

Instrumentos de políticas públicas para o enfrentamento das mudanças climáticas: Uma análise da região Sul do Brasil

Julia Gabriele Lima da Rosa

Resumo simples: Este artigo examina os instrumentos de políticas públicas utilizados para enfrentar e mitigar as mudanças climáticas nas capitais do Sul do Brasil. Foram analisadas 18 políticas públicas relacionadas ao ODS 12 e os resultados revelaram que a maioria das políticas possui objetivos coerentes com o enfrentamento das mudanças climáticas. No que diz respeito aos instrumentos das políticas públicas, cinco políticas não apresentaram instrumentos declarados, ou seja, não foi identificado nenhum mecanismo específico nessas políticas para alcançar seus objetivos. Além disso, alguns instrumentos encontrados nas políticas não estavam alinhados com os objetivos declarados, o que indica falta de efetividade na resposta aos objetivos propostos. Por outro lado, foram identificadas sete políticas com instrumentos consistentes, que estavam alinhados com os objetivos e variavam desde incentivos e premiações até a criação de conselhos e fundos específicos. Essas políticas demonstram uma abordagem mais abrangente e diversificada no enfrentamento das mudanças climáticas. Em resumo, o estudo aponta que a maioria das políticas públicas analisadas possui objetivos coerentes e instrumentos consistentes para o enfrentamento das mudanças climáticas. No entanto, é necessário lidar com as incoerências e inconsistências identificadas, a fim de aprimorar as políticas públicas relacionadas às mudanças climáticas em Curitiba, Porto Alegre e Florianópolis.

Resumo Expandido

Introdução

As consequências das mudanças climáticas são situações problemáticas que demandam a intervenção de políticas públicas. A Agenda-2030 das Nações Unidas, integrada pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), busca abordar essas situações problemáticas.

O quadro atual das mudanças climáticas revela um cenário preocupante, com o aquecimento planetário, a elevação do nível dos mares e as altas emissões de CO₂ (Nações Unidas, 2023; Fornazieri, 2021). Essas mudanças têm impactos visíveis, como ondas de calor, recordes de temperaturas extremas e desastres naturais. Ao mesmo tempo, é importante reconhecer que as mudanças climáticas têm consequências sociais, especialmente para grupos mais vulneráveis, como aqueles em países em desenvolvimento ou em regiões rurais e periféricas. Assim, os marcadores sociais de raça, classe social, escolaridade, sexualidade e gênero influenciam nos impactos sociais das mudanças climáticas (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, 2023).

Diante desse contexto, o ODS número 13 da Agenda-2030 busca promover ações contra a mudança climática global. No Brasil, a implementação dessas políticas enfrenta desafios no

âmbito municipal, devido à descentralização das responsabilidades, caráter inerente ao sistema federativo do país (Grin, Abrucio & Demarco, 2021). As frágeis capacidades estatais de alguns municípios podem comprometer a adoção de agendas supranacionais (Figueiredo & Limongi, 2011).

Nessa linha, este trabalho tem como objetivo examinar os instrumentos de políticas públicas para enfrentar e mitigar as mudanças climáticas no Brasil. Nossa hipótese teórica é que os instrumentos das políticas públicas não são robustos o suficiente para possibilitar a consecução dos objetivos das políticas públicas.

Referencial teórico

Os elementos das políticas públicas podem ser definidos teoricamente e observados empiricamente (Van Geet, Lenferink & Leendertse, 2019). A revisão realizada por Lima, Aguiar e Lui (2021) identificou os elementos de desenhos de políticas mais recorrentes nos estudos sobre o policy design: objetivos e metas, instrumentos, beneficiários e critérios de elegibilidade.

Os beneficiários são o público-alvo da política, aqueles que receberão os benefícios gerados por ela. Os grupos de beneficiários podem ser organizados com base em marcadores sociais ou características da população, assim como os critérios de elegibilidade que definem as regras para determinar quem terá acesso aos benefícios da política (Ingram, Schneider & Deleon, 2006).

