

# Análise Institucional das Políticas Públicas: aspectos metodológicos e aplicação ao Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel

Georges Flexor (UFRRJ)

&

Karina Kato (UFRRJ)

# Elementos da Narrativa Institucional da Formulação da Política

- 1) Condicionantes externos: proporcionam um ambiente político, social e tecnológico mais ou menos propenso a formulação de uma dada política (fluxo de problemas + fluxo de políticas + fluxo da política + empreendedores políticos + janela de oportunidade);
- 2) Os atores (heterogêneos): com suas preferências, crenças e recursos
- 3) As regras (de coordenação & de regulação): que estruturam a situação de interdependência
- 4) Os Resultados: distributivos & alocativos, os processos (feedback, ajuste, aprendizagem, auto-reforço, etc.)

# Os Atores

- O presidente
- As equipes de governo
- O legislativo
- A burocracia
- A sociedade civil organizada
- Os eleitores
- Fazedores de opiniões
- Os atores se agrupam formando coalizões/redes de políticas (mais o menos coesas e estáveis)
- Os atores interagem em contexto de ação que caracterizam a formulação de Políticas

# As regras como elementos centrais da relação comportamento/situação

- Na clássica definição de North, as regras são restrições e incentivos que estruturam as interações humanas.
- As regras devem ser entendidas como meios de prescrever, proscrever ou permitir certos comportamentos.
- As regras desempenham uma série de funções:
  - 1) elas criam posições;
  - 2) instituem como os participantes adquiram ou deixam suas posições;
  - 3) incorporam e transmitem informações e conhecimentos;
  - 4) estabelecem o leque de ações requeridas, permitidas ou proibidas e;
  - 5) moldam um conjunto de resultados prováveis.
- Dinâmica das Regras:
  - De onde vem as regras?
  - Quem cria as regras?
  - Por que e como mudam as regras?

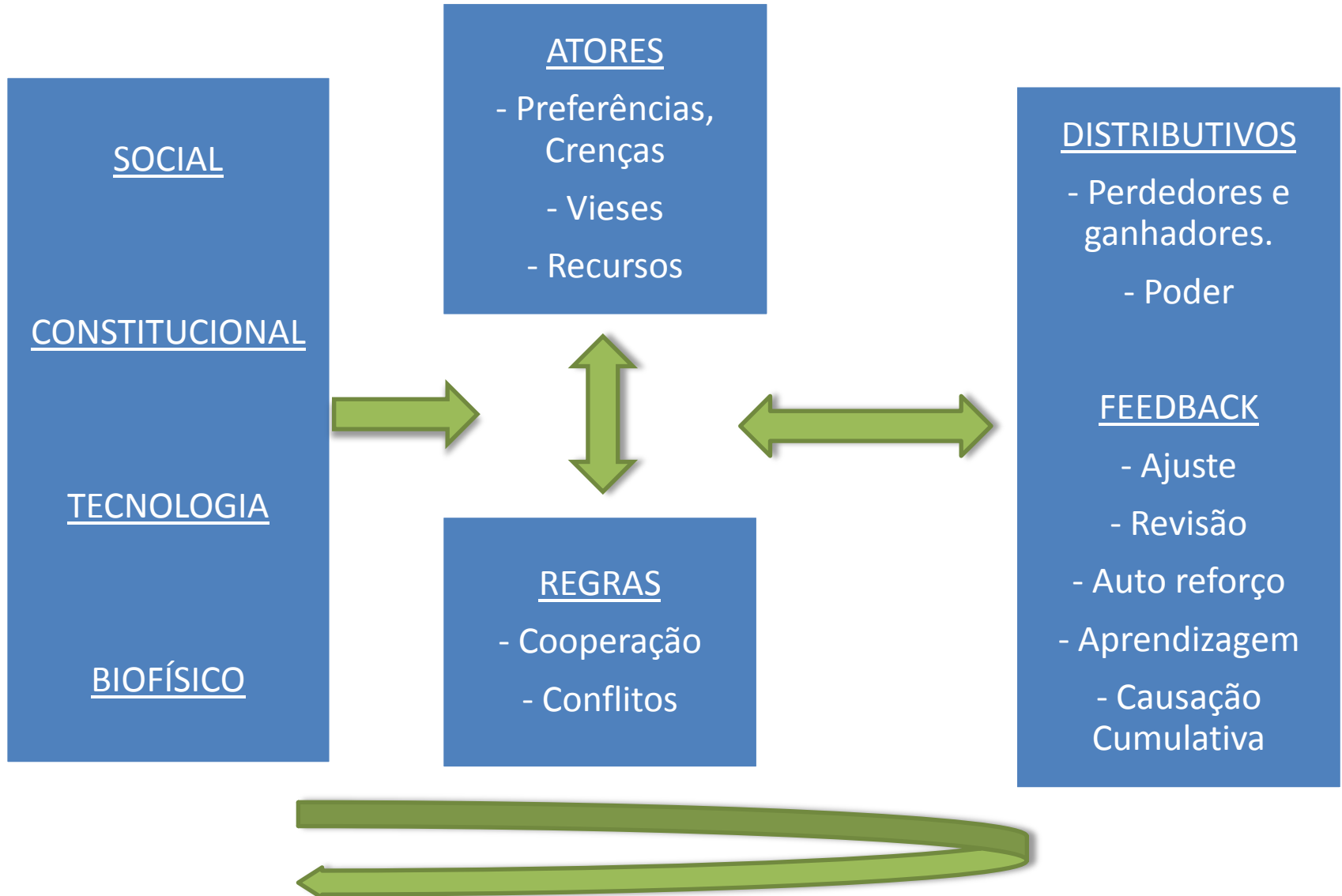
# Componentes da análise institucional: o desempenho e os processos

- Os efeitos distributivos:
  - Os ganhadores e perdedores
- As relações de poder:
  - Capacidades de impactar os custos dos demais atores
  - Controlar as incertezas
- Os feedback:
  - Sobre as arenas decisórias (i.e as situações e regras)
  - Sobre os condicionantes externos (legitimidade, mudança tecnológica, etc.)
- Aprendizagem:
  - Learning by implementing
  - Revisão das preferências, crenças e valores.
- Auto-reforço e processo cumulativo.

