Universidade de São Paulo
Faculdade de Saúde Pública

**A avaliação ambiental estratégica como ferramenta
para avaliar políticas ambientais municipais**

Marcelo Prudente de Assis

**Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Saúde Pública para obtenção do título de
Doutor em Ciências.**

Área de Concentração: Saúde Ambiental

Orientador: Prof. Dr. Tadeu Fabrício Malheiros

São Paulo
2012

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na sua forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida **exclusivamente** para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da tese.

A Yara e Kenzo

O que é útil é conhecimento; o que é importante é amor. (Michael Quinn Patton)

AGRADECIMENTOS

A meus pais e irmãos que me possibilitaram chegar até aqui.

Ao professor Tadeu Fabrício Malheiros, pela confiança, apoio e orientação.

Ao professor Arlindo Philippi Jr. pelo apoio.

Ao professor Antônio Carlos Rossin, pelo estímulo e sugestões de melhoria do trabalho.

Aos membros da banca pelas sugestões de melhoria.

Aos colegas e amigos do Projeto MEGA, pela amizade e colaboração: Juliana Pellegrini, Marcela Nunes, Mariana Rodrigues, Paula Vendramini, Valdir Fernandes, Michele Ramos e Tatiana Sandreschi.

Aos demais colegas da Saúde Ambiental: Malu, Aline, Ana Karina, Paula Prado, Juliana Zuquer e Sonia.

Aos funcionários da Prefeitura de Santo André.

À colega de carreira e de doutorado Beth Hernandes por mostrar os caminhos.

Aos funcionários da Biblioteca sempre solícitos.

Às funcionárias da CPG pela as orientações sempre pertinentes.

Aos funcionários do departamento de Saúde Ambiental pelo apoio, de modo especial ao Pedro Daniel.

Ao Ministério do Planejamento que investiu na minha formação.

Aos entrevistados que aceitaram participar anonimamente desse trabalho

No princípio Deus criou os céus e a terra. E Deus contemplou toda sua obra e disse: “está tudo muito bom”. Sobreveio a tarde e depois a manhã: foi o sexto dia.

E no sétimo dia, Deus descansou do Seu trabalho. Seu arcanjo veio então até ele e perguntou: Deus, como Vós sabeis que aquilo que criastes é “muito bom”? Quais são os Vossos critérios? Em que dados está baseado o Vosso julgamento? Que resultados específicos Vós esperáveis atingir? E Vós não sois um pouco próximo da situação para fazer uma avaliação imparcial e sem viés?

Deus refletiu sobre todas essas questões por todo aquele dia, e Seu descanso foi consideravelmente prejudicado. No oitavo dia, Deus disse: “Lucifer, vá para o inferno”.

Assim nasceu a avaliação em um resplendor de glória...

(PATTON, 1997, tradução livre pelo autor da tese)

RESUMO

ASSIS, M. P. **A avaliação ambiental estratégica como ferramenta para avaliar políticas ambientais municipais** [Tese de doutorado]. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da USP; 2012.

Esta pesquisa insere-se na linha de pesquisa, política, planejamento e gestão ambiental do Departamento de Saúde Ambiental da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. Tem por objetivo propor um arcabouço teórico-conceitual para aplicação da avaliação ambiental estratégica para avaliar políticas ambientais municipais em fase de implementação. Partindo da constatação de que a avaliação de políticas ambientais apresenta um relativo atraso em relação a outros campos, são adotados os pressupostos de que ferramentas desenvolvidas para avaliação de políticas sociais podem ser adaptadas para avaliar políticas ambientais, mas ferramentas da área ambiental também podem contribuir para o avanço do campo de estudo. Dessa forma foi proposto um arcabouço teórico-conceitual com base nos princípios norteadores da avaliação ambiental estratégica, com o uso de ferramentas de apoio originárias da AAE e do estudo de políticas públicas. Como forma de aproximar o arcabouço teórico da realidade, foi analisado o contexto da política de Gestão e Saneamento Ambiental de Santo André a partir do arcabouço proposto. O presente trabalho conclui que a AAE pode ser usada para avaliação de políticas ambientais municipais em fase de implementação ao usar as estruturas de decisão existentes.

Descritores - Políticas Públicas. Avaliação de Políticas. Avaliação Ambiental Estratégica

ABSTRACT

ASSIS, M. P. Strategic environmental assessment as a tool to evaluate local environmental policies.[Thesis]. São Paulo: School of Public Health, USP; 2012.

This research is part of the research line in policy, planning and environmental management of the Environmental Health Department of School of Public Health, University of São Paulo. It aims to propose a framework to application of Strategic Environmental Assessment to ongoing local environmental policies. Based on the premise that environmental policy evaluation has a delay compared to other fields, are adopted assumptions that tools developed for evaluation of social policies can be adapted to evaluate environmental policies, but tools in the environmental area may also contribute to advancing the field of study. Thus we proposed a framework based on the guiding principles of strategic environmental assessment, with the use of support tools originated from strategic environmental assessment and from the study of public policy. As a way of anchor the framework in reality, it was analyzed the context of Policy on the Environmental Management and Sanitation in Santo Andre by using the proposed framework. This study concludes that the SEA can be applied to evaluation of ongoing local environmental policies when using existing decision-making structures.

Descriptors - Policy. Policy Evaluation. Strategic Environmental Assessment

ÍNDICE

1	APRESENTAÇÃO E METODOLOGIA.....	15
1.1	INTRODUÇÃO.....	15
1.2	RELEVÂNCIA DA PESQUISA	18
1.3	PERGUNTA DE PESQUISA E OBJETIVOS.....	19
1.3.1	<i>Pergunta de pesquisa</i>	19
1.3.2	<i>Objetivo Geral</i>	19
1.3.3	<i>Objetivos Específicos</i>	19
1.4	METODOLOGIA	20
1.4.1	<i>Classificação da Pesquisa</i>	20
1.4.2	<i>Coleta de dados</i>	22
1.5	APRESENTAÇÃO DA TESE	29
2	POLÍTICAS PÚBLICAS	31
2.1	INTRODUÇÃO.....	31
2.2	CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA.....	31
2.3	MODELOS DE ESTUDO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	35
2.3.1	<i>Modelos processuais</i>	36
2.3.2	<i>Modelos de Quem Faz a Política Pública</i>	39
2.3.3	<i>Modelos aplicados à tomada de decisão</i>	44
2.4	NEOINSTITUCIONALISMO	49
2.5	AS FASES DO CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA.....	52
2.5.1	<i>Percepção dos Problemas e Formação da Agenda</i>	52
2.5.2	<i>Formulação</i>	57
2.5.3	<i>Decisão</i>	58
2.5.4	<i>Implementação</i>	61
2.5.5	<i>Avaliação</i>	65
2.6	CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO	65
3	AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	67
3.1	INTRODUÇÃO.....	67
3.2	CONCEITO DE AVALIAÇÃO	68
3.3	HISTÓRICO DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS.....	70
3.4	TIPOS E CLASSIFICAÇÕES DA AVALIAÇÃO	74
3.5	O USO DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO.....	78
3.6	AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS AMBIENTAIS	80
3.7	CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO	87

4	AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA NO NÍVEL DE POLÍTICAS.....	89
4.1	INTRODUÇÃO.....	89
4.2	BREVE HISTÓRICO DA AAE	90
4.3	DEFINIÇÃO DE AAE.....	91
4.4	DEFINIÇÃO DE POLÍTICA (<i>POLICY</i>) NO CONTEXTO DA AAE	96
4.5	O PAPEL DA AAE NO CICLO DE ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS.....	98
4.7	A IMPLEMENTAÇÃO DA AAE DE POLÍTICAS.....	102
4.7.1	<i>Nova Zelândia.....</i>	<i>102</i>
4.7.2	<i>Canadá</i>	<i>103</i>
4.7.3	<i>Dinamarca</i>	<i>105</i>
4.7.4	<i>Reino Unido</i>	<i>106</i>
4.7.5	<i>Holanda</i>	<i>107</i>
4.7.6	<i>Estados Unidos</i>	<i>108</i>
4.8	AAE NO BRASIL: SITUAÇÃO E PERSPECTIVAS	109
4.9	CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO	111
5	RUMO A UM ARCABOUÇO TEÓRICO-CONCEITUAL PARA APLICAÇÃO DA AAE NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS AMBIENTAIS EM FASE DE IMPLEMENTAÇÃO	113
5.1	INTRODUÇÃO.....	113
5.2	A AAE COMO UMA FERRAMENTA DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS	113
5.3	DA POSSIBILIDADE DE APLICAR A AAE A POLÍTICAS EM CURSO.....	114
5.4	DO FOCO EM POLÍTICAS MUNICIPAIS.....	116
5.5	PRESSUPOSTOS DO ARCABOUÇO.....	118
5.5.1	<i>Ser integrado</i>	<i>118</i>
5.5.2	<i>Ser flexível</i>	<i>119</i>
5.5.3	<i>Fazer parte de um contexto político mais amplo</i>	<i>120</i>
5.5.4	<i>Ser participativo</i>	<i>120</i>
5.5.5	<i>Estimular o aprendizado.....</i>	<i>121</i>
5.5.6	<i>Ser iterativo</i>	<i>121</i>
5.5.7	<i>Baseado nas ferramentas da análise de políticas</i>	<i>122</i>
5.5.8	<i>Ser focado em fatores críticos</i>	<i>122</i>
5.6	ELEMENTOS DA AAE PARA POLÍTICAS EM IMPLEMENTAÇÃO	123
5.6.1	<i>Escopo (Scoping).....</i>	<i>125</i>
5.6.2	<i>Monitoramento</i>	<i>125</i>
5.6.3	<i>Avaliação.....</i>	<i>126</i>
5.6.4	<i>Gestão</i>	<i>127</i>
5.6.5	<i>Comunicação.....</i>	<i>128</i>
5.7	FERRAMENTAS AUXILIARES	129

