

Entre a intenção normativa e a entrega efetiva: análise da escolha instrumental da Política Estadual de Mudanças Climáticas do Mato Grosso do Sul

Laura Eduarda Mallmann Kieling

Luciana Leite Lima

Resumo Simples:

Este paper analisa o desenho da Política Estadual de Mudanças Climáticas de Mato Grosso do Sul (PEMC-MS), com foco nos instrumentos que a compõem e seu potencial impacto na implementação. Adotando uma abordagem qualitativa, a pesquisa baseia-se em um estudo de caso e em análise documental da legislação e dispositivos normativos da política. Os instrumentos foram classificados quanto às suas classes - substantivos (voltados à entrega de bens, serviços ou recursos) ou procedimentais (relacionados à organização e processos de decisão), e quanto aos seus tipos: informacionais, organizacionais, de autoridade ou financeiros. As informações foram sistematizadas em quadros analíticos que permitiram observar frequência, distribuição e arranjos entre os instrumentos. A análise concentrou-se na articulação entre classes e os tipos de instrumentos, avaliando como essa configuração pode influenciar a efetividade da política. Os resultados indicam predominância de instrumentos substantivos e informacionais, baixa presença de mecanismos procedimentais e uma centralização decisória que pode comprometer a capacidade de adaptação, participação e ajuste contínuo da política frente à complexidade das mudanças climáticas.

Palavras-chave:

Desenho de políticas públicas; Instrumentos; Mudanças climáticas; Implementação; Efetividade; Política Estadual de Mudanças Climáticas; Mato Grosso do Sul.

Resumo Expandido:

O aquecimento global, intensificado pelas ações humanas, tem gerado impactos ambientais e sociais em escala planetária, como o derretimento de geleiras, alterações em ciclos biológicos e o aumento de eventos climáticos extremos: inundações, incêndios e deslizamentos de terra (Silva & Lima, 2017; Pivetta, 2021; Gontijo, 2020). No Brasil, esses desastres não apenas colocam em risco o meio ambiente, mas aprofundam desigualdades sociais históricas, afetando de maneira mais intensa as populações vulneráveis, como pessoas de baixa renda, crianças e idosos (Silva & Souza, 2021). Essa relação entre clima e desigualdade demonstra que os efeitos das mudanças climáticas operam de forma assimétrica e exigem respostas públicas que reconheçam a dimensão social da crise ambiental (Costa & Pereira, 2019). Nesse contexto, o estudo da vulnerabilidade socioambiental tem se consolidado como uma prioridade na ciência, indicando que políticas públicas eficazes precisam ir além da mitigação técnica e incorporar ações de justiça socioambiental e territorial (Santos & Silva, 2018), e isso se dá, pois entender como

diferentes grupos sociais são afetados pelas mudanças do clima é fundamental para elaborar medidas adaptativas que reduzam os riscos e aumentem a resiliência das comunidades (Ferreira & Oliveira, 2021). Assim, o enfrentamento da crise climática exige a criação de políticas públicas que se mostrem efetivas em transformar a realidade social de forma consistente, equitativa e sustentável.

O debate sobre efetividade das políticas públicas ganhou destaque nos estudos de *policy design*, principalmente em relação ao papel desempenhado pelos instrumentos na entrega dos objetivos traçados. Neste paper, analisamos o desenho da Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC) do estado de Mato Grosso do Sul, uma política relevante por propor um conjunto diversificado de mecanismos voltados à mitigação e adaptação às mudanças climáticas em nível subnacional, com foco na escolha de seus instrumentos.

Lascoumes e Le Galès (2007) definem os instrumentos como instituições que estruturam a ação pública e produzem efeitos específicos, e para Howlett, Mukherjee e Woo (2015), esses elementos formam a estrutura e dinâmica das políticas, sendo determinantes em sua implementação. A literatura aponta ainda que o desempenho de uma política está diretamente relacionado à qualidade do seu desenho, especialmente no que diz respeito à combinação e consistência dos instrumentos utilizados (Bardach, 1980; Sabatier & Mazmanian, 1980; Howlett, 2019).

No ciclo de políticas públicas a fase de implementação é crítica, pois é nela que os objetivos formulados são efetivamente testados. Howlett (2012) alerta que falhas na execução podem comprometer toda a política, e por isso, a própria formulação deve ser orientada pela preocupação com a viabilidade de sua implementação (Howlett, 2019). Além disso, Lima et al. (2021) destacam que “a abordagem do desenho é acionada para analisar a implementação, por meio do exame dos instrumentos de execução das políticas, uma das linhas mais profícuas”. Portanto, compreender esses arranjos instrumentais é fundamental para avaliar a capacidade de entrega da política.

