

A Produção do Conhecimento Geográfico

6

Ingrid Aparecida Gomes
(Organizadora)



 **Atena**
Editora

Ano 2018

Ingrid Aparecida Gomes
(Organizadora)

A Produção do Conhecimento Geográfico 6

Atena Editora
2018

2018 by Atena Editora

Copyright © da Atena Editora

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Diagramação e Edição de Arte: Geraldo Alves e Natália Sandrini

Revisão: Os autores

Conselho Editorial

- Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista
Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall’Acqua – Universidade Federal de Rondônia
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Profª Drª Juliane Sant’Ana Bento – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

P964 A produção do conhecimento geográfico 6 [recurso eletrônico] /
Organizadora Ingrid Aparecida Gomes. – Ponta Grossa (PR):
Atena Editora, 2018. – (A Produção do Conhecimento
Geográfico; v. 6)

Formato: PDF
Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader
Modo de acesso: World Wide Web
Inclui bibliografia
ISBN 978-85-85107-83-3
DOI 10.22533/at.ed.833181211

1. Ciências agrárias. 2. Percepção espacial. 3. Pesquisa agrária
– Brasil. I. Gomes, Ingrid Aparecida. II. Série.

CDD 630

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de
responsabilidade exclusiva dos autores.

2018

Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos
autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

www.atenaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

A obra “A Produção do Conhecimento Geográfico” aborda uma série de livros de publicação da Atena Editora, apresenta, em seus 16 capítulos, discussões de diversas abordagens da Geografia humana, com ênfase no planejamento urbano.

A Geografia humana engloba, atualmente, alguns dos campos mais promissores em termos de pesquisas atuais. Esta ciência geográfica estuda as diversas relações existentes (sociais, gênero, econômicas e ambientais), no desenvolvimento cultural e social.

A percepção espacial possibilita a aquisição de conhecimentos e habilidades capazes de induzir mudanças de atitudes, resultando na construção de uma nova visão das relações do ser humano com o seu meio, e, portanto, gerando uma crescente demanda por profissionais atuantes nessas áreas.

A ideia moderna da Geografia humana, refere-se a um processo de mudança social geral, formulada no sentido positivo e natural, temporalmente progressivo e acumulativo, segue certas regras e etapas específicas e contínuas, de suposto caráter universal. Como se tem visto, a ideia não é só o termo descritivo de um processo, e sim um artefato mensurador e normalizador das sociedades, tais discussões não apenas mais fundadas em critérios de relação homem e meio, mas também são incluídos fatores como planejamento, gestão, inclusão, mobilidade.

Neste sentido, este volume dedicado a Geografia humana, apresenta artigos alinhados com a estudos do planejamento urbano. A importância dos estudos geográficos dessa vertente, é notada no cerne da ciência geográfica, tendo em vista o volume de artigos publicados. Nota-se também uma preocupação dos geógrafos em desvendar a realidade dos espaços escolares.

Os organizadores da Atena Editora, agradecem especialmente os autores dos diversos capítulos apresentados, parabenizam a dedicação e esforço de cada um, os quais viabilizaram a construção dessa obra no viés da temática apresentada.

Por fim, desejamos que esta obra, fruto do esforço de muitos, seja seminal para todos que vierem a utilizá-la.