5.7.1	<i>A teoria da intervenção</i>	129
5.7.2	<i>Estratégias de Sustentabilidade</i>	130
5.7.3	<i>Indicadores de Pressão-Estado-Impacto-Resposta</i>	130
5.7.4	<i>Listagens de controle (Check-list)</i>	131
5.7.5	<i>Julgamento por especialistas</i>	131
5.7.6	<i>Matrizes de interação ou matrizes de impacto</i>	131
5.7.7	<i>Análise do ciclo de vida</i>	132
5.7.8	<i>Análise de cenários</i>	132
5.7.9	<i>Análise multicritério</i>	133
5.7.10	<i>Avaliação de risco</i>	133
5.7.11	<i>Matrizes de atendimento de objetivos</i>	134
5.7.12	<i>Análise de custo – benefício</i>	134
5.7.13	<i>Levantamentos</i>	135
5.7.14	<i>Avaliação da qualidade de vida</i>	135
5.7.15	<i>Abordagens participativas</i>	136
5.8	SINTETIZANDO UM ARCABOUÇO DE AAE	136
5.8.1	<i>Escopo</i>	138
5.8.2	<i>Trabalho analítico</i>	138
5.8.3	<i>Avaliação</i>	138
5.8.4	<i>Abordagens participativas e aprendizado</i>	139
5.9	CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO	139

6 O CONTEXTO DA POLITICA AMBIENTAL DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ:

ANÁLISE PELO CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA E PELO ARCABOUÇO PROPOSTO 141

6.1	INTRODUÇÃO	141
6.2	O MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ	142
6.3	A ARTICULAÇÃO REGIONAL NO ABC	144
6.4	A POLÍTICA AMBIENTAL DE SANTO ANDRÉ	146
6.5	CONTEXTO	150
6.6	O ENCAMINHAMENTO DA PROPOSTA DE POLÍTICA	152
6.7	PERCEPÇÃO DOS PROBLEMAS E ENTRADA NA AGENDA	153
6.8	FORMULAÇÃO	156
6.9	DECISÃO	159
6.10	IMPLEMENTAÇÃO	161
6.11	AValiação	162
6.12	DOS OBJETIVOS DA POLÍTICA	164
6.13	EFICÁCIA	165
6.14	EFETIVIDADE	168

6.15	RELEVÂNCIA	168
6.16	ACEITAÇÃO	169
6.17	EQUIDADE.....	169
6.18	TRANSPARÊNCIA.....	170
6.19	INTEGRAÇÃO	171
6.20	PONTOS FORTES.....	172
6.21	PONTOS FRACOS.....	173
6.22	OPORTUNIDADES.....	174
6.23	AMEAÇAS	174
6.24	APLICABILIDADE DO ARCABOUÇO DESENVOLVIDO	175
6.24.1	<i>Escopo</i>	176
6.24.2	<i>Trabalho analítico</i>	180
6.24.3	<i>Avaliação</i>	181
6.24.4	<i>Participação popular</i>	182
6.25	CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO	183
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	185
7.1	DO DESAFIO DE AVALIAR POLÍTICAS AMBIENTAIS	185
7.2	A AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA APLICADA AO NÍVEL DE POLÍTICAS	186
7.3	RESPONDENDO A PERGUNTA DE PESQUISA	187
7.4	ATENDIMENTO AOS OBJETIVOS DO TRABALHO	188
7.4.1	<i>Objetivo Geral</i>	188
7.4.2	<i>Objetivos Específicos</i>	189
7.5	RECOMENDAÇÕES	194
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	196
	APÊNDICE I	215
	CURRICULOS LATTES	217

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Número de Conselhos Municipais de Meio Ambiente de acordo com o ano de criação no período 1974-2007	17
Figura 2. Percurso metodológico	28
Figura 3. Ciclo da política pública como um processo contínuo	38
Figura 4. Inserção da avaliação no centro do ciclo das políticas públicas.....	68
Figura 5. Fases da AAE e conexões com a formulação de políticas	100
Figura 6. Arcabouço teórico-conceitual para aplicação da AAE a políticas ambientais municipais em fase de implementação	137
Figura 7. Localização do município de Santo André.....	142
Figura 8. O ABC na região Metropolitana de São Paulo.....	143
Figura 9. Diferentes possibilidades da teoria da intervenção da Política de Gestão e Saneamento Ambiental de Santo André	166

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1. Critérios para avaliar instrumentos de políticas ambientais	83
Quadro 2. Conceitos de política, plano e programa no contexto da AAE considerando o encadeamento das ações	97
Quadro 3. Abordagem de vários caminhos (<i>multi-track</i>) para o <i>follow-up</i> da avaliação ambiental estratégica	124

LISTA DE SIGLAS

AAE	Avaliação ambiental estratégica
AIA	Avaliação de impactos ambientais
BET	<i>Business effect test</i> (Holanda)
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CETESB	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
COMUGESAN	Conselho Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental de Santo André
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
<i>E-test</i>	Teste ambiental (Holanda)
IPA	<i>Integrated Policy Appraisal</i> (Reino Unido)
MMA	Ministério do Meio Ambiente
NEPA	National Environment Policy Act
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PLAGESAN	Plano de Gestão e Saneamento Ambiental de Santo André
PMSA	Prefeitura Municipal de Santo André
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPA	Plano Plurianual
PPP	Políticas, Planos e Programas
RIA	<i>Regulatory Impact Asssessment</i> (Reino Unido)
RMA	<i>Resource Management Act</i> (Nova Zelândia)
RQMA	Relatório de Qualidade do Meio Ambiente
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SEMASA	Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André
SINIMA	Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente

1 APRESENTAÇÃO E METODOLOGIA

1.1 INTRODUÇÃO

A questão ambiental vem assumindo cada vez mais relevância no cenário mundial principalmente a partir da década de 1960.

O comportamento predatório não é novo na história humana, não se restringe ao fim do século XX e nem aos últimos dois séculos de industrialismo, mas foi a partir da Revolução Industrial, com a consequente urbanização, que os problemas ambientais se tornaram mais evidentes (VIOLA, 1987).

Com o grande crescimento industrial depois da Segunda Grande Guerra Mundial e, paralelamente, o avanço do conhecimento científico, a ocorrência de desastres ambientais, as denúncias de contaminação ambiental principalmente por Rachel Carson no Livro Primavera Silenciosa, o crescimento em número e atuação dos movimentos sociais, começaram a surgir, em alguns países, as primeiras políticas ambientais no final dos anos 1960 (MCCORMICK, 1992).

Em 1972, ocorre em Estocolmo, na Suécia, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, com a participação de representantes de 113 países. Pela primeira vez, as questões políticas, sociais e econômicas, geradoras de impacto no meio ambiente, foram discutidas em um fórum intergovernamental, com a perspectiva de suscitar medidas corretivas e de controle (PELICCIONI, 2004).

Após a Conferência de Estocolmo, com a crescente sensibilização sobre as questões ambientais, interna e externamente, a administração pública foi impelida a se preparar para uma política pública explícita de meio ambiente, buscando uma visão mais abrangente dos recursos naturais, de sua interação e dos modos de sua apropriação (RIBEIRO, 2005). As pressões internas resultantes do ainda incipiente ambientalismo nacional, aliadas às externas, principalmente pela

preservação da Amazônia, e a necessidade de se mostrar como uma administração moderna, que incorporasse às suas políticas públicas essa nova variável consagrada em Estocolmo, contribuíram para que o governo brasileiro criasse, em 1973, o primeiro órgão público no nível federal com competências específicas para proteção e melhoria do meio ambiente: a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, (RIBEIRO, 2005). Suas atribuições principais recaíam sobre o controle da poluição, o uso racional dos recursos naturais e preservação do estoque genético (PELICIONI, 2004).