Com estes aspectos em vista, o paper busca analisar a PEMC-MS à luz da literatura de *policy design* e com foco nos arranjos instrumentais que a compõem. Para tanto, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa, fundamentada em um estudo de caso. A estratégia metodológica consistiu na análise documental da legislação e dos dispositivos normativos que estruturam a política, com o propósito de identificar, classificar e compreender os instrumentos previstos.

A classificação adotada seguiu a distinção proposta por Howlett (2000), que separa os instrumentos em duas classes: substantivos, que dizem respeito à entrega de bens, serviços ou recursos; e procedimentais, voltados à organização institucional e aos processos de decisão e implementação. Além disso, os instrumentos foram organizados conforme a tipologia de Hood (1983), que os agrupa em quatro tipos: informacionais, organizacionais, de autoridade e financeiros. Os dados recolhidos foram organizados em dois quadros analíticos que possibilitaram observar a frequência e a distribuição dos instrumentos por classe e tipo, enquanto a análise concentrou-se especialmente na articulação entre os instrumentos e no modo como essa configuração pode influenciar a capacidade de implementação da política em questão.

Síntese dos resultados

Na análise do desenho da PEMC-MS identificou-se um total de 40 instrumentos, sendo 35 substantivos e apenas 5 procedimentais. Essa assimetria evidencia um arranjo com baixa presença de mecanismos voltados à governança, participação ou ajuste institucional contínuo, revelando baixa abertura à gestão compartilhada. Entre os instrumentos substantivos, predominam os informacionais (15), seguidos pelos de autoridade (14), com números muito menores para os organizacionais (4) e financeiros (2). Já entre os procedimentais, foram identificados informacionais (2), organizacionais (2) e de autoridade (1). Essa distribuição indica um desenho baseado majoritariamente em instrumentos *soft*, ou seja, instrumentos que não impõem comportamentos ou incentivos, mas procuram influenciá-los por meio da informação, persuasão ou cooperação voluntária (Howlett & Ramesh, 2003; Howlett, 2009). Os quadros 1 e 2 apresentam os instrumentos identificados e seus tipos, sendo o primeiro da classe de procedimentais e o segundo da de substantivos.

Quadro 1: Instrumentos procedimentais identificados na PEMC-MS e suas classificações segundo e a tipologia de Hood (1983).

Instrumentos procedimentais	Tipos
Mato Grosso do Sul	
Avaliação Ambiental Estratégica	Informacional
Banco de dados relativos ao sistema climático	
Conselho Estadual do Meio Ambiente	Organizacional
Conselho Estadual de Mudanças Climáticas	Autoridade
Mecanismo de Desenvolvimento Limpo - MDL: instrumento previsto no Protocolo de Quioto (artigo 12), relativo a ações de mitigação de	

emissões de gases de efeito estufa, com o propósito de auxiliar os países em desenvolvimento a atingirem o desenvolvimento sustentável

Fonte: Elaboração própria

Quadro 2: Instrumentos substantivos identificados na PEMC-MS e suas classificações segundo a tipologia de Hood (1983).

Instrumentos substantivos	Tipos
Mato Grosso do Sul	
Comunicação Estadual	Informacional
Conscientização social sobre as mudanças climáticas globais	
Educação ambiental	
Educação e capacitação nos temas relacionados às Mudanças Climáticas	
Estudos e pesquisas relacionados às Mudanças Climáticas	
Indicadores de desempenho ambiental	
Indicadores de sustentabilidade	
Informações sobre emissões de gases de efeito estufa e outros poluentes dos veículos automotores	
Linhas de pesquisa sobre as mudanças climáticas	
Pesquisa e disseminação do conhecimento científico e tecnológico para os temas relativos à proteção do sistema climático	
Pesquisas técnico-científicas, tecnológicas e socioeconômicas	
Publicação dos resultados do Registro Público de Emissões	

