conduz a busca por soluções. Kingdon (1984) vai destacar três correntes de atores e questões na produção das mencionadas políticas a saber: os problemas, as *policies* e as (*politics*);

iii) A perspectiva analítica da coalizão de defesa ou “*advocacy coalition*” desenvolvida por Sabatier & Jenkins-Smith, 1993, cujo interesse é o de explicar os padrões das mudanças das políticas públicas em um mundo cada vez mais interdependente e caracterizado pela incerteza, defendendo ainda que os valores e ideias são dimensões muito importantes no processo de formulação de políticas públicas, em geral ignorados. De forma sintética sua perspectiva analítica interessa-se na explicação dos padrões de mudanças nas políticas públicas, focalizando as interações no interior e entre as distintas coalizões de defesa onde cada uma está constituída de atores de múltiplas instituições

governamentais e não governamentais que atuam dentro de um subsistema de política ou em áreas setoriais específicas. O principal argumento defendido é o de que muitas vezes o aprendizado das políticas possa ser alterado, os aspectos secundários do sistema de crenças de uma coalizão, as mudanças no núcleo de programas governamentais, irão requerer uma perturbação em fatores não cognitivos externos ao subsistema;

iv) A abordagem de arenas sociais vai enxergar a política pública como uma iniciativa dos empreendedores políticos que são definidos como uma comunidade de especialistas, que investem, e esperam retorno no futuro dão por uma política pública e que atenda suas necessidades, são de extrema importância para o sucesso de uma ideia, e sua inserção na agenda pública. Geralmente esses empreendedores constituem redes sociais que ao envolverem contatos, conexões, vínculos que irão relacionar os agentes entre si, não vão se reduzir às propriedades dos agentes individuais, daí, o foco localizar-se no conjunto de relações entre as entidades e os indivíduos, e não nas suas características.

Desde o final da década de 1970, constituem marcos os trabalhos desenvolvidos por Heclo (1978) que insiste na fluidez das relações e desenvolve o conceito de redes temáticas (*issue networks*), que se traduzia em uma relação menos rígida. Heclo (1978) propõem o conceito de comunidades de políticas públicas (*community network*). Esses conceitos levam à relativização da fronteira do estado e da sociedade civil, pois uma rede de políticas públicas será sempre pontuada pelo intercâmbio horizontal, menos hierárquica, e na maioria das vezes informal entre os agentes envolvidos e, a inexistência de fechamento da rede irá permitir a multi ação do comércio e da combinação periférica de recursos técnicos, ou seja, aqueles que se relacionam com a experiência dos atores, e os recursos de política, aqueles relacionados com a posição dos atores no sistema político. Entretanto, o conceito de rede vai apresentar uma certa estabilidade nessas relações, oferecendo um ferramental que viabiliza a compreensão de como são esses espaços construídos entre os diversos agentes (Muller, 2004).

À indagação de como um governo define sua agenda, três tipos de respostas são possíveis: i) foco no problema ao assumir o fato de que algo deve ser feito; ii) foco na política em sua acepção do termo, qual seja a construção da consciência coletiva acerca da necessidade do enfrentamento de um determinado problema; iii) foco nos participantes, nesse caso classificados como visíveis (políticos,

mídia, grupos de pressão, partidos) e invisíveis (acadêmicos e burocratas). Dentro dessa perspectiva os participantes visíveis irão definir a agenda, e os participantes invisíveis irão definir as alternativas (Souza, 2006).

Nesse sentido, Muller, citado por Padioleau (2004) afirma que um problema deverá reunir três condições para que tenha chance de ser inscrito em uma agenda política: i) pessoas que estejam mais ou menos organizadas para que possam definir uma situação problemática, e perceber as diferenças entre o que é, o que poderia ser, ou o que deveria ser; ii) rotular os procedimentos que qualificam o problema como sob a jurisdição das autoridades; iii) a intervenção política da sociedade é menos tensa, aí incluída a opção de nada fazer.