As pressões cada vez maiores contra a centralização promovida pela SEMA por parte da sociedade civil e de alguns estados da federação, que já se estruturavam no controle da poluição, desembocaram na elaboração e aprovação pelo Congresso Nacional da Lei 6938, de 31 de agosto de 1981. Essa lei instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, um sistema descentralizado, dando atribuições à União, Estados e Municípios na área ambiental. (RIBEIRO, 2005)

A Constituição Federal de 1988, com um caráter fortemente descentralizador, reconhecendo os municípios como Unidade Federativa, trouxe mais autonomia, criando possibilidades para que a atuação municipal na área ambiental crescesse e ganhasse relevância. Porém, foi somente a partir da Resolução 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, com o esclarecimento das atribuições das esferas federativas na questão do licenciamento, que a competência dos municípios na questão ambiental passa a ser exercida com maior amplitude. Com isso, cresceram os municípios com política ambiental e multiplicaram-se os Conselhos de Meio Ambiente (ver Figura 1).

Completando quatro décadas no mundo e três no Brasil, são inegáveis os avanços na formulação e implementação de políticas ambientais nesse período. Porém, no que se refere à avaliação dessas políticas os avanços ainda não são tão evidentes.

A avaliação de políticas, da forma como existe hoje, tem suas raízes nos Estados Unidos na década de 1930 e se firmou como campo de atividade nos anos 1960. A avaliação surgiu inicialmente no campo das políticas e programas sociais, se expandindo posteriormente para outras áreas.

Figura 1. Número de Conselhos Municipais de Meio Ambiente de acordo com o ano de criação no período 1974-2007

Fonte: IBGE (2008)

Na área ambiental, a avaliação chegou com relativo atraso, não só pelas políticas ambientais serem relativamente novas, mas também por características intrínsecas da área que fazem essa atividade mais complexa. Ainda assim, o campo tem tido avanços nas duas últimas décadas, podendo se beneficiar do conhecimento acumulado pelos trabalhos de avaliação de políticas de outras áreas e das ferramentas desenvolvidas com essa finalidade.

Mas, além de se beneficiar do conhecimento até agora acumulado, a área ambiental pode dar importantes contribuições para o avanço do campo ao trazer para área de avaliação ferramentas desenvolvidas na sua seara, que apresentam relação com a avaliação de políticas. Destaca-se nesse contexto a Avaliação Ambiental Estratégica -AAE.

A Avaliação Ambiental Estratégica - AAE, entendida como uma ferramenta de apoio à decisão para integrar a dimensão ambiental em políticas, planos e programas - PPP, pode contribuir para o avanço da avaliação de políticas ambientais. Usada inicialmente para avaliação dos impactos decorrentes de PPP, a AAE evoluiu nos seus conceitos e objetivos e hoje pode ser vista como uma

ferramenta de formulação de políticas (BROWN e THERIVEL, 2000). Considerando a visão de WEISS (1998), de que a política não se forma a partir de uma única decisão, mas de uma série de decisões incrementais, a AAE pode ser usada para subsidiar a decisão nas fases anteriores e posteriores à decisão de adotar uma dada política.

Um problema que surge e que essa pesquisa busca, então, é promover discussões para desenvolver um arcabouço para aplicação da AAE nas políticas ambientais municipais em fase de implementação, já que a aplicação da AAE, via de regra, tem ocorrido nas etapas anteriores à tomada de decisão.

Considerando esse contexto, nessa tese é discutida a oportunidade de uso da AAE como ferramenta para avaliar políticas ambientais municipais em fase de implementação, a partir da visão de que a AAE pode suprir deficiências dos instrumentos normalmente usados.

1.2 RELEVÂNCIA DA PESQUISA

O estudo tem relevância científica pelo seu ineditismo, já que seu objeto é pouco conhecido e explorado no meio acadêmico. Embora haja um crescimento dos estudos de AAE nos últimos anos, poucos são os trabalhos sobre a AAE pós-decisão. Também não foram encontrados trabalhos sobre uso da AAE para avaliar políticas ambientais, já que o foco normalmente é avaliar iniciativas com potenciais impactos negativos ao meio ambiente. Destaca-se também seu papel inovador na discussão para a escala local – município.

Espera-se assim que o trabalho venha a contribuir para o avanço da AAE como um meio de garantir o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, que, por sua vez, está diretamente relacionado à Saúde Pública.

1.3 PERGUNTA DE PESQUISA E OBJETIVOS

1.3.1 Pergunta de pesquisa

Como a avaliação ambiental estratégica pode ser usada para avaliar políticas ambientais municipais em fase de implementação?

1.3.2 Objetivo Geral

Propor um arcabouço teórico-conceitual para aplicação da Avaliação Ambiental Estratégica como uma ferramenta para avaliação de políticas ambientais municipais.

1.3.3 Objetivos Específicos

- Apresentar e discutir conceitos relacionados ao processo de formação de políticas públicas e principais modelos de estudo usados;
- Apresentar e discutir conceitos relacionados à avaliação de políticas públicas, com ênfase nas políticas ambientais, principais metodologias, abordagens critérios e desafios;
- Apresentar e discutir a Avaliação Ambiental Estratégica – AAE aplicada a políticas, sua evolução no Brasil e no mundo;
- Estabelecer os princípios para construção de um arcabouço teórico - conceitual para aplicação da AAE a políticas ambientais municipais em fase de implementação;

- Analisar o contexto da política ambiental do Município de Santo André, SP, considerando os conceitos discutidos e o arcabouço teórico conceitual proposto.

1.4 METODOLOGIA

MINAYO (2008) entende por metodologia o caminho e o instrumental próprios para abordagem da realidade. De acordo com MINAYO (2007) metodologia inclui simultaneamente a teoria da abordagem (o método), os instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas) e criatividade do pesquisador (sua experiência, sua capacidade pessoal e sua sensibilidade).

1.4.1 Classificação da Pesquisa

A presente pesquisa se caracteriza como pesquisa social, que de acordo com MINAYO (2004, pg. 23) reflete “posições frente à realidade, momentos do desenvolvimento e da dinâmica social, preocupações e interesses de classe” e adota métodos qualitativos na abordagem, ou seja, se caracteriza também como pesquisa qualitativa.

Como realça o Guia de Apresentação de Teses da Faculdade de Saúde Pública (CUENCA *et al.* 2006, pg. 13), “a pesquisa qualitativa difere das pesquisas quantitativas em função da natureza dos problemas abordados que exige uma compreensão mais aprofundada dos fenômenos sociais e dos objetivos da pesquisa, enfatizando as especificidades de um fenômeno em termos de suas origens e razão de ser; enquanto a pesquisa quantitativa pressupõe uma população de objetos de observação comparáveis entre si”.

Na classificação proposta por Bulmer citado por MINAYO (2008, p. 50), o presente trabalho se enquadra como pesquisa estratégica: “baseia-se nas teorias das ciências sociais, mas orienta-se para problemas concretos, focais que surgem

na sociedade, ainda que não caibam ao investigador as soluções práticas para os problemas que ele aponta. Ela tem a finalidade de lançar luz sobre determinados aspectos da realidade. Seus instrumentos são os de pesquisa básica tanto em termos teóricos quanto metodológicos, mas sua finalidade é ação governamental ou da sociedade”. Segundo MINAYO (2008), essa modalidade é a mais apropriada para o conhecimento e avaliação de políticas.

Na classificação proposta por GIL (2007), com base nos objetivos gerais, a presente pesquisa se caracteriza como exploratória. As pesquisas exploratórias têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vista a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou descoberta de intuições. Na maioria dos casos, essas pesquisas envolvem a) levantamento bibliográfico; b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e c) análise de exemplos que estimulem a compreensão. Embora o planejamento da pesquisa exploratória seja bastante flexível, na maioria dos casos, ele assume a forma pesquisa bibliográfica ou de estudo de caso.

Segundo GIL (2007), com base nos procedimentos técnicos utilizados para coleta e análise de dados, a presente pesquisa pode ser considerada um estudo de caso, que consiste em um estudo profundo ou detalhado de um ou poucos objetos, de forma a permitir seu amplo e detalhado conhecimento. Já para YIN (2005, p.32), “o estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto da vida real, quando os limites entre o fenômeno e contexto não estão claramente definidos”.