Instrumentos substantivos	Tipos
Mato Grosso do Sul	
Registro Público de Emissões	Informacional
Sensibilização, conscientização, mobilização e disseminação de informações	
Assistência técnica em tópicos como transporte sustentável, uso do solo, recuperação florestal, conservação de energia, gerenciamento de resíduos e mitigação de emissões de metano	Organizacional
Convênios públicos com universidades e institutos	
Cooperação entre governos, organismos internacionais, agências multilaterais, organizações não governamentais internacionais e entidades estaduais no campo das mudanças climáticas globais	
Licitação sustentável	
Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia - SEMAC	
Disciplinamento do uso do solo urbano e rural	Autoridade
Inventários de emissões antrópicas	
Meta de redução global de 20% (vinte por cento) das emissões de dióxido de carbono (CO ₂), relativas a 2005, em 2020	
Metas de desempenho ambiental	
Metas de eficiência setoriais	
Metas de estabilização ou redução de emissões	
Metodologia para o Registro Público de Emissões	
Padrões ambientais de qualidade	

Instrumentos substantivos	Tipos
Mato Grosso do Sul	
Plano Estratégico para Ações Emergenciais - PEAE	Autoridade
Plano participativo de adaptação aos efeitos das mudanças climáticas	
Programa de Mudanças Climáticas do Estado de Mato Grosso do Sul - PROCLIMA	
Programa de Regularização Ambiental	
Transporte Sustentável	
Zoneamento Ecológico-Econômico	
Crédito financeiro voltado a medidas de mitigação de emissões de gases de efeito estufa e de adaptação aos impactos das mudanças climáticas	Financeiro
Preços e tarifas públicas, tributos e outras formas de cobrança por atividades emissoras de gases de efeito estufa	

Fonte: Elaboração própria

Como afirmam Lascoumes e Le Galès (2007), “instrumentos estruturam as políticas públicas segundo suas lógicas inerentes e produzem efeitos específicos”, sendo assim, são reveladores das escolhas políticas e institucionais dos formuladores. A predominância de instrumentos informacionais sugere uma política que aposta na disseminação de conhecimento como motor da ação, mas com pouco suporte coercitivo ou financeiro. Isso pode gerar descompasso entre o volume de informações disponibilizadas e a capacidade de apropriação por parte dos operadores, dificultando sua efetividade (Howlett, 2011).

Destaca-se que a baixa presença de instrumentos procedimentais compromete a capacidade de aprendizado, ajuste e flexibilidade da política ao longo do tempo. Como destacam Eliadis, Hill & Howlett (2005), “a natureza da mistura de diversos instrumentos governamentais continua pouco estudada”, mas é justamente esse *mix* que determina a adaptabilidade das políticas públicas. Além disso, em problemas complexos como as mudanças climáticas, que podem se enquadrar no conceito de “novos problemas”, caracterizados pela alta incerteza de como se deve proceder, a literatura recomenda o

fortalecimento dos instrumentos procedimentais, pois eles permitem uma maior abertura à participação, deliberação e ajustes institucionais contínuos (Peters, 2005; Howlett et al., 2015).

Outro ponto importante é que a centralização observada na PEMC-MS, com decisões concentradas no formulador e poucos instrumentos de gestão compartilhada, pode ser explicada por fatores estruturais e culturais. Em contextos federativos como o brasileiro, há uma tradição de formulação centralizada, na qual a União exerce papel dominante na definição de normas e diretrizes nacionais, em temas ambientais (Arretche, 2012). Isso dificulta arranjos colaborativos adaptados ao local, e diminui a presença de instrumentos procedimentais e organizacionais. Políticas públicas tendem a adotar uma lógica *top-down*, com pouca articulação federativa (Souza, 2006), e nisso se percebe que a ausência de mecanismos eficazes de governança multinível contribui para a fragilidade da participação de estados e municípios na formulação e adaptação de políticas em temas complexos como as mudanças climáticas (Faria, 2012).

No entanto, é possível ainda que essa centralização responda a uma demanda por decisões rápidas em situações de emergência climática, como desastres naturais. Mas, mesmo assim, esse desenho parece contraditório: se há pouca presença de instrumentos de autoridade e financeiros (incentivadores), por que concentrar o poder decisório? Uma hipótese é o uso seletivo (daquilo que se conhece) e estratégico de instrumentos de autoridade, mobilizados apenas quando o formulador domina politicamente a execução. Como apontam Bressers & O'Toole (1998), “a escolha do instrumento é uma forma de desenho institucional”, e nesse caso, a escolha indica certa hesitação em abrir espaço para a descentralização.

Percebe-se também que outro ponto crítico dessa análise é a ausência de calibragem adequada dos instrumentos, isto é, o ajuste fino da intensidade, escopo e especificidade das ferramentas empregadas, conforme defendem Howlett & Mukherjee (2014). Isso importa, pois caso os instrumentos não estejam calibrados corretamente, ainda que formalmente incluídos no desenho da política, eles tendem a falhar na produção dos resultados pretendidos.