Ingrid Aparecida Gomes

SUMÁRIO

CONCEPÇÕES GEOGRÁFICAS DO PLANEJAMENTO URBANO

CAPÍTULO 1	1
A DIMENSÃO TERRITORIAL DA POLÍTICA PÚBLICA DE C,T&I	
Sunamita Iris Rodrigues Borges da Costa Ana Cristina de Almeida Fernandes	
CAPÍTULO 2	21
A PRODUÇÃO SOCIOESPACIAL URBANA DE CONVENIÊNCIAS, TURISMO E LAZER: O CASO DE PARNAMIRIM-RN	
Antonio Tadeu Pinto Soares Junior	
CAPÍTULO 3	30
A REDE DE GESTÃO DAS EMPRESAS PRIVADAS E PÚBLICAS COMO ORDENADORAS DO TERRITÓRIO BRASILEIRO NA SEGUNDA DÉCADA DO SÉCULO XXI	
Paulo Wagner Teixeira Marques Miguel Ângelo Ribeiro	
CAPÍTULO 4	42
AS MÚLTIPLAS FORMAS DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO DO BAIRRO DE DEODORO-CIDADE DO RIO DE JANEIRO: DA VILA MILITAR AOS NOVOS VETORES TECNOLÓGICOS PARA A REALIZAÇÃO DOS JOGOS OLÍMPICOS DE 2016.	
Renato Candido da Silva Regina Célia de Mattos	
CAPÍTULO 5	51
CONTRIBUIÇÕES PARA A CONSTRUÇÃO DE UM PLANEJAMENTO URBANO INCLUSIVO: POR UMA “GEOGRAFIA DA DEFICIÊNCIA”	
Anna Paula Lombardi Cicilian Luiza Löwen Sahr	
CAPÍTULO 6	62
FRAGILIDADE INSTITUCIONAL E CRISE DO PLANEJAMENTO URBANO NA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE: UMA CRÍTICA À CIDADE COMO NEGÓCIO	
Aduino Gomes Barbosa	
CAPÍTULO 7	72
INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL	
Maria José Andrade da Silva	
CAPÍTULO 8	82
METRÓPOLES, GOVERNANÇA METROPOLITANA E CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS: POSSIBILIDADES E DESAFIOS PARA A REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO.	
Thiago Giliberti Bersot Gonçalves Ana Lucia Nogueira de Paiva Britto Eliane Ribeiro de Almeida da Silva Bessa	

CAPÍTULO 9	91
O PARQUE URBANO DA REDENÇÃO EM PORTO ALEGRE-RS E A PRODUÇÃO DOS ESPAÇOS CONCEBIDO E VIVIDO.	
Jaqueline Lessa Maciel Benhur Pinós da Costa	
CAPÍTULO 10	104
O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DO PLANEJAMENTO URBANO: LIÇÕES DO EVENTO SOCIOAMBIENTAL DA REGIÃO SERRANA E O CASO DE NOVA FRIBURGO.	
Luciana Herdy Messa	
CAPÍTULO 11	117
OS SENTIDOS DOS MUROS E AS ESTRATÉGIAS DE DISTINÇÃO SOCIAL: RESIDENCIAIS FECHADOS EM CIDADES NÃO METROPOLITANAS	
Patrícia Helena Milani Eda Maria Góes	
CAPÍTULO 12	127
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PROMOÇÃO DO TURISMO E SUAS REPERCUSSÕES NO TERRITÓRIO GOIANO	
Rangel Gomes Godinho Ivanilton José de Oliveira	
CAPÍTULO 13	137
POLÍTICAS PÚBLICAS, ESCALA LOCAL, E O DESAFIO DA INTEGRAÇÃO SOCIAL DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE REFÚGIO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO	
Gustavo Junger da Silva	
CAPÍTULO 14	154
POLÍTICAS TERRITORIAIS NA AMÉRICA DO SUL: INTENCIONALIDADES E PRESSUPOSTOS DO ORDENAMENTO TERRITORIAL E SUAS VINCULAÇÕES COM A INTEGRAÇÃO REGIONAL	
Claudete de Castro Silva Vitte	
CAPÍTULO 15	169
URBANIZAÇÃO CONTEMPORÂNEA E QUALIDADE DE VIDA PARA “CIDADES INTELIGENTES”: UM DEBATE A PARTIR DOS INDICADORES DO IMRS NA MICRORREGIÃO DE ARAXÁ, MINAS GERAIS	
Josimar dos Reis de Souza Beatriz Ribeiro Soares	
CAPÍTULO 16	181
SUPERMERCADOS E ESTRATÉGIAS ESPACIAIS: ASPECTOS DA DINÂMICA URBANA E DO CONSUMO EM FORTALEZA-CE	
Tiago Fernando Gomes Barbosa	
SOBRE A ORGANIZADORA	192

INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL

Maria José Andrade da Silva

Universidade de São Paulo - USP. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - FFLC. São Paulo – SP

RESUMO: a proposta desse artigo é tecer reflexões acerca dos instrumentos de políticas públicas e da influência que os paradigmas de gestão pública exercem sobre estes. É digno de nota que o Estado exerce o papel de criador e consumidor de instrumento na ação pública. No entanto, a escolha destes abrange atores públicos e privados e membros da sociedade civil. A relevância desse assunto deve-se ao fato dos instrumentos oferecerem caminhos para o entendimento do processo entre os diversos autores envolvidos na implementação de política pública. A sua abordagem permite apreender dimensões que, de outra maneira, seriam pouco visíveis. Ademais, os instrumentos de políticas públicas são fortemente influenciados pelas mudanças na administração pública que o Estado tem presenciado.

PALAVRAS-CHAVE: Instrumento; política pública; gestão pública.

ABSTRACT: the purpose of this article is to provide reflections on the instruments of public policies and the influence that public management paradigms have on them. It is

noteworthy that the State plays the role of creator and consumer of an instrument in public action. However, the choice of these includes public and private actors and members of civil society. The relevance of this issue is because the instruments offer ways to understand the process among the various authors involved in the implementation of public policy. Their approach allows one to grasp dimensions that would otherwise be barely visible. In addition, public policy instruments are strongly influenced by changes in public administration that the state has witnessed.

KEYWORDS: Instrument; public policy; public administration.

1 | INTRODUÇÃO

Este presente trabalho visa considerar os instrumentos de políticas públicas, ressaltando a influência que os paradigmas de gestão pública exercem na sua criação e escolha. Os instrumentos de políticas públicas têm sido usados pelo governo há muito tempo, visto ser por meio deles que se concretiza a ação governamental. Em virtude do papel desempenhado, os estudos a esse respeito oferecem elementos fundamentais para a compreensão do processo político, de novas tendências de instrumentalização na

política pública. Conforme Lascosme e Le Gales (2012, p. 21) - “A abordagem pela instrumentação permite apreender dimensões que de outra maneira seriam poucos visíveis”.

Apesar da inequívoca importância, os estudos referentes aos instrumentos ainda são pouco expressivos. Cabe lembrar que os primeiros a dissertarem sobre política pública tiveram início nos Estados Unidos na década de 50, sob o título de *Policy Science*, e, posteriormente, na Europa, em especial na Alemanha, na década de 70. (Frey, 2000). No Brasil, os estudos concernentes a esta temática datam de uma história ainda mais recente, com pouco mais de uma década, os quais têm privilegiado, sobretudo, o ciclo de política, a saber: agenda, formulação de políticas, tomada de decisão, elaboração, implementação, avaliação, bem como outras teorias voltadas para esse campo. Enquanto que, por sua vez, os instrumentos têm recebido pouca atenção.

Para este artigo, considerar-se-ão a categoria de instrumentos e os paradigmas de administração pública que o Estado tem presenciado, pois se acredita que possibilitem a compreensão das influências ideológicas que perpassam na criação e nas escolhas de determinados instrumentos.

A ideia subjacente é que quaisquer instrumentos são empregados nas políticas públicas, porém, eles passam por um processo de escolha e tomada de decisão. Desse modo, sugere-se que o pesquisador/analista considere os instrumentos empregados nas políticas públicas.

2 | A TEORIZAÇÃO DE INSTRUMENTO

O tema ora estudado oferece elementos importantes para a compreensão do processo político estatal, de novas tendências de instrumentalização nas políticas públicas. Por meio dos instrumentos, o Estado exerce seu poder, designando onde serão empregados, estabelecendo normas de regulação, aplicando subsídios que podem influenciar o comportamento dos cidadãos e alcançar objetivos da política pública.