Dentro das modalidades de estudo de caso identificadas por Stake, citado por GIL (2007, p. 138-139), o presente estudo se caracteriza como instrumental que é “aquele desenvolvido com o propósito de auxiliar no reconhecimento ou redefinição de determinado problema. O pesquisador não tem interesse específico no caso, mas reconhece que pode ser útil para alcançar determinados objetivos”.

1.4.2 Coleta de dados

Na pesquisa bibliográfica foram usados livros, dissertações de mestrado e teses de doutorado, artigos de periódicos nacionais e internacionais. As bases de dados usadas foram principalmente *ScienceDirect*, *Elsevier* e JSTOR. As palavras chave usadas foram *policy evaluation* e *Strategic Environmental Assessment and Policy*. Uma outra parte das referências veio de indicações feitas pelos professores das disciplinas cursadas.

Grande parte dos trabalhos de pesquisa foi executada no âmbito do Projeto *Avaliação Estratégica do Processo de Implementação das Políticas de Desenvolvimento e Meio Ambiente no Município de Santo André – SP – Projeto MEGA*. O projeto foi desenvolvido em parceria pela Faculdade de Saúde Pública e Escola de Engenharia de São Carlos, com a participação da Prefeitura Municipal de Santo André. No decorrer do projeto, foram levantados diversos aspectos da formação e implementação das políticas ambientais do município em questão, como o papel dos Conselhos, a percepção das políticas por setores da população, a visão dos gestores, a integração das políticas, por meio de análise documental, entrevistas e levantamento bibliográfico. Também foram feitos levantamentos bibliográficos sobre os diversos temas relacionados ao projeto, sendo essa outra importante fonte de bibliografias. Essa pode ser considerada uma fase exploratória, em que ocorreu uma aproximação deste pesquisador com o objeto da pesquisa, permitindo diferentes aprendizados, seja pelo conhecimento da realidade local e pela convivência com representantes do poder público e da população, pelo aumento da bagagem teórica e também pela interação com o grupo de pesquisa, com diferentes formações, criando um ambiente interdisciplinar.

Em um momento posterior, foram feitas entrevistas com atores envolvidos com as fases iniciais da formulação da política ambiental de Santo André. No processo de seleção dos entrevistados foram seguidas principalmente as recomendações de MINAYO (2008) e PATTON (2002).

MINAYO (2008) destaca que numa busca qualitativa a preocupação é mais com o aprofundamento e compreensão e menos com a generalização, não seguindo,

portanto, critérios numéricos. Na visão da autora (pg.102) a amostragem qualitativa:

- a) Privilegia os sujeitos sociais que detêm os atributos que o investigador pretende conhecer; b) considera-os em número suficiente para permitir uma certa reincidência das informações, porém não despreza informações ímpares cujo potencial explicativo tem que ser levado em conta; c) entende que na sua homogeneidade fundamental relativa aos atributos, o conjunto de informantes possa ser diversificado para possibilitar a apreensão das semelhanças e diferenças; d) esforça-se para a escolha do lócus e do grupo de observação e informação contenham o conjunto das experiências e expressões que se pretende objetivar com a pesquisa.

Para seleção dos entrevistados foi usada o que PATTON (2002), chama de *Purposeful Sampling*, que é uma amostragem que serve para atender um propósito ou objetivo. Como realça o autor, a pesquisa qualitativa foca em profundidade pequenas amostras, selecionadas de maneira que atenda aos objetivos do estudo. A lógica e força desse tipo de amostragem estão na seleção de casos ricos em informação para estudar em profundidade. O autor propõe várias estratégias para seleção de amostras que atendam aos objetivos propostos. Destaca-se se entre elas a amostragem bola de neve (*snow-ball*) ou em cadeia, usada para o que se chama de populações especiais ou pequenas.

Como realçam SUDMAN e KALTON (1986), o que se entende por pequena é bastante arbitrário. Mas, segundo esses autores, algumas populações podem ser definidas por suas atividades e podem ser amostradas nos locais onde atuam.

Segundo ATKINSON e FLINT (2001) a amostragem *snow-ball* pode ser definida de maneira simples como uma técnica para encontrar sujeitos de pesquisa, em que um sujeito fornece ao pesquisador o nome de outro sujeito, que por sua vez indica um terceiro e assim sucessivamente. Segundo os autores, a técnica pode ser colocada dentro de um conjunto mais amplo de metodologias que usam a rede social dos entrevistados para fornecer ao pesquisador um conjunto crescente de entrevistados em potencial, com base na suposição de que existe uma ligação entre a amostra inicial e outros da mesma população.

ATKINSON e FLINT (2001) destacam algumas deficiências da amostragem *snow-ball*: a) problemas de representatividade e princípios de amostragem – como os elementos não são escolhidos aleatoriamente, mas são dependentes de escolhas subjetivas dos respondentes a que se tem acesso, a amostra pode ser tendenciosa e

não permitir generalizações; b) a amostra pode ser enviesada no sentido de privilegiar indivíduos com muitos relacionamentos e, portanto, enfatizar a coesão em redes sociais e ignorar os isolados.

Mesmo entendendo que as citadas deficiências não se aplicam ao presente estudo já que não se busca a representatividade e sim casos ricos de informação e que no presente caso os atores são pessoas envolvidas em assuntos públicos, foi feito um esforço para buscar um leque maior de atores, partindo de entrevistados iniciais de diferentes naturezas. Assim os chamados pontos de partida, detectados no decorrer do Projeto MEGA, compreenderam diferentes atores do Poder Público e da Sociedade Civil com a finalidade de evitar amostragem muito tendenciosa.

Seguindo a recomendação de PATTON (2002), foram feitas entrevistas com roteiro. A entrevista com roteiro lista as perguntas ou questões a serem exploradas no decorrer da entrevista. Um roteiro de entrevista é preparado para garantir que as mesmas linhas básicas de investigação sejam seguidas com cada pessoa a ser entrevistada. O roteiro fornece tópicos ou assuntos em que o entrevistador é livre para explorar, aprofundar e perguntar questões que vão elucidar e esclarecer um determinado assunto. Assim, o entrevistador permanece livre para construir uma conversa dentro de determinado assunto, para formular perguntas espontaneamente, mas dentro de um foco predeterminado, podendo também lançar mão de questões para aprofundar, para obter mais detalhes, para esclarecer, para estimular o entrevistado a continuar falando. O roteiro usado nas entrevistas é apresentado no Apêndice 1.

Segundo MINAYO (2008), o roteiro de entrevista difere do sentido tradicional do questionário: enquanto o último pressupõe hipóteses e questões bastante fechadas, o roteiro contém apenas alguns itens para orientar a entrevista, permitindo ampliar e aprofundar a comunicação e não cerceá-la. A citada autora realça que o roteiro é um guia, nunca um obstáculo, não podendo, portanto, prever todas as situações e condições do trabalho de campo. A autora considera que o roteiro pode e deve ser modificado durante o processo interativo das entrevistas quando o investigador percebe que determinados temas, não previstos, estão sendo colocados, por seus interlocutores como de elevada significância para eles.

PATTON (2002) realça a necessidade de estabelecer entendimento, harmonia ou mesmo empatia com o entrevistado, concordando com MINAYO (2008) que considera fundamental a interação entre o pesquisador e os sujeitos pesquisados. PATTON (2002) esclarece que essa harmonia deve ser estabelecida de maneira que a neutralidade em relação ao que a pessoa está dizendo seja mantida.

De acordo com PATTON (2002), não há regras para o tamanho da amostra na pesquisa qualitativa, mas seguindo a orientação de MINAYO (2008) as entrevistas foram encerradas quando foi verificada uma certa reincidência das informações ao mesmo tempo em que era possível a apreensão de algumas diferenças.

Como limitação das entrevistas, um ponto a ser realçado é que a principal fonte é a memória dos entrevistados em relação a fatos ocorridos há mais de uma década e, em alguns momentos, foram manifestados alguns lapsos de memória.

As entrevistas foram gravadas e transcritas. Para análise do material foi usada a análise de conteúdo temática, conforme GOMES (2007) e MINAYO (2008).

Segundo BARDIN (2000, p. 42), a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção / recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Existem várias modalidades de análise do conteúdo e nesse, trabalho, foi feita a opção pela Análise de Conteúdo Temática, considerada por GOMES (2007) e MINAYO (2008) apropriada para investigações qualitativas.