Em síntese, o arranjo instrumental da PEMC revela desequilíbrios entre intenção normativa, estrutura e governança, o que pode comprometer sua capacidade de implementação efetiva diante da complexidade do problema que a mesma busca enfrentar.

Referências

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012.

BARDACH, Eugene. The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law. Cambridge: MIT Press, 1980.

BRESSERS, Hans Th. A.; O'TOOLE Jr., Laurence J. The selection of policy instruments: a network-based perspective. *Journal of Public Policy*, v. 18, n. 3, p. 213–239, 1998.

COSTA, A. M. da; PEREIRA, M. M. Vulnerabilidade social às mudanças climáticas em contextos rurais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 34, n. 99, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/YftSnfBxYr7fPLfW6LSHdWD/>. Acesso em: 20 maio 2025.

ELIADIS, Pearl; HILL, Michael; HOWLETT, Michael (org.). *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Estudos de análise de políticas públicas: epistemologia, teoria e método. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 80, p. 9–26, 2012.

FERREIRA, A. P. da S.; OLIVEIRA, J. A. P. de. A vulnerabilidade social da região sudeste do Brasil frente à mudança do clima. *Revista Brasileira de Climatologia*, v. 28, 2021. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/rbclima/article/view/15903>. Acesso em: 20 maio 2025.

GONTIJO, R. (Org.). *Vulnerabilidade social e mudanças climáticas: o papel das cidades no enfrentamento das questões do clima*. Belo Horizonte: UFMG, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/78834>. Acesso em: 20 maio 2025.

HOOD, Christopher. *The Tools of Government*. London: Macmillan, 1983.

HOWLETT, Michael. *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. London: Routledge, 2011.

HOWLETT, Michael. Governance modes, policy regimes and operational plans: a multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, v. 42, n. 1, p. 73–89, 2009.

HOWLETT, Michael. Policy implementation and its evaluation. In: ARARAL, Eduardo et al. (org.). *Routledge Handbook of Public Policy*. London: Routledge, 2012. p. 551–563.

HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani. Policy instrument calibration. In: CAPANO, Giliberto; HOWLETT, Michael; RAMESH, M. (org.). *Varieties of Governance: Dynamics, Strategies, Capacities*. London: Palgrave Macmillan, 2014. p. 187–208.

HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani; WOO, Jung-Joo. From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research. *Policy & Politics*, v. 43, n. 2, p. 291–311, 2015.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2003.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments — from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, v. 20, n. 1, p. 1–21, 2007.

LIMA, Luciana Leite; PETEK, Flavio T.; PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. Desenho e instrumentos das políticas públicas: uma agenda para o Brasil. In: PETEK, Flavio T. et al. (org.). *Abordagens contemporâneas de análise de políticas públicas no Brasil*. Brasília: ENAP, 2021. p. 121–146.

PETERS, B. Guy. The problems with problem definition: the case of climate change. *Policy Sciences*, v. 38, n. 2–3, p. 117–135, 2005.

PIVETTA, M. Risco de mais desastres naturais. *Revista Fapesp*, n. 303, mai. 2021. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/risco-de-mais-desastres-naturais/>. Acesso em: 20 maio 2025.

SABATIER, Paul A.; MAZMANIAN, Daniel. The implementation of public policy: a framework of analysis. *Policy Studies Journal*, v. 8, n. 4, p. 538–560, 1980.

SANTOS, M. A. dos; SILVA, R. M. da. Vulnerabilidade e mudanças climáticas: análise socioambiental em comunidades rurais do semiárido brasileiro. *Revista Ambiente & Água*, v. 13, n. 2, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ambiagua/a/9sY7KbQMthVXCNZt5jVqrGR/>. Acesso em: 20 maio 2025.

SILVA, J. A. da; LIMA, M. C. de. O contexto das mudanças climáticas e as suas vítimas: vulnerabilidade social e justiça ambiental. *Mercator*, v. 16, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mercator/a/SgzwvyFQvzynyM8ZhdRzjr/>. Acesso em: 20 maio 2025.

SILVA, M. L. da; SOUZA, R. M. de. Risco e vulnerabilidade social a desastres naturais no Brasil. *Revista Brasileira de Geografia Física*, v. 14, n. 5, 2021. Disponível em: <https://ocs.ige.unicamp.br/ojs/sbgfa/article/view/2564>. Acesso em: 20 maio 2025.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n. 16, p. 20–45, 2006.