# Características do contexto de ação

- **Elementos básicos da Análise Institucional (IAD Framework – Ostrom)**
  - Os participantes da situação, i.e., o número de atores (muitos/poucos) seus atributos (individuais/coletivos), seus recursos (importantes/insignificantes) e atributos (por exemplo, velho/jovem);
  - As posições na situação, i.e., as funções desempenhadas pelos participantes e a sua hierarquia (relator de uma comissão, órgão administrativo a cargo da execução da política, grupos de pressões que realizam atividades de *lobbying*, organização não governamental que monitora intervenções públicas, etc.).
  - Um conjunto de ações permitidas, i.e., o conjunto de alternativas possíveis dadas às restrições de ordem tecnológica ou institucional.
  - Os resultados potenciais, i.e., as oportunidades e os efeitos possíveis envolvidas nas ações dos participantes assim como os processos que relacionam ações e suas conseqüências.
  - O grau de controle sobre as decisões, i.e., o conjunto de probabilidades que uma ação afeta os resultados potenciais.
  - As informações sobre a situação, em particular, as informações a respeito dos recursos em jogo, os ganhos potenciais, os demais jogadores, etc.
  - Por fim, os custos e benefícios, i.e. os custos e benefícios esperados de cada conjunto de ações.
- Em conjunto, esses componentes das situações de interdependências que caracterizam a formulação de políticas formam arenas decisórias

# Quadro de análise institucional



# O Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel: Condicionantes Externos

- Contexto favorável: os *Drivers*
  - Demanda por energia crescente
  - Segurança energética
  - Preços do petróleo (i.e. substituto) crescentes
  - “peak oil”
  - Agenda ambiental
  - Otimismo Político
- Contexto Social:
  - Dívida social
  - Dilema: Alocação dos recursos (terra, capital, conhecimentos, etc.) entre diversos usos possíveis (alimentos, bioenergia, etc.).
- Restrições Constitucionais:
  - Políticas (de promoção) multidimensionais (energia, alimentos, meio ambiente, inovação, geopolítica, etc.) e com múltiplas alternativas: instabilidade da política (gera incerteza) e diversos pontos de veto (atores com poder de veto múltiplos)
- Restrições biofísicas:
  - Oferta de matéria prima



# PNPB: traços gerais

- **Principais diretrizes do PNPB:**
  - Implantar um programa sustentável, promovendo inclusão social ;
  - Garantir preços competitivos, qualidade e suprimento;
  - Produzir o biodiesel a partir de diferentes fontes oleaginosas e em regiões diversas.
- **Expectativas:** promover inclusão social através da inclusão produtiva dos agricultores familiares (nordestinos em particular).
- **Resultados alcançados:** 1) sucesso produtivo (capacidade autorizada pela ANP de cerca de 5 bilhões de litros capaz de garantir B5 em 2019); 2) mas produção dependente da soja (80%) e concentrada no Centro Oeste (38% capacidade instalada) e Sul (27%); 3) baixa inclusão de agricultores familiares (109 mil quando era esperado cerca de 400 mil), em particular do Nordeste (55 mil quase todos contratados pela Pbio)

# Análise Institucional do PNPB

- Numero de atores: alto
- Heterogeneidade dos atores: alta
- Condições biofísicas específicas.
- Condições de incertezas e assimetrias de informação.
- As regras:
  - Atribuem a atores da área de energia (MME & ANP) importantes posições (coordenação, marco regulatório, implementação leilões entre outros) e direitos de decisões (cronograma de adição, credenciamento, regulação, etc.).
  - Prescrevem cronograma (B2, B5), qualidade, incentivos
  - Criam um mercado para um novo biocombustível (leilões).
  - Incentivos contraditórios: lucros vs. Incorporação da AF nordeste
  - Problemática questão da credibilidade da política: fiscalização e castigos em caso de não cumprimento das regras .
- Relações entre atores:
  - Cooperação, mas pouca confiança
  - Barganha
  - Instáveis

# Considerações finais

- Dimensões críticas:
  - Estrutura institucional: impacto forte sobre resultados da política.
  - Interdependências crescentes de 3 mercados (agroalimentar/agrocombustível/petroleo).
  - Relação entre práticas na área energética e agrícola
  - Legitimidade do PNPB
- Dado o que se aprendeu, quais caminhos possíveis? Algumas hipóteses para o futuro do PNPB:
  - Se não houver mudanças tecnológica, *ceteris paribus*, os ganhos são apropriados pelo complexo soja;
  - Se não houver mudanças tecnológica, *ceteris paribus*, há pouco espaço para ampliação do PNPB (legitimidade + possíveis substitutos);
  - Se não houver maior fiscalização, *ceteris paribus*, há pouco espaço para ampliação do PNPB (legitimidade + qualidade);
  - A incorporação dos AF do nordeste, *ceteris paribus*, limitada e somente via Pbio (ativo de reputação);