Além destes elementos, os objetivos e instrumentos são destacados na literatura como elementos essenciais no desenho das políticas. Os objetivos representam as ambições governamentais na área específica da política, enquanto os instrumentos são os meios utilizados para alcançar esses objetivos (Geet et al, 2019).

Os objetivos são elementos que indicam a finalidade da ação e são permeados por intencionalidades, conflitos e ambiguidades (Rittel e Webber, 1973). Eles podem ser influenciados por interesses dos atores envolvidos no processo de *policy design* (Lima, Lui & Aguiar, 2021; Plomien, 2019; Ingram, Schneider & Deleon, 2006). Empiricamente, isso significa dizer que é comum encontrar objetivos de políticas, projetos ou programas que não explícitos, seja pela utilização de terminologias complexas ou pela falta denexo entre a ideia e o resultado esperado (Capano & Woo, 2018; Howlett, Mukherjee & Woo, 2015).

Os instrumentos são meios de implementação da política e estão relacionados aos objetivos. Existem diversas classificações de instrumentos, sendo as tipologias de Hood (1983) e Schneider e Ingram (1990) amplamente utilizadas. No caso deste trabalho, nos interessamos por incorporar a tipologia de Schneider e Ingram. Essa escolha se justifica pela variedade de políticas de tipos de instrumentos que podem ser acionados em prol da mitigação e enfrentamento das mudanças climáticas. Os instrumentos podem ser categorizados como autoridade, incentivo, capacidade, exortação e aprendizado, cada um desempenhando uma função específica na execução da política (Lima & Aguiar, 2020; Pires & Gomide, 2018; Schneider & Ingram, 1990).

Notas metodológicas

A metodologia adotada neste estudo segue três fases distintas e tem como técnica principal a análise de conteúdo, conforme descrito por Isbister, Poses e Levitt (2000) e Bardin (1977). A primeira fase abrange os procedimentos de organização e gerenciamento dos dados secundários, desde a coleta até a sistematização. Utilizaram-se os portais oficiais das Prefeituras Municipais das três capitais analisadas, aplicando filtros de busca relacionados às políticas do ODS 13, filtros temporais, tipo de documento e palavras-chave. Ao final dessa fase, 18 políticas foram selecionadas e organizadas em um banco de dados no software Nvivo 11, de acordo com seus municípios de origem.

A segunda fase consiste na análise de conteúdo das políticas selecionadas. Com base nos pressupostos da análise de conteúdo, realizou-se a pré-análise para verificar o enquadramento das políticas em relação aos objetivos da pesquisa. Durante a análise do conteúdo, foram criados nós para a codificação dos elementos, e todas as políticas foram lidas e codificadas em dois nós categóricos: objetivos sobre o clima e instrumentos sobre o clima.

Na terceira fase, examinou-se a congruência entre objetivos e instrumentos. Utilizando a codificação dos subnós, realizou-se a análise da relação de congruência entre esses elementos.

Instrumentos de políticas públicas de Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre para o enfrentamento dos impactos das mudanças climática

No que diz respeito aos objetivos das políticas, duas políticas demonstraram objetivos incoerentes, três apresentaram objetivos menos coerentes e 11 coerentes. Isso indica que a maioria das políticas possui objetivos alinhados com o enfrentamento das mudanças climáticas.

Quanto aos instrumentos das políticas públicas, cinco políticas não apresentam instrumentos declarados. Assim, não foi identificado nenhum mecanismo específico nessas políticas para alcançar seus objetivos. Essas políticas são relacionadas à proteção do meio ambiente, à agenda 2030, à agricultura urbana, à reserva hídrica do futuro e ao plano de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Além disso, foram encontrados instrumentos inconsistentes, não alinhados com os objetivos declarado. Por exemplo, a política de sustentabilidade hidroviária de Porto Alegre tinha como objetivo elevar a qualidade de vida da população, mas os instrumentos propostos não estabeleciam uma relação clara entre a instalação de faixas de mobilidade e a melhoria da qualidade de vida.