Na análise de conteúdo temática, como o nome indica o conceito central é o tema. Segundo BARDIN (2000), o tema é a unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado, segundo critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura. De acordo com MINAYO (2008) a noção de tema está ligada a uma afirmação a respeito de determinado assunto, podendo ser graficamente apresentada por meio de uma palavra, uma frase, um resumo. Dessa forma, fazer uma análise temática consiste em descobrir os núcleos de sentido que compõem

uma comunicação, cuja presença ou ausência signifiquem alguma coisa para o objeto analítico visado.

GOMES (2007) realça que a análise e a interpretação dentro de uma perspectiva qualitativa não têm como finalidade contar opiniões ou pessoas. Seu foco é principalmente a exploração de um conjunto de opiniões e representações sociais sobre o tema que se pretende investigar. MINAYO (2008, p. 307) afirma que “os pesquisadores que buscam a compreensão dos significados no contexto da fala negam e criticam a análise da frequência das falas e palavras como critério de objetividade e cientificidade e tentam ultrapassar o alcance meramente descritivo da mensagem para atingir mediante inferência, uma interpretação mais profunda”.

Como destaca GOMES (2007), a trajetória da análise de conteúdo ou o caminho a ser seguido pelo pesquisador vai depender dos propósitos da pesquisa, do objeto de estudo, da natureza do material disponível e da perspectiva teórica por ele adotada. Nesse trabalho, seguiu-se a proposta dos citados autores. Assim foi feita uma pré-análise constando de uma leitura mais abrangente procurando ter uma visão do conjunto e elaborando os pressupostos iniciais que subsidiaram a análise. Em uma segunda etapa foi feita a análise propriamente dita, onde se buscou, conforme recomendado pelo autor: a) decompor o material em partes trechos, frases, ou fragmentos de cada texto de análise pelo esquema de classificação inicial escolhido na primeira etapa; b) distribuir as partes em categorias; c) fazer uma descrição do resultado da categorização; d) fazer inferências dos resultados com base nas premissas adotadas; e) interpretar os resultados obtidos com auxílio da fundamentação teórica adotada.

Por fim, voltando à visão de MINAYO *et al.* (2007) de que a metodologia inclui a experiência do pesquisador, pode-se considerar que esse trabalho se originou da nossa vivência como membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, carreira essa que tem como atribuições, dentre outras, a execução de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. O exercício da carreira por oito anos no Ministério do Meio Ambiente - MMA mostrou que essa última atribuição praticamente não é exercida, despertando a curiosidade de entender o porquê e também contribuir para mudar um pouco esse quadro.

Já a experiência no Projeto MEGA, além de ter constituído uma fase exploratória, possibilitou uma visão mais próxima do contexto local, permitindo um maior embasamento do pesquisador sobre os temas pesquisados.

O percurso metodológico dessa tese pode ser resumido pela Figura 2.

Alguns aspectos da metodologia serão retomados nos capítulos específicos.

Figura 2. Percurso metodológico

Fonte: elaborada pelo autor

1.5 APRESENTAÇÃO DA TESE

Essa tese se divide em seis capítulos incluindo este que é o Capítulo 1, onde é feita uma introdução e apresentada a metodologia.

No Capítulo 2, é feita uma discussão sobre Políticas Públicas, abrangendo um breve histórico da Política Pública como campo de estudo, uma discussão sobre o conceito de Política Pública e seus modelos de estudo, que embasam as discussões dos capítulos posteriores, com ênfase no ciclo das políticas públicas.

No Capítulo 3, são apresentados os desafios e perspectivas para avaliação de políticas ambientais por meio de um levantamento do histórico da evolução da avaliação e a discussão do conceito, classificação e usos da avaliação, para finalmente discutir a avaliação de políticas ambientais, com base nos pressupostos que ferramentas desenvolvidas para avaliação de políticas sociais podem ser adaptadas para avaliar políticas ambientais, mas ferramentas da área ambiental também podem contribuir para o avanço do campo de estudo.

No Capítulo 4, é apresentada uma discussão sobre o uso da Avaliação Ambiental Estratégica aplicada a políticas, seu histórico, evolução conceitual, a situação em alguns países considerados referência e no Brasil e as perspectivas de avanço.

No Capítulo 5, são levantados alguns princípios que devem servir de base para um arcabouço de aplicação de AAE e é feita a proposta de um arcabouço teórico conceitual para aplicação da AAE a políticas municipais ambientais em fase de implementação com base nos pontos levantados nos capítulos anteriores.

No Capítulo 6, é feita uma análise da Política de Gestão e Saneamento Ambiental de Santo André considerando os conceitos discutidos nos capítulos anteriores e o arcabouço teórico-conceitual proposto.

No capítulo 7, é feita uma discussão mais geral, com apresentação de considerações e recomendações.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 INTRODUÇÃO

O objetivo do presente capítulo é apresentar e discutir conceitos que servirão de base para o estudo objeto do presente trabalho. Dessa forma, são apresentados um breve histórico da Política Pública como campo de estudo, uma discussão sobre o conceito de Política Pública e também é feita uma breve apresentação dos modelos de estudo de políticas públicas que embasam as discussões posteriores, com ênfase no ciclo das políticas públicas.

2.2 CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA

De acordo com FREY (2000), a literatura sobre *policy analysis* (análise de políticas) diferencia três dimensões da política, ilustradas pelos conceitos em inglês *polity* para denominar as instituições políticas, *politics* para os processos políticos e, por fim, *policy* (comumente empregado em português como “política pública”) para os conteúdos da política.

O campo de estudo de políticas públicas surge nos anos 1950, como parte ou uma vertente do campo maior da ciência política, predominantemente nos Estados Unidos, país natal dos fundadores da disciplina. Na Europa, o campo se firma como setor de pesquisa somente a partir dos anos 1970, com um relativo atraso nos países latinos em relação aos anglo-saxões (HOWLETT e RAMESH, 1995; FREY, 2000, REGONINI, 1989). Na América Latina e no Brasil em particular, o campo ainda é considerado incipiente, apesar do intenso crescimento das duas últimas décadas (FARIA, 2003, MELO, 1999).

Essas diferenças na evolução do campo de estudo podem ser atribuídas a diferentes fatores, mas REGONINI (1989) cita que o menor avanço nos países

latinos pode estar relacionado a uma dificuldade léxica, já que, enquanto a língua inglesa dispõe de dois vocábulos para identificar os processos e conteúdos da política (*politics* e *policy*, respectivamente), nas línguas latinas existe apenas o termo “política” para as duas coisas.

Não existe uma única nem melhor definição para política pública (SOUZA, 2006), existindo definições muito complexas e outras muito simples, algumas focando os conteúdos, outras vendo política pública como um campo de estudo.

A definição mais simples é a de Thomas Dye: “política pública é tudo aquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer” (DYE, 2008, pg. 1). Embora simples, a definição tem o mérito de deixar claro que o principal agente da política pública é o governo e de destacar que políticas públicas envolvem uma escolha do governo de seguir ou não um determinado curso de ação.

Uma definição mais completa é a de Jenkins, citada por HOWLETT e RAMESH (1995, p. 5): “um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator político ou por um grupo de atores, relativas à seleção de objetivos e meios para atingi-los dentro de uma situação específica, onde essas decisões devem estar, em princípio, dentro da capacidade desses atores para implementá-las”. Essa definição permite ver a política pública como um processo, realça que a política é o resultado de múltiplas decisões e múltiplos atores e que a política é orientada para atingir objetivos pré-determinados.

PETERS (1993) considera política pública como uma soma de atividades do governo, diretamente ou por meio de agentes, que tem um efeito na vida dos cidadãos. Essa definição acrescenta às demais o impacto que as políticas têm na sociedade e que políticas públicas também podem ser executadas por agentes privados.

De acordo com SOUZA (2006) definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, segundo o qual decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. De acordo com a essa autora, pode-se resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou

analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).