Os processos que levam ao desenvolvimento e implantação das políticas públicas não é um processo de decisão abstrata. Necessário se faz a identificação dos atores envolvidos, analisar suas estratégias, e compreender o seu comportamento. De forma contrária ao senso comum, os atores não agem em função de interesses meridianamente claros, que possam levá-los a estratégias coerentes, não se traduzindo, porém, que o seu comportamento seja irracional. Concomitantemente, as preferências dos atores nunca estão perfeitamente explícitas, ou estáveis, o que significa dizer que irá evoluir ao longo da criação, desenvolvimento e implementação da política. Mais, nenhum ator político é capaz de dominar todas as informações em função das suas habilidades cognitivas e do sistema de informação. Os atores de políticas públicas são submetidos a um fluxo sucessivo de informações de todos os tipos, difíceis de serem priorizadas, e com significados diferentes (Muller, 2004).

As tentativas de explicar o processo de transferência de políticas públicas é muito limitado e, as tentativas de desenvolver um quadro analítico vai enfocar muitas perguntas, necessárias ao processo de abordagem. A estrutura de análise do modelo de Dolowitz & Marsh (2000) estriba-se nas questões que se seguem: i) quem são os principais agentes envolvidos no processo de transferência de políticas públicas? ii) o que é transferido? iii) quais são as lições a serem retiradas? iv) quais são os diferentes graus de transferência? v) o que limita ou facilita o processo de transferência? vi) como é o processo de transferência de políticas públicas que se relaciona à política de sucesso ou de fracasso? A compreensão das questões no modelo, leva à identificação dos principais atores políticos, envolvidos no processo de transferência de política: partidos políticos, representantes dos partidos políticos eleitos, burocratas, funcionários públicos, grupos de pressão, empresários, empresas transnacionais, instituições governamentais e não governamentais, e por último os consultores.

As análises de Dolowitz & Marsh (2000) vão demonstrar que compreender a política de transferência não se faz somente necessário ver o que foi transferido, mas também considerar as motivações envolvidas faz-se também importante a identificação dos atores chave (portadores de motivações diferentes), entendendo ainda que as políticas e programas diferentes sejam o produto de distintas motivações, por fim, quando da ocorrência da transferência de políticas públicas elas são capazes de afetar as motivações e o envolvimento dos atores. Assim, a transferência de políticas públicas em períodos de estabilidade social política e econômica pode ser passível de ser voluntária. Ao contrário, se houver alguma forma de crise política, o processo de transferência poderá conter elementos coercitivos. Existe ainda a necessidade de que sejam reconhecidos os fatores que estão relacionados com uma bem ou mal sucedida transferência, o que é determinante para o sucesso ou o fracasso na transferência de políticas públicas. Enfim, é necessário ter clareza de que as políticas bem sucedidas em um determinado país poderão ou não ser bem sucedidas em outros.

4. RESULTADOS e DISCUSSÃO

Na fase de avaliação de políticas públicas, serão apreciados os programas já implementados e a efetividade dos seus impactos. Busca-se dessa forma identificar os ímpetus e os efeitos indesejados. A avaliação pode, na situação em que os objetivos forem alcançados levar à suspensão ou ao término do ciclo político, ou ainda, de modo inverso iniciar um novo ciclo, qual seja, a definição e elaboração de um novo programa político ou a modificação do programa anterior. A avaliação tem por objetivo fazer com que os resultados e conhecimentos produzidos possibilitem construir um julgamento de valor, para que os governantes e a população possam ter referências sobre os fatores determinantes do sucesso ou do fracasso de determinada ação, e assim terem possibilidade de intervir nos processos, objetivando a correção dos procedimentos ou ainda elaborar novas políticas e programas. Geralmente a avaliação parece ser mais fácil de ser efetuada quando se trata de programas – ação simplificada, instrumentos e mecanismos de execução mais visíveis. Todavia há de se tomar cuidado, uma vez que a avaliação de programas pode levar ao negligenciamento de outras ações públicas. Ações que ocorreram e ocorrem concomitantemente às quais

foram implementadas para aquela população no mesmo território, ou ainda efeitos de programas anteriormente implantados podem influenciar os resultados de ações públicas em curso.