Outros exemplos de instrumentos inconsistentes incluem a instituição de datas alusivas à conscientização sobre as mudanças climáticas, como o Dia de Conscientização sobre as Mudanças Climáticas e a Semana da Mobilidade Ativa. Embora esses instrumentos busquem conscientizar as pessoas sobre as mudanças climáticas, na prática, eles se traduzem em instrumentos de autoridade, não promovendo efetivamente a mudança de comportamento.

Por outro lado, foram identificadas sete políticas com instrumentos consistentes. Esses instrumentos estavam alinhados com os objetivos e variavam desde incentivos e premiações até a criação de Fundos específicos..

Em resumo, a análise prévia dos instrumentos demonstrou que a maioria das políticas públicas em foco possuem objetivos coerentes e instrumentos consistentes para o enfrentamento dos impactos das mudanças climáticas. No entanto, foram identificadas

algumas incoerências e inconsistências em alguns casos. Essas informações podem aprimorar a consolidação de desenhos de políticas públicas relacionadas à Agenda 2030 como um todo.

Referências bibliográficas

Grin, Abrucio & Demarco, Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro [recurso eletrônico] / organizadores Eduardo José Grin, Diogo Joel Demarco [e] Fernando Luiz Abrucio. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. 714p. 2021.

Van Gee, Lenferink & Leendertse (2019). Policy design dynamics: fitting goals and instruments in transport infrastructure planning in the Netherlands, *Policy Design and Practice*, 2:4, 324-358, DOI: 10.1080/25741292.2019.1678232. 2019.

Ania Plomien (2019) Gender inequality by design: does success fulfill processes, *Policy and Society*, 37:4, 422-440, DOI:10.1080/14494035.2018.1504494

Capano, Giliberto; Lippi, Andrea., How Policy instruments are chosen: patterns of decision makers' choices. In *Policy Sci*. DOI DOI 10.1007/s11077-016-9267-8. 2016.

Capano, Giliberto; Howlett, Michael. Causal logics and mechanisms in policy design: how and why adopting a mechanistic perspective can improve policy design. In *Public Policy and Administration*. 1-11. DOI: 10.1177/0952076719827068journals.sagepub.com/home/ppa . 2019.

Giliberto Capano & Jun Jie Woo (2018) Designing policy robustness: outputs Hood, Christopher . *The Tools of Government. Journal of Public Policy* , Volume 4 , Issue 2 , May 1984 , pp. 153 - 154. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00002117>. (1983)

Howlett, Michael; Mukherjee, Ishani; Woo, Jun. From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research. In *Policy & Politics*. Vol. 43. No . 291-311. Policy Press 2015. ISSN 1470 8442. 2015 . • <http://dx.doi.org/10.1332/147084414X13992869118596>

Levin, Kelly; Cashore, Benjamin, Cashore; Steve, Bernstein; Auld, Graeme. et al, Overcoming the Tragedy of Super Wicked Problems: Constraining Our Future Selves to Ameliorate Global Climate Change. *Policy Sciences Integrating Knowledge and Practice to Advance Human Dignity* ISSN 0032-2687 *Policy Sci* DOI 10.1007/s11077-012-9151-0. 2012.

Lima, Luciana L.; Aguiar, Rafael B.; Lui, Lizandro. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. *Revista brasileira de ciência política*. Brasília, DF. N. 36 (2021), e246779, p. [1]-4, Disponível em: *Revista brasileira de ciência política*. Brasília, DF. N. 36 (2021), e246779, p. [1]-4. 2021.

Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, 2023; What is so wicked about

wicked problems? A conceptual analysis and a research progra. Guy Peters. Brian W

Head, Forty years of wicked problems literature: forging closer links to policy studies, *Policy and Society*, Volume 38, Issue 2, June 2019, Pages 180–197, <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1488797>. 2023.

Rittel, Horst; Webber, Melvin. Dilemmas in a General Theory of Planning. In *Policy Sciences* volume 4, issue 2 (1973), pages 155-169. Elsevier Scientific Publishing Company. 1973.

Schneider e Ingram (1990). Behavioral Assumptions of Policy Tools. *The Journal of Politics*, Vol. 52, No. 2 (May, 1990), pp. 510-529. Published by: The University of Chicago Press on behalf of the Southern Political Science Association. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2131904>. 1990.