Embora os instrumentos ocupem um lugar de destaque nas políticas públicas, este termo tem sido aplicado de forma errônea. Neste sentido, Lascoumes e Le Galès (2007) chamam a atenção quanto à diferenciação de “instrumento”, “técnica” e “ferramenta”, expressões que têm sido empregadas como sinônimos. Para os autores, “instrumento” seria como um tipo de “instituição” social; a técnica serve para operacionalizar o instrumento (lei ou decreto, representação gráfica, estatística; e, ferramenta, (como escala de definição de um mapa), é algo menor dentro de uma técnica.

Segundo King (2007; 2006), instrumento é ao mesmo tempo técnico e social, cuja finalidade reside em organizar relações sociais peculiares entre o Estado e os

cidadãos. Portanto, os instrumentos são construtos sociais e analíticos, uma vez que exprimem a relação entre governantes e governados, carregam em si conceitos concretos na relação política e sociedade, logo repletos de valores sociais precisos.

Neste aspecto, prevalece um aspecto político e social, com ênfase na dimensão cognitiva de instrumentos, em que a seleção destes encontra-se fortemente relacionada ao processo de formulação das políticas, sendo, por isso, objeto de deliberação por parte dos atores envolvidos (LINDER; PETERS, 1989; HOWLETT, 2011).

Em relação aos instrumentos, Lascoumes e Le Galès (2012, p. 23) apresentam a seguinte reflexão:

[...] determinam em parte a maneira como os atores se comportam, criam incertezas sobre os efeitos das relações de força, conduzem a privilegiar certos atores e interesses e a afastar outros, constroem os atores e lhes oferecem recursos.

Dessa forma, os autores classificam os instrumentos como sendo instituições, não significa dizer que sejam organizações ou órgãos do governo, mas no sentido de que propiciam estrutura às políticas públicas e no modo como as influenciam. Os instrumentos constituem-se um elemento estruturador nos programas do Estado e a sua seleção representa neste cenário uma decisão política e não de uma escolha técnica, cujas colisões podem ser examinadas por meio das relações de poder e das redes cunhadas a partir destes, a quem caberá deliberar quais recursos serão usados e por quem. Deste ponto de vista, a escolha dos instrumentos é um tema político, tendo em vista que estes permitem às formas de ação coletiva se estabilizarem e fazerem o comportamento dos atores ser mais previsível e, provavelmente, também mais visível. Ademais, os instrumentos estão inseridos em disputas entre organismos estatais e não estatais, os quais buscam ter legitimidade para decidir regulações normativas sobre questões em torno da escolha de instrumentos (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012; PETERS, 2000).

Neste aspecto, é essencial a participação da sociedade civil na escolha de instrumentos. Conforme, Lascoumes e Le Galès (2012, p. 13) advertem: “[...] o debate sobre os instrumentos pode ser uma máscara de fumaça útil a dissimular objetivos pouco honestos, a despolitizar questões fundamentalmente políticas, para criar um consenso mínimo de reforma [...]”. Isso denota que a escolha de instrumentos nem sempre obedece ao princípio de governança, o qual se encontra pautado numa gestão democrática em que as decisões políticas devem estar voltadas para atender à vontade popular. De acordo com Rosenau (2000, p. 14), governança “[...] é um sistema de ordenação que só funciona se for aceito pela maioria (ou pelo menos pelos atores mais poderosos do seu universo), enquanto os governos podem funcionar mesmo em face de ampla oposição à sua política”.

Desse modo, durante o processo de escolha de instrumentos, desconsidera-se a ineficiência deles na resolução dos problemas e privilegiam vontades de determinados atores. Conforme expresso no texto de Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 109): “[...] decorre mais do objetivo da política ou programa sob observação e de

seu escopo social do que da preferência intelectual do analista”. Sob essa premissa, uma das categorias que ajuda a entender essa questão foi desenvolvida por March e Olsen (1972), denominada de modelo da “lata de lixo”. Para os autores, soluções e problemas apresentam-se de forma dicotomizada e as organizações não possuem uma compreensão a respeito de modelo, agindo de forma anárquica na tomada de decisão, ou seja, as soluções procuram por problemas. Os tomadores de decisão lançam soluções de que dispõem na ocasião. Desse ponto de vista, a seleção de instrumento é uma situação política, uma vez que estrutura as políticas públicas segundo a sua lógica (PETERS, 2000).