A avaliação pode ser realizada em distintos momentos do ciclo de vida da política pública. Ela é denominada *ex-ante* quando o estudo tem um caráter prospectivo com relação à sua viabilidade e impacto, proporciona informações que ajudam no processo decisório de sua implementação ou não. É realizada na fase de implantação da política, e simultaneamente à execução das ações objetivando a realização de correções. A avaliação *ex-post*, é realizada após a implantação da política, podendo também ser efetuada muito tempo após o seu fim, tendo como objetivo apreciar a durabilidade do seu impacto sobre as condições que se desejava mudar. Apoiado nas informações advindas do processo de avaliação poderão ser tomadas as decisões de continuar ou não a implementação do tipo de projeto avaliado (Cohen e Franco, 1993).

Sob a ótica de Bovens, Hart & Kuipers (2006), a missão da análise da política é falar a verdade ao poder, que deve ser louvável, e prosseguir de forma enérgica. Contudo, prosseguem os autores, os estudiosos não devem ser ingênuos com relação ao jogo da avaliação da qual participam. Pois, no mundo ideal da análise de política a avaliação é uma ferramenta indispensável para o *feedback*, propiciando aprendizado e melhora da ação. Todavia, no mundo real da política o risco é sempre presente, um ritual sem conteúdo, um jogo de culpa que impede a busca de uma melhor governança.

Em um modo programático de avaliação, o foco poderá estar na eficácia, no impacto, na pertinência e na eficiência de uma política pública. Dessa forma, em consonância com o *Conseil Scientifique de l'Evaluation* (1996):

- Eficácia. Sua análise nas políticas públicas vai consistir em comparar os objetivos traçados e os resultados que foram alcançados, identificando as diferenças entre o que foi realizado e o previsto. Sua medida está em conformidade com os efeitos próprios da política; com a análise estribada e a capacidade da política em agir sobre o local. Daí, a eficácia é a resultante da interação entre uma intervenção exógena, e uma dinâmica social endógena. Mesmo se existirem problemas de condução de um estudo de eficácia, o mais importante é compreender as mudanças produzidas pelas políticas públicas na sociedade, e responder às questões: o que teria acontecido se a política não houvesse sido implantada? a política implantada modificou as condições de vida do público alvo?

- **Impacto.** Analisar o impacto é apreciar todos os efeitos que foram produzidos com a ação - técnicos, econômicos, sociais, ambientais, políticos - ou seja, considerar todos os efeitos colaterais sejam eles positivos ou negativos. Os efeitos indiretos ou secundários – distantes da intenção original do projeto – enfatizam a necessidade de que sejam considerados na avaliação os efeitos indesejáveis. A análise de impacto das políticas públicas deve ser a mais ampla possível, considerando ainda seus efeitos sobre os indivíduos e sobre os territórios por eles ocupados.

- **Pertinência.** É proporcional à combinação de fatores tais como: participação do público-alvo na sua elaboração, execução, e avaliação, competência da equipe técnica, além do que para alcançar o sucesso é necessário que a política possa responder corretamente às necessidades que se manifestam.

- **Eficiência.** Do ponto de vista do custo/benefício é comparar os resultados alcançados com os custos da execução de determinada política. A análise da eficiência no sentido custo/eficácia vai consistir em comparar os custos que se fazem necessários para que se possa alcançar certo nível de resultado para diferentes políticas.

