

A trajetória do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm): Mudanças de primeira, segunda e terceira ordem no desenho da principal política de combate a degradação ambiental brasileira

Ana Luiza Martins de Medeiros

Resumo

O Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) é uma política de combate à degradação ambiental na Amazônia Legal. Sob o guarda-chuva mecanicista-institucionalista das análises de policy design, almeja-se compreender como as cinco fases do PPCDAm foram desenhadas, uma vez que retomar seu desenho ilumina o comportamento do público-alvo que precisa ser alterado, para alcançar as metas, pelo mix de instrumentos de seus desenhos. À luz do Process Tracing, demonstrou-se que instrumentos procedimentais e substantivos foram articulados, tendo sido selecionados a partir da percepção de legitimidade do governo para utilizá-los, frente aos cenários político e institucional e sua capacidade de impor custos concentrados. Conclui-se que mudanças de primeira, segunda e terceira ordem foram adotadas ao longo do tempo, a partir da relação entre as dinâmicas comportamentais que os formuladores desejaram alterar para alcançar as metas e dos recursos mobilizados do governo.

Resumo expandido

Contextualização

A agenda verde vem sendo incrementalmente construída, tendo os presidentes contribuído de maneiras dessemelhantes neste processo (Medeiros, 2024). Exceção a isto ocorreu no governo Bolsonaro, que adotou diferentes estratégias de desmantelamento entre 2019 e 2022 (Silva; Medeiros, 2024). Contrariamente, o governo de Lula III mudou novamente a direção dessas mudanças, iniciando processos de construção e reconstrução da política ambiental. Isto, pois, apesar de haver boas políticas, que foram anteriormente adotadas e desmanteladas no Governo Bolsonaro, há temáticas ambientais que necessitam de novos arranjos e iniciativas, como foi o caso do Plano de Ação para Prevenção e Controle do

Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). O PPCDAM é uma política de combate ao desmatamento e à degradação reconhecida internacionalmente por sua eficácia, sendo considerado o principal responsável pela queda de 83% do desmatamento até 2012.

De maneira geral, a trajetória do PPCDAm seguiu as mudanças de direção da agenda verde. A primeira fase do PPCDAm foi lançada em 2004 e, apesar de haver alterações nos instrumentos utilizados, manteve-se a meta de combater o desmatamento ilegal e a degradação ambiental na Amazônia Legal. Vale salientar que compreender o foco nos desenhos do PPCDAm é relevante, uma vez que chama atenção ao foco sistêmico dos efeitos de instrumentos nos outcomes, uma vez que os instrumentos são técnicas que visam promover soluções eficazes a problemas coletivos, com base nos comportamentos que se deseja modificar, conforme o objetivo do desenho da política. Sendo que o mix de instrumentos é entendido como a combinação intencional de diferentes instrumentos, articulados em termos de complementaridade, sequenciamento e interação, ou seja, diferente da simples justaposição de instrumentos (Capano et al., 2019; Capano; Howlett, 2021; 2022).

A partir de sucessivas avaliações externas dos desenhos dos planos, as quatro primeiras fases do PPCDAm combinaram a continuidade de ações com mudanças de instrumentos. Todavia, o quarto plano foi descontinuado pelo governo Bolsonaro, como outras políticas ambientais desmanteladas no período. Ao passo que a quinta fase é lançada pelo governo Lula III, combinando a reconstrução de medidas anteriormente adotadas e a introdução de inovações de instrumentos em seu desenho.

Diante disso, sob o guarda-chuva mecanicista e institucionalista das análises de desenho de políticas públicas, questiona-se a natureza e direção das mudanças que ocorreram ao longo da implementação do plano, em especial no que diz respeito aos instrumentos mobilizados pela administração pública, partindo da premissa de que o desenho da política, por meio de mix de instrumentos, busca influenciar o comportamento dos atores ou o próprio funcionamento do subsistema, promovendo alterações na realidade social que motivou a intervenção, ou seja, para a resolução do problema coletivo.