3 | TIPOS DE INSTRUMENTOS

Nos dias atuais, há uma infinidade de instrumentos que está incluída no escopo das políticas públicas. Lascosmes e Le Galès, (2012, p. 20) apontam alguns deles: “legislativo e regulador, econômico e fiscal, convenção e incentivo, informativo e comunicação”. Assim, a pluralidade de instrumentos abarca a construção de leis, impostos, intervenção do governo na economia por meio de incentivo fiscal, empréstimos, investimento em pesquisas, produção de informação e dados por meio de diversos órgãos, como, por exemplo, o Instituto de Geografia e Estatística (IBGE) e o *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*.

Em termos de órgãos executivos desses instrumentos, há o Ministério do Meio Ambiente (MMA), cujo Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e o seu Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e o Instituto Nacional do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Na administração pública brasileira existe, atualmente, instrumentos tradicionais mediante convênios e contratos, iniciativas para implementar políticas por gestão indireta e por gestão direta, instrumentos com esforços para ampliar a participação popular, incentivos econômicos, concessões de uso e instrumentos mais recentes, como transferências fundo a fundo (COSTIN, 2005; TORRES, 2007).

No que tange à questão ambiental, há uma variedade de instrumentos. Alguns deles caracterizam-se por meio de legislação e normas, controle do uso do solo, licenciamento, Estudo de Impacto Ambiental (EIA), Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), padrões ambientais de qualidade e de emissão; penalidades, multas e compensações. Enfim, existem múltiplos instrumentos. Para elucidar sobre esse assunto, Salamon (2002) define alguns da esfera federal como, por exemplo, regulação social, (segurança do trabalho); publicidade (rótulos de informações referentes ao risco do cigarro e uso do álcool); aquisição de serviço contratado (programa de ensino profissional); impostos corretivos e taxas (tributo sobre bebidas alcoólicas); vales (vale alimentação e vale transporte); perdas e danos (Código do Consumidor); gestão direta, onde é preciso o uso da força (polícia); para conter riscos (bombeiros, tráfego aéreo);

onde é preciso capacidade governamental (pesquisa). Tais instrumentos viabilizam a ação pública e são empregados nas diversas modalidades de políticas públicas, como as políticas Distributivas, aquelas que alocam bens ou serviços a frações específicas da sociedade ou regiões; Regulatórias, normas de condutas sociais; Redistributivas, distribuição de bens e serviços oriundos de outros grupos, geralmente conflituosa; Constitutivas, voltadas para procedimentos e regras da dinâmica política. Convém assinalar que os instrumentos que perpassam nas políticas públicas são concebidos de peculiaridades distintas, buscando atender as demandas de cada momento histórico. (SERÔA da MOTTA, 1992; THEODORE LOWI, 1964; 1972).

À guisa de exemplo, no século XIX tanto na Europa quanto nos Estados Unidos os instrumentos passaram a ser concebidos após o Estado Moderno quando foi implementado o modelo de gestão weberiana. Esse novo modelo de administração pública pôs fim à gestão Patrimonialista, pela qual o governante era tido como um representante divino, sendo a sua regência inquestionável, sua vontade era a lei. Isso favorecia toda sorte de desmandos, o que deu origem à corrupção e ao nepotismo. Nesse sistema de governo, os menos favorecidos economicamente eram desprovidos de política pública em seu favor.

A nova administração pública foi ancorada nos seus preceitos, a chamada “Teoria de Burocracia na Administração”, desenvolvidos por Max Weber. Essa lógica de administração dá forma à dominação racional-legal pautada nos princípios da impessoalidade, legalidade, hierarquia funcional, controles prévios e profissionalização do servidor, sendo apoiada por leis e regulamentos instituídos por autoridades governamentais ou instituições burocráticas. Em sua concepção, Weber assinalou que para sedimentação da administração burocrática era necessária a legitimação do poder e da autoridade, ainda que fosse mantida pelo uso da força, a “coação física”. (WEBER 1999, p.526, 529).