A estrutura típica de uma avaliação e o seu efeito, é sempre o mesmo instrumento de avaliação e inicia sua investigação, perguntando-se: o que avaliar? quais os programas? quais os projetos? quais os resultados da política? quais os processos políticos? qual o período de tempo? Os critérios de avaliação são instrumentos que possibilitam recolher e analisar as informações pertinentes, concluir sobre o passado, fazer as recomendações para o futuro, e apresentar os resultados. Sob essa estrutura básica, existe uma variação muito grande nas práticas de avaliação. Os critérios de avaliação irão oscilar desde os pesquisadores científicos, aos organismos institucionalizados e aos órgãos políticos. Essas avaliações podem ser do tipo discreta e utilizada pelos decisores políticos, outras podem ocorrer em meio a intensa publicidade, para consumo público e uso político, além do que um programa de política pode, de forma simultânea ser avaliado por vários desses órgãos, e com frequência uma avaliação pode desencadear outras avaliações, além do que esses organismos podem divergir e até mesmo competirem entre si (Bovens, Hart & Kuipers, 2006).

Seguindo de perto a proposta de Faria, citado por Weiss (2006), é possível distinguir pelo menos quatro formas de uso de avaliação: i) uso instrumental

para a tomada de decisão está em dependência não apenas da qualidade da avaliação, como também da adequada divulgação dos seus resultados, de sua inteligibilidade, como também da factibilidade das recomendações que forem eventualmente propostas; ii) uso conceitual, restritos aos técnicos do programa, que com frequência não possuem poder decisório; iii) uso como instrumento de persuasão, a avaliação é utilizada para buscar o apoio para a posição que os decisores já possuem sobre as mudanças necessárias na política ou no programa; iv) uso para esclarecimento que pela acumulação de conhecimentos advindos de diversas avaliações vai impactar as redes de profissionais, formadores de opinião, coalizões de defesa, provocando ainda alterações nas crenças, nas formas de ação das instituições, terminando por pautar a agenda governamental.

As políticas públicas, e o seu debate também são influenciadas por outros campos teóricos, especialmente o campo do neo-institucionalismo, que reserva especial atenção às instituições para a decisão, formulação, e implementação de políticas públicas. Assim, é que uma grande parte das abordagens teórico-institucionais coloca em relevo a função estabilizadora das instituições para os sistemas políticos administrativos. Imperioso se faz ressaltar, que as instituições não apenas servem para a satisfação das necessidades sociais, econômicas e ambientais.

A estrutura típica de uma avaliação e o seu efeito, é sempre o mesmo instrumento de avaliação e inicia sua investigação, perguntando-se: o que avaliar? Quais os programas? Quais os projetos? Quais os resultados da política? Quais os processos políticos? Qual o período de tempo? Os critérios de avaliação são instrumentos que possibilitam recolher e analisar as informações pertinentes, concluir sobre o passado, fazer as recomendações para o futuro, e apresentar os resultados. Sob essa estrutura básica, existe uma variação muito grande nas práticas de avaliação. Os critérios de avaliação irão oscilar desde os pesquisadores científicos, aos organismos institucionalizados e aos órgãos políticos. Essas avaliações podem ser do tipo discreta e utilizada pelos decisores políticos, outras podem ocorrer em meio a intensa publicidade, para consumo público e uso político, além do que um programa de política pode, de forma simultânea ser avaliado por vários desses órgãos, e com frequência uma avaliação pode desencadear outras avaliações, além do que esses organismos podem divergir e até mesmo competirem entre si (Bovens, Hart & Kuipers, 2006).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho, pautou-se em discutir a política pública em si, a política (*politics*), a sociedade política (*polity*) e ainda as instituições onde as políticas públicas são implementadas. Os modelos irão permitir – a partir do seu entendimento – ao analista compreender os prováveis conflitos, o norte, buscando o papel das pessoas, grupos e instituições envolvidas nos processos decisórios, e que poderão ser afetadas pela política pública adotada.

Analisar políticas públicas se traduz em analisar o governo em suas ações uma vez que os indivíduos e/ou grupos relevantes não só influenciam as políticas públicas bem como as regras que norteiam as instituições.

Dessa forma, respeitados os direitos socioambientais, a percepção de que as políticas públicas para o meio ambiente, e, levando em consideração as demandas e o contexto social, o socioambientalismo se revela como uma importante dimensão de atuação.