Esta pesquisa se ancora na perspectiva mecanicista e institucionalista das análises de desenho de políticas públicas. Entende-se que mecanismos são construções analíticas que explicam o comportamento observável (Capano; Howlett; Ramesh, 2019), com foco nos processos causais intervenientes, ao passo que o foco institucionalista permite compreender instrumentos como instituições permeadas por valores políticos e sociais passíveis de

mudança institucional (Capano; Howlett, 2022). Sob esse guarda-chuva, as mudanças em políticas públicas ocorrem quando atores sociais e políticos, diante de problemas e soluções disponíveis, adotam determinadas estratégias visando solucioná-lo. Espera-se que o desenho da política, por meio de mix de instrumentos, influencie o comportamento dos atores ou o próprio funcionamento do subsistema, promovendo alterações na realidade social que motivou a intervenção. Ou seja, o desenho da política busca alterar a situação t0 adotando instrumentos para ativar mecanismos que induzam os atores a mudar seus comportamentos, para que surja uma nova situação transformada em t1 (Capano; Howlett; Ramesh, 2019).

Sendo que os desenhos de políticas públicas envolvem análises sobre a natureza dos problemas, as capacidades estatais disponíveis e os instrumentos que podem ser utilizados. Todavia, é importante dizer que essas escolhas não de dão no vácuo, ou seja, a seleção das ferramentas não ocorre somente por aspectos técnicos, mas também por preferências políticas de atores políticos, grupos de pressão, etc., bem como de características macro-institucionais do país (Howlett, 2018). Similarmente, essas escolhas são dependentes da combinação do legado anterior com o ambiente no qual estão inseridos (Capano; Howlett, 2022).

Objetivo

Diante disso, esta pesquisa tem como objetivo compreender como mudanças de fases do PPCDAm foram realizadas, tendo em vista que distintos mix de instrumentos foram desenhados, com foco em diferentes mecanismos comportamentais de seus públicos-alvo.

Pergunta

Qual a natureza e direção das mudanças que ocorreram ao longo da implementação do PPCDAm, em especial no que diz respeito aos mix de instrumentos mobilizados nos desenhos?

Hipótese

Parte-se da hipótese de que distintos mix de instrumentos foram desenhados uma vez que sua seleção não é somente técnica, mas também políticos (Howlett, 2018), tendo a política pública a meta de alterar o comportamento de público alvo alvo, numa política regulatória (Lowi, 1972) com custos concentrados e benefícios difusos (Wilson, 1995).

Metodologia

Para responder às perguntas da pesquisa e produzir inferências válidas (KING; KEOHANE e VERBA, 1994), este trabalho faz uso do process tracing (Beach; Pedersen, 2013) por meio de análises documentais através da Análise de Conteúdo (Bardin, 2007), sendo documentos de fontes oficiais do MMA e de avaliações das consultorias contratadas para as avaliações dos Planos as bases documentais.

Resultados

Resultados preliminares demonstraram que instrumentos de tipo procedimental (que estruturam os processos decisórios e garantem a adaptabilidade e legitimidade das políticas) e substantivo (que materializam as políticas por meio da produção direta de bens e serviços,) foram articulados, tendo sido selecionados a partir da percepção de legitimidade do governo para utilizá-los, frente aos cenários político e institucional e sua capacidade de impor custos concentrados no público-alvo.

Conclusão

Conclui-se que mudanças de primeira, segunda e terceira ordem foram adotadas nos desenhos, a partir da relação entre as dinâmicas comportamentais que desejaram alterar, dos recursos do governo e do feedback das ações adotadas anteriormente.

Referências

Capano, G.; Howlett, M.; Ramesh, M. Disentangling the mechanistic chain for better policy design. In: CAPANO, G. et al. **Making policies work: first- and second-order mechanisms in policy design**. 2019.

Capano, G.; Howlett, M. Instrumentation in policy design: policy tools – from devices to activators. In: PETERS GUY, B.; FONTAINE, G. **RESEARCH HANDBOOK OF POLICY DESIGN**. 2022.

HOWLETT, M. **The criteria for effective policy design: character and context in policy instrument choice**. Journal of Asian Public Policy, v. 11, n. 3, p. 245–266, 2 set. 2018.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research**. New Jersey. Princeton University Press. 1994.

LOWI, Theodore. **Four systems of policy, politics, and choice**. Public Administration Review, Nova Jersey, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

MEDEIROS, Ana Luiza M. **O papel das arenas de pactuação na política ambiental brasileira**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2024.

SILVA, M. D. L.; MEDEIROS, A. L. M. (2024) The Brazilian Environmental Policy in the Time of an Authoritarian Government: The Use of Distinct Dismantling Strategies during Bolsonaro's Government (2019-2022). In: Sátyro, N. (Ed.). **Social Policies in Times of Austerity and Populism: Lessons from Brazil**. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003487777>.

WILSON, James Q. **Political Organizations**. New Jersey: Princeton University Press, 1995.