Cabe destacar, que a reforma na administração pública buscou atender as demandas advindas da própria sociedade, em que o Estado viu-se obrigado a voltar a atenção para os instrumentos nas políticas públicas. Vale lembrar, que a preocupação do Estado em implementar políticas públicas foi sobre a influência também dos ideais da Revolução Francesa, (igualdade, fraternidade e liberdade), somando-se ainda aos interesses da classe burguesa de aparatos de infraestrutura.

Naquela ocasião, as políticas públicas estavam voltadas para o desenvolvimento territorial, criação de serviços públicos, como correios, ferrovias, estradas, dentre outros. Com o advento das guerras (Primeira e Segunda guerras mundiais), tornou-se necessária a intervenção do Estado no campo social e econômico. Assim, nos anos pós-guerra, países europeus e os Estados Unidos demonstraram expressiva atenção às políticas sociais, como saúde, habitação e seguridade Social. (MARTINS, 1997).

Por outro lado, as políticas ambientais só recebeu atenção a partir das décadas de 50 e 60, quando o mundo se deparava com uma eminente crise ecológica, realidade que levou os países a criarem instrumentos voltados para esse campo. De acordo com

Lascoumes e Le Galès (2012, p. 21): “[...] Os instrumentos de ação são portadores de valores, alimentam-se de uma interpretação do social e de concepções precisas do modo de regulação esperado”.

Nesse aspecto, a questão ecológica ganhou impulso após a *Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente Humano*, promovida pelas Nações Unidas em Estocolmo, Suécia, em 1972, que marcou o primeiro evento da ONU para discutir a preservação ambiental. Outros que o sucederam, foi realizado no Rio de Janeiro em 1992, “*Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente*”. Posteriormente, em 2002 ocorreu a RIO+10 na cidade de Johannesburgo, na África do Sul, o encontro sobre a “*Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável*”. Um novo encontro foi realizado no Rio de Janeiro, em 2012, a Rio+20 ou “*Conferência das Nações sobre Desenvolvimento Sustentável*.”

Vale salientar que a década de 70 presenciou mudança no paradigma de gestão pública, sobretudo na Europa e nos Estados Unidos, quando o modelo de gestão weberiana não conseguiu fornecer uma resposta à crise econômica que assolou boa parte do mundo ocidental nos meados da referida década. Em decorrência disso, foi implementado no Velho Mundo e nos Estados Unidos um novo modelo de gestão pública chamada Gerencial.

Esse novo modelo de gestão pública trouxe novas diretrizes, partindo da concepção de que o Estado seja similar a uma empresa, com uma administração voltada para a eficiência, eficácia e efetividade, com a implantação de recursos tecnológicos para que se evitem desperdícios de tempo. Por outro lado, a nova gestão pública relega para a sociedade desempenhar funções públicas como fazer, por que fazer, quanto gastar e o que vai fazer a seguir. Isso, se se presumir pelo termo utilizado em inglês *accountability*, em que o governo deve prestar conta pela sua administração pública. Tais preceitos interferem diretamente nas políticas públicas, quando o Estado deixa de ser o centro de decisão e outros atores, como as empresas e membros da sociedade civil passam a participar na tomada de decisão na escolha de instrumentos de política pública. Cabe ressaltar, que na arena de decisão o Estado como as empresas na maioria das vezes dificultam o poder de escolha da sociedade, o que ocorre na maioria das vezes dentro da política neoliberal, apenas contabilizam os prejuízos com a sociedade e ficam com os lucros. (ABRÚCIO, 2005; SETTI, 2011; SOUZA, 2001).