Em uma visão jurídica do tema, BUCCI (2006) vê a política pública como um programa ou quadro de ação governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isso é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito. A autora propõe agregar outros aspectos de forma que o conceito evolui para seguinte formulação: política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados - processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial - visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

THEODOULOU (1995a) entende que, ao invés de olhar como os autores definem política pública, é mais produtivo discutir as ideias e elementos presentes na maioria das definições. Alguns desses elementos e ideias são destacados a seguir:

a) política pública é um fenômeno complexo consistindo de várias decisões tomadas por numerosos indivíduos e organizações, frequentemente moldada por políticas anteriores e ligada a outras decisões aparentemente não relacionadas (HOWLETT e RAMESH, 1995). Ou como destaca PETERS (1993), poucas políticas públicas são decididas e executadas por uma única organização ou mesmo um único nível de governo: preferivelmente as políticas públicas emergem de um grande número de programas, intenções legislativas e interações entre organizações;

b) política pública é institucional: a política é elaborada ou decidida por autoridades formais legalmente constituídas no âmbito de sua competência e é coletivamente vinculante (SARAVIA, 2006);

c) decisório: a política implica um conjunto- sequência de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades (SARAVIA, 2006) com um

determinado objetivo. Mas esse objetivo pode mudar com o tempo e até ser definido retroativamente (HOGWOOD e GUNN, 1984);

d) implica atividade ou inatividade, fazer ou não fazer nada, mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação (SARAVIA, 2006). A atividade governamental, porém, é tão importante quanto a inatividade (THEODOULOU, 1995a);

e) causal: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social, influenciando a vida dos cidadãos (SARAVIA, 2006; PETERS, 1993);

f) política é um processo contínuo, envolve não só a decisão de publicar a lei, mas também as ações subsequentes de implementação, execução e avaliação (THEODOULOU, 1995a) ou pode envolver decisões e ações que vão se agregando com o tempo, levando ao surgimento de uma política, conforme HOWLETT e RAMESH (1995) e PETERS (1993); e

g) política envolve todos os níveis de governo e não é necessariamente restrita a atores formais: atores informais também podem ser extremamente importantes (THEODOULOU, 1995a). Nem toda política pública é implementada pelos órgãos públicos: organizações privadas também implementam políticas públicas (PETERS 1993), seja por concessão ou em situações que a execução é atribuída à iniciativa privada (por exemplo, coleta de pneus, pilhas e baterias usadas no Brasil e na Comunidade Europeia).

De acordo, com VILLANUEVA (2006), a expressão “política pública” pode denotar várias coisas: a) um campo de atividade governamental (política de saúde, de educação, de comércio); b) um propósito geral a realizar (política de emprego estável para jovens); c) uma situação social desejada (política de restauração de centros históricos, contra o tabagismo, de segurança); d) uma proposta de ação específica (política de reflorestamento dos parques nacionais, política de alfabetização de adultos); e) a norma ou normas que existem para uma determinada problemática (política ambiental, energética, urbana); e f) o conjunto de objetivos e programas de ação que tem o governo em um campo de questões (política de produtividade agrícola, de exportação, de luta contra pobreza).

Para BUCCI (2006), as políticas públicas podem ter distintos suportes legais. Podem ser expressas em disposições constitucionais, em leis, ou ainda em normas infralegais, como decretos e portarias e até mesmo em instrumentos jurídicos de outra natureza, como, por exemplo, contratos de concessão de serviço público.

Por fim, não podemos separar os processos políticos (*politics*) da política (*policy*) ou do ambiente em que ela é feita (THEODOULOU, 1995a).

2.3 MODELOS DE ESTUDO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Em função da complexidade inerente ao campo de estudo das políticas públicas, vários modelos foram desenvolvidos, como forma de simplificar e facilitar o entendimento. A discussão a ser feita aqui não tem pretensão de ser exaustiva, mas apenas de mapear alguns dos principais modelos que servirão de base para a discussão do presente trabalho.

WINKLER (2010) considera elucidativo categorizar esses modelos de acordo com a parte do processo político-administrativo que cada um deles enfoca. Na literatura consultada, existem diferentes propostas de agrupamento desses modelos e certa confusão entre modelos e abordagens. THEODOULOU (1995a), por exemplo, divide as abordagens para estudar políticas públicas em abordagens processuais e modelos de “quem faz a política pública”. Já DYE (2008) considera racionalismo e incrementalismo (que explicam estilos de decisão) como modelos de *politics* (processos políticos) ao lado dos modelos processuais e de abordagens que buscam explicar quem faz a política pública. SOUZA (2006) considera, entre os modelos de formulação e análise de políticas públicas, modelos aplicados às decisões, modelos processuais, tipologias de políticas públicas e modelos de quem faz a política pública.

HOWLETT e RAMESH (1995) realçam que os diferentes tipos de teoria que embasam os modelos servem para explicar coisas diferentes e que, ao fazer comparações, devemos usar categorias comparáveis. Já DYE (2008) destaca que

os modelos não competem entre si, no sentido de que algum deles possa ser considerado “melhor”.

Feitas essas primeiras considerações, nesse trabalho serão considerados três grupos de modelos: a) modelos processuais; b) modelos de quem faz a política pública; e c) modelos de decisão. Também será feita uma breve discussão sobre o neoinstitucionalismo que não se enquadra nas categorias anteriores.

2.3.1 Modelos processuais.

O que há em comum nesses modelos é a visão da política como um ciclo ou um conjunto de processos políticos - administrativos divididos em fases sequenciais, com pressuposto de que *policy-makers* respondem às demandas que recaem sobre eles por meio da formulação de uma política. Serão abordados o modelo sistêmico e o ciclo da política pública.

2.3.1.1 Modelo Sistêmico

De acordo com THEODOULOU (1995a), a aplicação da teoria dos sistemas aplicada à política foi proposta por David Easton. A política é vista como um produto do sistema político em resposta às demandas (*inputs*) que surgem do ambiente, em uma analogia aos sistemas mecânicos. Esses produtos políticos podem produzir novas demandas que levam a outros produtos, em um fluxo contínuo da política pública.

O conceito de sistema, de acordo com DYE (2010), implica um conjunto de instituições e atividades da sociedade que funcionam no sentido de transformar os *inputs* em decisões oficiais. Os *inputs* são recebidos pelo sistema político em tanto em forma demandas como de apoio.

De acordo com THEODOULOU (1995a), a fraqueza básica do modelo é que ele diz pouco sobre como decisões são determinadas ou como elas chegam dentro das

estruturas de tomadas de decisão, além de ser um modelo que explica mais a estabilidade do sistema que a sua mudança. Porém, o modelo é útil para estudar as dimensões ambientais que geram demandas sobre o sistema político, as características relevantes do sistema político que o habilitam a transformar demandas políticas e se preservar ao longo do tempo, o modo pelo qual os *inputs* ambientais afetam o caráter do sistema político e o conteúdo das políticas públicas, a maneira pela qual as características do sistema influenciam o conteúdo das políticas e a maneira como as políticas públicas afetam, via *feedback*, o ambiente e o caráter do sistema político (DYE, 2010).

2.3.1.2 Ciclo da Política Pública

Um dos meios de simplificar complexidade inerente ao estudo das políticas públicas é dividir o processo em uma série de fases, resultando numa sequência denominada “ciclo da política pública”. Segundo HOWLETT e RAMESH (1995), essa ideia de dividir o processo de formação da política em fases foi proposta por Harold Lasswell em 1956. O modelo proposto por Laswell era baseado na lógica de que, em resposta algum problema, o governo cria uma política que segue seu curso até ser encerrada ou suspensa. Brewer aperfeiçoou o modelo, expandindo o processo político além dos limites do governo ao discutir o processo de reconhecimento dos problemas e clarificando a terminologia usada para descrever os vários estágios do processo. Além disso, reconheceu que a maioria das políticas não tem um ciclo de vida definido (do início ao encerramento), mas parece ocorrer periodicamente de modos ligeiramente diferentes, com uma política sucedendo a outra, com pequenas ou substanciais modificações, conforme apresentado na Figura 3. O modelo de Brewer serviu de base para o modelo mais conhecido, o de Jones e Anderson.

Uma grande vantagem do modelo ciclo de políticas públicas é que ele facilita o entendimento do processo ao dividi-lo em um número limitado de estágios, cada qual podendo ser investigado isoladamente ou em termos de suas relações com os demais.

Figura 3. Ciclo da política pública como um processo contínuo

Fonte: Elaborada pelo autor

Como foi destacado por Laswell, citado por HOWLETT e RAMESH (1995), as fases propostas do ciclo de políticas públicas não descrevem o que a política realmente é, mas como ela deveria ser feita. Na realidade, o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta, na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado (SARAVIA, 2006). Segundo FREY (2000), na prática, os atores político-administrativos dificilmente se atêm a essa sequência do ciclo de políticas públicas, especialmente para programas políticos mais complexos que se baseiam em processos interativos, cuja dinâmica é alimentada por reações mútuas dos atores envolvidos.

Outras críticas ao modelo são provenientes de SABATIER e JENKINS-SMITH (1993). Na visão desses autores, o ciclo não é um modelo causal e carece de forças identificáveis que dirijam o processo político de um estágio para outro e gera atividade dentro de um determinado estágio. O modelo também tem um viés legalista e *top-down*, vendo a política como uma peça específica de legislação e é inaplicável quando a política emerge de múltiplos instrumentos legais e atores, nenhum deles dominante. Os autores criticam também a ênfase do ciclo político

como unidade temporal de análise por entenderem que a evolução da política se dá em múltiplos ciclos.