6. LITERATURA CITADA

- BOVENS, M.; HART, P.; KUIPERS, S. 2006. The politics of policy evaluation. In: MORAN, M. et al. (eds) THE OXFORD HANDBOOK OF PUBLIC POLICY. Oxford: Oxford Univ. Press.
- BUCCI, M. P. D. 2002. Direito administrativo e políticas públicas. São Paulo: Saraiva.
- COHEN, E.; FRANCO, R. 1993. A avaliação de projetos sociais. 5 ed. Petrópolis: Vozes.
- COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. 1972. "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly* 17:1-25.
- CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'EVALUATION. 1996. Petit guide de l'évaluation des politiques publiques. Paris: La documentation Française.
- DOLOWITZ, D.; MARSH, D. 2000. Learning from aboard: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: Na International Journal of policy and administration*, 13(1):5-23.
- DYE, T. D. 1984. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- EASTON, D. 1965. *A framework for political analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- EVANS, P.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T. 1985. *Bringing the state back*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FARIA, C. A. P. de. 2003. Ideias, conhecimentos e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. V. 18, n. 51, fev. 2003.
- FLEXOR, G., LEITE, S. P. 2007. Análise das políticas públicas: breves considerações teórico - metodológicas. In: FÁTIMA, E.N. et al. (orgs.) *Mundo Rural IV: Configuração rural - urbana: Poderes e políticas*. Rio de Janeiro: Mauad.
- HECLO, H. 1978. "Issue networks and the Executive Establishment". *The new American Political System*, pp 87-107, 115-124. Edited by Anthony King.

- JONES, C. I. 2004. Introdução à Teoria do Crescimento Econômico. Editora: Elsevier.
- KINGDON, J. W. 1984. Agendas, Alternatives, and Public Policies. Boston: Little, Brown & Co. 240p.
- LASSWELL, H. D. 1936. The Encyclopedia of the Social Sciences. Texas, Austin.
- LASSWELL, H. D. 1939. Politics: Who gets what, when, how. Cleveland: Meridian Books.
- LINDBLOM, C. E. 1959. The Science of “Muddling Through. Public Administration Review, [S. 1.], 19(2):79-88. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/973677?origin=JSTOR-pdf>. Acesso em: 23 mai. 2017.
- LYNN, L. E. 1980. Designing public policy: a case book on the role of policy analysis. Santa Monica: Goodyear.
- MEAD, L. M. 1995. “Public Policy: Vision, Potential, Limits”, Policy Currents, Fevereiro: 1-4. 29.
- MULLER, P. 2004. Les politiques publiques. Paris: PUF.
- PADIOLEAU, J. G. 2004. Arts pratiques de l’action publique ultra-moderne, Etude (broché). Editur: L’harmattan. 194p.
- PETERS, B. G. 2014. American Public Policy. Chatham: ChathamHouse, 1986.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Relatório do Desenvolvimento Humano 2014: sustentar o progresso humano: reduzir as vulnerabilidades e reforçar a resiliência. New York.
- RICHARD C. R. A. 2004. Uma estrutura distribuída para serviços de reconhecimento de voz de nível empresarial. Conferência Internacional IEEE de 2004, sobre Acústica, Fala e Processamento de sinais. Vol. 01. Documento da conferência. Editor: IEEE.
- SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. C. 1993. Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. Boulder, CO: Westview Press. 290p.
- SANTILLI, J. 2005. Socioambientalismo e novos direitos. São Paulo: Peiropolis.

- SANTOS, A. D. dos. 2005. Metodologias participativas: caminhos para o fortalecimento dos espaços públicos socioambientais. IEB, São Paulo: Peiropolis.
- SIMON, H. 1957. Comportamento Administrativo. Rio de Janeiro: USAID.
- SOUZA, C. 2006. Políticas públicas: uma revisão de literatura. Revista Sociologia, ano 8, n.16, julho/dez.
- WEISS, F. L. 2006. Princípios tributários e financeiros. Ementa. Sumário: Direito tributário: Valores, princípios e regras. Imprensa: Rio de Janeiro, Lumen Juris.