No caso do Brasil, ainda que tenha seguido o modelo de gestão pública europeu e norte-americano, não foi implementado concomitantemente. Isso nos ajuda a entender porque as políticas públicas se tornaram uma realidade tardia no Brasil. As políticas públicas passaram a fazer parte do programa do governo quando foi implementado o novo paradigma de gestão pública, o weberiano em 1930. Até essa década, prevaleceu o modelo de gestão patrimonial trazido pelos portugueses, no qual prevalecia os interesses particulares em detrimento dos interesses públicos. Inicialmente a criação dos primeiros instrumentos de políticas públicas esteve voltado para atender a em especial a infraestrutura e a economia. Com relação a questão

ambiental, foi criado o Código Florestal de 1934, (Decreto nº 23.793, de 23-01-1934), que presumia a preservação das florestas em todo o território nacional, sob pena de detenção e multa aos infratores. Ainda assim, o Código não apresentou mudanças significativas em defesa da natureza. (FAORO, 1984; CHIAVENATO, 2003).

Cabe ressaltar que a Conferência das Nações Unidas em Estocolmo em 1972, influenciou as políticas ambientais no Brasil e a criação de novos instrumentos e leis ambientais. Dentre esses, destaca-se a criação do Sema e, mais tarde, a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente nº 6.938/81, e a Constituição Federal de 1988, que contém leis específicas em favor da natureza.

A partir de 1990, o Brasil adotou o modelo de gestão Gerencial. Essa perspectiva política exprime menor intervenção do Estado nas decisões administrativas. Assim, na medida em que o Estado deixava de ser o centralizador das decisões, permitia a outros atores participarem das decisões políticas. Essa tendência já era presumida desde a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938 de 31.08.1981), como também na Constituição Federal de 1988, que preconizava o chamado federalismo cooperativo, que endereça tarefas do poder político-administrativo-ambiental para os estados, Distrito Federal e municípios. (BRESSER-PEREIRA, 1998).

As transformações concernentes ao âmbito das políticas ambientais acentuaram as disputas entre os organismos estatais e os não estatais, que buscam ter legitimidade para decidir as regulações normativas acerca de questões relacionadas ao meio ambiente. A esse respeito, Frey (2000) afirma que a articulação de políticas ambientais pode ser vista como um campo de força e disputa.

Apesar desse quadro, para Mello-Théory (2011), o Estado do século XXI permanece exercendo o papel de regulador na ordem política, social e territorial. Isso demonstra que, embora haja uma desfragmentação administrativa, o Estado continua a desempenhar forte influência na formulação de políticas ambientais e na criação de instrumentos para este fim, aparelhando-os e sendo ele próprio capaz de definir linhas de financiamento e legitimando a implementação de projetos.

Dentro da perspectiva de análise de instrumentos, isto abre caminhos que parece particularmente fértil no que diz respeito aos processos relação de instrumentos de políticas públicas, cuja trajetória é marcada pela ênfase na reestruturação da administração pública. Assim, o debate acerca dos instrumentos deve abranger quais as funções pertinentes ao Estado sobre sua essência fundadora, que lhe é reservada. Isso permite entender como se dão suas mudanças e os padrões de relação e governança entre os diversos atores de uma arena política.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, os instrumentos materializam a ação governamental, ou seja, torna possível a implementação de políticas públicas. Nesse campo pode ser

observado que o avanço na criação de instrumentos pretende atender as necessidades de cada época, levando em consideração novos paradigmas de gestão pública. No que diz respeito aos instrumentos, estes se encontram disponíveis entre os marcos legais estabelecidos, cabendo aos governos, à sociedade e aos gestores públicos decidirem qual instrumento deve ser usado e onde. Contudo, essa escolha ocorre de forma conflituosa, inclusive, pode ser comparada a um jogo, em que os atores ou grupos buscam seus próprios interesses. Por tudo isso, os instrumentos representam uma forma condensada de conhecimentos sobre regulação social, carregados de significados e representações.