Mas, de acordo com FREY (2000), o fato de os processos políticos reais não corresponderem ao modelo teórico não indica necessariamente que o modelo seja inadequado para a explicação desses processos, mas sublinha o seu caráter como instrumento de análise. O ciclo das políticas públicas nos fornece o quadro de referência para a análise processual. Ao atribuir funções específicas às diversas fases do processo político-administrativo, obtemos, mediante a comparação dos processos reais com o tipo puro pontos de referência, que nos fornecem pistas às possíveis causas dos déficits do processo de resolução de problema. Portanto, o ciclo das políticas públicas possibilita a integração das distintas abordagens avaliativas mencionadas por ARRETCHE (2006) (avaliação política, análise de políticas públicas e avaliação de políticas públicas) dentro de um modelo de referência de caráter processual.

As fases do ciclo de política pública variam de acordo com os diferentes autores. Este trabalho, com base em FREY (2000) e SOUZA (2006), considera as seguintes fases: percepção dos problemas, definição da agenda (*agenda-setting*), elaboração, decisão, implementação e avaliação de políticas e a eventual correção da ação.

Uma discussão sobre as fases do ciclo de políticas públicas será apresentada no item 2.5, mais à frente.

2.3.2 Modelos de Quem Faz a Política Pública

Nesse grupo de modelos, busca-se explicar quem controla ou domina o processo político e quem se beneficia dele ou quem faz as regras.

2.3.2.1 Teoria dos Grupos

O princípio da teoria é que a política é o resultado da luta entre grupos. Os indivíduos com interesses comuns se reúnem, formal ou informalmente, em grupos, para apresentar suas demandas ao governo. Os grupos competem entre si para produzir um resultado favorável aos interesses de cada um deles (THEODOULOU, 1995a; DYE, 2008).

De acordo com DYE (2008), a política é o equilíbrio alcançado na luta entre os grupos e o papel do governo é administrar os conflitos entre os grupos por meio de: a) estabelecimento de regras do jogo; b) negociação de acordos e o equilíbrio de interesses; c) oficialização de acordos na forma de políticas públicas; e d) cumprimento efetivo desses acordos.

Os grupos não têm igual poder de influência nem o mesmo grau de acesso ao governo: o grau de influência varia em termos de recursos financeiros e organizacionais (HOWLETT e RAMESH, 1995). O equilíbrio é determinado pela influência relativa de cada grupo de interesse e as mudanças na influência relativa de quaisquer dos grupos podem fazer com que a política se oriente na direção desejada pelos grupos que ganham influência e se afaste das aspirações dos grupos perdedores.

A teoria dos grupos tem vertentes como o Pluralismo e o Corporativismo. O Pluralismo surgiu nos Estados Unidos e é baseado no pressuposto da primazia dos grupos de interesse no processo político. Os grupos são numerosos e de formação livre e sem o monopólio da representação. A política surge como resultado da competição e colaboração entre os grupos que trabalham para promover os interesses coletivos de seus membros (HOWLETT e RAMESH, 1995).

As críticas ao modelo pluralista estão relacionadas a: a) pouca clareza do papel do governo na produção de políticas, visto, por alguns dos defensores da teoria, como um receptor e implementador de demandas, sem interesses próprios; e b) existência de grupos com os quais o governo mantém uma relação especial, notadamente o setor econômico, cujo poder provém não da organização do grupo ou de seus recursos, mas da natureza do capitalismo (HOWLETT e RAMESH,

1995). De acordo com LINDBLOM (1981), esse privilégio do setor econômico vem da necessidade de haver crescimento econômico para geração de empregos e crescimento da base de arrecadação de impostos, que serão investidos em programas governamentais e na reeleição. Assim, o governo não daria para o setor econômico apenas o que ele pede, mas o que ele precisa.

A outra vertente da teoria de grupos, o Corporativismo, assume que os grupos de interesse não tentam simplesmente influenciar a política, mas se tornam eles mesmos parte do processo de decisão e implementação. Como retorno a essa participação nos processos políticos, os grupos fazem, por meio do controle de seus membros, uma sociedade mais fácil de controlar pelo governo (HOWLETT e RAMESH, 1995).

2.3.2.2 Teoria das elites

A teoria das elites baseia-se no pressuposto de que as políticas são feitas por um grupo relativamente pequeno de líderes influentes que compartilham as mesmas visões e objetivos (THEODOULOU, 1995a). Isso não significa que tais políticas serão contra o bem-estar das massas, mas apenas que responsabilidade por esse bem-estar é das elites (DYE, 2008).

De acordo com DYE (2008), essa teoria sugere que o povo é apático e mal informado sobre as políticas públicas e que a elite molda a opinião das massas sobre questões políticas mais que as massas formam a opinião das elites. Assim, as políticas públicas traduzem as preferências da elite, e os que governam não representam tipicamente os que são governados.

Para MARQUES (2003) os problemas da teoria das elites são: a) ela não consegue incorporar a mudança e a contingência nos processos políticos; e b) não consegue incorporar o papel dos atores localizados no próprio Estado e tende a ver os órgãos governamentais e a burocracia como correias de transmissão dos interesses de quem tem o controle do Estado.

2.3.2.3 Subsistemas Políticos

Na visão de HOWLETT e HAMESH (1995), políticas são feitas por subsistemas de política consistindo de atores que lidam com um determinado problema público. Os subsistemas são fóruns nos quais atores do governo e da sociedade discutem questões políticas, fazendo o uso do convencimento e da negociação na busca de seus interesses, podendo desistir ou modificar seus interesses em troca de concessões de outros membros do subsistema.

Vários estudiosos de política pública desenvolveram modelos nessa linha, alguns se sobrepondo, outros se contradizendo.

O primeiro deles, os chamados sub-governos ou triângulo de ferro foi desenvolvido nos Estados Unidos pelos primeiros críticos do Pluralismo. Os sub-governos são formados por grupos de interesse, membros do Congresso e a burocracia (membros de instituições governamentais), com interesses comuns, em um padrão constante de interação e de apoio mútuo, em torno de áreas específicas da política públicas (HOWLETT e RAMESH, 1995; THEODOULOU, 1995a).

Sem negar a existência de triângulos de ferro em certos campos de política, a ideia de redes de questões (*issue networks*) busca explicar a articulação dos atores em áreas da política onde os interesses são menos organizados. Enquanto os triângulos de ferro presumem pequenos círculos de participantes, relativamente estáveis, com autonomia e com interesses predominantemente econômicos, as redes de questões compreendem um número maior de participantes, com frequente rotação de participantes, com graus variáveis de comprometimento e dependência dos outros; são menos institucionalizadas e não há um interesse material direto, mas um comprometimento intelectual ou emocional dos participantes (HOWLETT e RAMESH, 1995).

SABATIER e JENKINS-SMITH (1993), entenderam que a concepção de subsistemas como triângulo de ferro poderia ser ampliada para incluir atores de vários níveis de governo ativos na formulação e implementação, bem como jornalistas, pesquisadores, analistas de políticas, que exercem importantes papéis na geração, disseminação e avaliação de ideias sobre políticas. Eles propuseram o

conceito de coalizão de defesa (*advocacy coalition*), consistindo de atores de uma variedade de instituições públicas e privadas em todos os níveis de governo que compartilham crenças e valores e que buscam influenciar regras, orçamentos e instituições governamentais para atingir seus objetivos ao longo do tempo.

Os termos *policy networks* (redes de política pública) e *policy communities* (comunidades de política pública) foram usados como equivalentes, e se referem às ligações entre atores governamentais e da sociedade envolvidos nos processos relativos à política pública. Wilks e Wright, citados por HOWLETT e RAMESH (1995), criaram uma distinção entre os termos. Assim, o termo “comunidade” é usado no sentido mais amplo e se refere a todos os envolvidos no processo, enquanto “rede” se refere a um subconjunto de membros da comunidade que se interagem regularmente. HOWLETT e RAMESH (1995) associam ainda *policy communities* a uma base específica de conhecimento e *policy networks* com a busca de algum interesse material.

2.3.2.4 Estatismo

De acordo com HOWLETT e RAMESH (1995), o estatismo surge no bojo das críticas ao pluralismo e corporativismo e vê o estado como a principal instituição na sociedade e o agente-chave do processo político.

De acordo com SKOCPOL (1985), ao estudar os fatores determinantes das decisões concretas de políticas públicas, frequentemente se comprova que os órgãos governamentais tomam iniciativas que vão muito além das demandas dos grupos sociais ou eleitorado ou que os órgãos governamentais assumem o papel principal na tomada de decisões políticas. Assim, o modelo propõe uma explicação da vida política centrada no Estado em oposição a uma explicação centrada na sociedade: o estado cria, organiza e regula a sociedade; domina outras organizações dentro do território, molda a cultura e planeja a economia.