Desse modo, é válida a abordagem de instrumentos na análise de política pública, pois se constitui em mais um elemento que pode contribuir para o entendimento desse processo como um todo. Visto que os instrumentos nascem com uma intencionalidade e são coordenados pelo conjunto de regras ou procedimentos legais estabelecidos, resta ao governo e à sociedade promoverem a coesão entre eles.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Reforma do Estado no federalismo brasileiro**: a situação das administrações públicas estaduais. Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro: FGV, v. 39, n. 2, p. 401-420, mar./abr. 2005b.
- BRESSER PEREIRA, L.C. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1988.
- COSTIN, C. **Organizações sociais como modelo para gestão de museus, orquestras e outras iniciativas culturais**. Administração em Diálogo. São Paulo, n. 7, p. 107-117, 2005.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. Revisada e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.
- FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**. Rio de Janeiro: Globo, 1984.
- FIGUEIREDO, M.F.; FIGUEIREDO, A.C. **Avaliação política e avaliação de políticas**: um quadro de referência teórica. *Análise & Conjuntura*. Belo Horizonte, v.1, n.3, p.107-127, set./dez. 1986.
- HOWLETT, Michael. **Policy instruments, policy styles, and policy implementation**: national approaches to theories of instrument choice. Policy Studies Journal, v. 19, n. 2, p. 1-21, 1991.
- _____. **Designing Public Policies**: Principles and Instruments. New York: Routledge, 2011.
- KING, Desmond. **The American state and social engineering**: policy instruments in affirmative action. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Malden, v. 20, n. 1, p. 109-126, Jan. 2007.
- LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments of the sociology of public policy instrumentation**.

Governance: International Journal of Policy, Administration, and Institutions, v. 20, n. 1, p.1-21, jan. 2007.

_____. **Sociologia da ação pública**. Tradução e estudo introdutório de George Sarmento. Maceió: EDUFAL, 2012.

_____; SIMARD, Louis. **L'action publique au prisme desesinstruments**. *Revue Francaise de Science Politique*, Paris, v. 61, n.1, p.5-22, 2011.

LINDER, Stephen H.; PETERS, Guy. **Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos**. *Gestión y Política Pública*, v. 2, n. 1, p. 5-34, 1989.

LOWI, Theodor. **American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory**. *World Politics*, 16: 677-715. 1964

_____. **Four Systems of Policy, Politics, and Choice**. *Public Administration Review*, 32: 298-310. 1972.

MARTINS, Luciano. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral**. Brasília: ENAP, 1997.

PETERS, G. **Policy instruments and public management: bridging the gaps**. *Journal of Public Administration Research And Theory*, v. 10, n. 1, p. 35-47, Jan. 2000.

ROSENAU, James N. **Governance, order, and change in world politics**. ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto (eds.). **Governance without Government: Order and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

SALAMON, L. **The tools of government: a guide to the new governance**. Oxford University Press, 2002.

SOUZA, Celina. **A nova gestão pública**. In: *Gestão pública: desafios e perspectivas*. *Cadernos Flem*, Salvador, n. 1, 2001.

SEROA DA MOTTA, R. **Regulação e instrumentos baseados no mercado: aspectos conceituais**. In: *Instrumentos econômicos para a gestão ambiental no Brasil*. SEROA DA MOTTA, R. e YOUNG, C. E. F., (Coord.), Rio de Janeiro, 1997, (mimeo).

SOUZA, Celina. **A nova gestão pública**. In: *Gestão pública: desafios e perspectivas*. *Cadernos Flem*, Salvador, n. 1, 2001.

SETTI, Gabriel A. M. **Alcances e limites da reforma de Estado e da reforma administrativa no Brasil e na Argentina: um estudo comparativo das experiências de Carlos Menem e Fernando Henrique Cardoso na década de 1990**. Brasília: UNB, 2011.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: UnB. 2 v. 1999.

Leis e sites

Brasil. Política Nacional do Meio Ambiente. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 10 de novembro de 2016.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional n.º 19 de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras

providências. Texto publicado no DOU em 5.6.1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 de novembro de 2016.

Código florestal de 1934 – Decreto nº 23.793 de 23 de janeiro de 1934. Senado Federal <https://www.senado.gov.br>.

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-85107-83-3