SKOCPOL (1985), em visão corroborada por HOWLETT e RAMESH (1995), realça que nessa perspectiva, o Estado certamente não é o todo: outras

organizações e agentes também moldam as relações sociais e políticas, mas o Estado passa a ser visto como mais do que uma arena na qual os grupos sociais formulam demandas e se empreendem em disputas políticas ou fazem acordos.

2.3.3 Modelos aplicados à tomada de decisão

Esse grupo de modelos busca explicar como são tomadas as decisões nas políticas.

2.3.3.1 Modelo Racional

Nas palavras de DYE (2008), uma política racional é aquela que leva ao ganho social máximo, isto é, os governos devem escolher políticas onde o ganho social exceda ao máximo os custos. Nessa linha, segundo HOWLETT e RAMESH (1995), o modelo idealizado de processo de elaboração de políticas tem os seguintes passos: 1) um objetivo de resolver um problema é estabelecido; 2) todas as estratégias para atingir esse objetivo são listadas e exploradas; 3) todas as consequências significativas de cada alternativa são previstas, e a probabilidade dessas consequências ocorrerem é estimada; e 4) a estratégia que resolve o problema com a menor relação custo / benefício é selecionada.

Um dos mais citados críticos do modelo racional é Herbert Simon (SIMON, 2010). Ele argumenta que vários fatores impedem que os tomadores de decisão possam se ater a uma pura racionalidade em suas decisões. Primeiro, porque há limites cognitivos para considerar todas as possíveis alternativas, forçando a considerar as alternativas seletivamente, de modo sequencial. Se a primeira alternativa é satisfatória, por exemplo, ela pode ser a selecionada, e essa seleção se dá em bases ideológicas e políticas, nem sempre considerando a maximização dos ganhos sociais. Segundo, nem sempre é possível dimensionar todas as consequências de uma decisão previamente. Terceiro, cada opção traz consequências favoráveis e desfavoráveis que dificultam comparações já que pela

teoria do método só é possível comparar na mesma base (monetária, por exemplo). Como as decisões envolvem valores de diferentes naturezas, os tomadores de decisão podem chegar a conclusões ambíguas sobre qual alternativa seria a superior.

De acordo com SIMON (2010), as decisões públicas, então, não maximizam os benefícios em relação aos custos, mas simplesmente tendem a atender algum critério de satisfação na visão dos tomadores de decisão para uma dada questão, concordando com a visão de DYE (2008) de que são tantos os obstáculos à decisão racional, que ela praticamente nunca acontece no governo.

2.3.3.2 Modelo Incremental

De acordo com HOWLETT e RAMESH (1995), as dúvidas sobre a praticabilidade e mesmo a utilidade do modelo racional levaram ao desenvolvimento de teorias que se aproximassem mais da situação real do comportamento dos tomadores de decisão em situações práticas, emergindo assim o modelo incremental.

O desenvolvimento do modelo incremental ou incrementalismo é atribuído a Charles Lindblom (LINDBLOM, 2010a e 2010b) e pode ser resumido em “uma série de estratégias simplificadores e focalizadores que se apoiam mutuamente”. Esses estratégias são: a) análise restrita a poucas propostas de decisão que diferem apenas marginalmente do *status quo*; b) análise misturando metas e valores com aspectos empíricos do problema (os valores não são especificados anteriormente aos meios para atingi-los; c) uma preocupação analítica maior com males a serem remediados que com metas positivas a serem buscadas; d) uma sequência de tentativa e erro e novas tentativas; e) análise explorando não todas, mas somente algumas das prováveis consequências importantes das alternativas consideradas; e f) fragmentação do trabalho analítico entre os muitos participantes na formulação da política.

Embora o modelo incremental seja criticado por ser conservador (HOWLETT e RAMESH), DYE (2008) acredita que os formuladores de política geralmente aceitam a legitimidade das políticas estabelecidas e dão continuidade às políticas anteriores. Isso acontece, segundo DYE (2008), porque os formuladores não dispõem de tempo e recursos para pesquisar as alternativas às políticas em vigor, porque há incertezas quanto às consequências de políticas completamente novas, porque os recursos já investidos desaconselham mudanças radicais, e por último, porque é politicamente conveniente (os acordos são mais fáceis quando os itens de discussão são apenas acréscimos ou decréscimos e não decisões tipo “tudo ou nada”, “sim ou não”).

Como uma contribuição do incrementalismo, SOUZA (2006) ressalta que é dele que vem a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais, antevendo o conceito de *path dependence* que será discutido mais à frente.

2.3.3.3 Modelo da sondagem combinada (*Mixed Scanning*)

Desenvolvido por ETZIONE (2006), o modelo de sondagem combina elementos do modelo racional e do modelo incrementalista na tentativa de superar as limitações que eles apresentam. De acordo com o modelo, a decisão ótima consiste em uma busca superficial por alternativas, seguida por um estudo mais detalhado das alternativas mais promissoras. Essa estratégia permitiria mais inovação que o modelo incremental, sem necessidade das demandas irrealistas do método racional.

2.3.3.4 Modelo da Lata do Lixo

O modelo chamado lata do lixo (*garbage can model*) foi proposto por COHEN *et al.* (1972) e nega que exista racionalidade nos processos de decisão. Esses autores

consideram que os demais modelos presumem um certo nível de intencionalidade, entendimento dos problemas e previsibilidade das relações entre os atores que não se consegue obter na realidade. Assim, a tomada de decisão é vista como um processo altamente ambíguo e imprevisível, apenas vagamente relacionado à busca de meios para atingir fins.

Os autores do modelo consideram que organizações ou situações de decisão são anarquias organizadas caracterizadas por três propriedades:

1) Preferências não estabelecidas – em organizações, é difícil atribuir um grupo de preferências para situações de decisão: as organizações agem com base em uma variedade de preferências inconsistentes e mal definidas. Isso pode ser mais bem descrito como uma vaga coleção de ideias que uma estrutura coerente. As preferências são reveladas pelas ações mais do que as ações são baseadas em preferências;

2) Tecnologias pouco claras – apesar de a organização gerenciar para sobreviver e mesmo produzir, seus próprios processos nem sempre são entendidos por seus membros. Ela opera com base em tentativa e erro, resíduos de aprendizado de contingências da experiência passada e invenções de necessidades;

3) Participação fluida – existe uma variação do tempo e do esforço que os diversos participantes devotam aos diferentes assuntos e o grau de envolvimento é variável ao longo do tempo. Como resultado, os limites da organização são incertos e mutáveis, e a atenção e os tomadores de decisão para uma questão em particular muda de forma imprevisível.

Os autores deixam claro em seu trabalho que tais propriedades são características de qualquer organização em parte ou em algum momento do tempo, mas que são particularmente evidentes em organizações públicas, educacionais e informais.

Na visão dos autores, uma organização pode ser vista como uma coleção de escolhas buscando problemas, questões e sentimentos buscando situações de decisão onde eles possam ser externados, soluções buscando questões onde talvez sejam a resposta e tomadores de decisão buscando trabalho.

Já uma oportunidade de escolha pode ser vista como uma lata de lixo na qual vários tipos de problemas e soluções são atirados pelos participantes à medida que eles surgem. A mistura de lixo em uma única lata depende do leque de latas disponíveis, dos rótulos colocados para as latas de alternativas, de que tipo de lixo está sendo produzido atualmente e da velocidade com que o lixo é recolhido e retirado de cena.

Nesse modelo, a decisão é vista como um resultado de vários fluxos independentes dentro da organização, destacando os fluxos de problemas, soluções, participantes e oportunidade de escolhas.

Problemas são vistos como preocupações de pessoas dentro e fora da organização. Eles podem surgir em relação a questões de estilo de vida, da família, as frustrações do trabalho; carreiras; relações de grupo dentro da organização; distribuição do estado, empregos e dinheiro; ideologia ou crises atuais da humanidade, como interpretado pela mídia ou o vizinho do lado. Solução é produto de alguma pessoa, é uma resposta procurando por uma pergunta (o autor vê a criação de necessidades não somente como uma característica do mercado de consumo, mas como um fenômeno geral do processo de decisão).

Participantes entram e saem do processo. Uma vez que uma entrada é uma saída em outro lugar, a distribuição de entradas depende tanto das características da alternativa descartada quanto da nova alternativa. Uma parte substancial da variação na participação decorre de outras demandas no tempo dos participantes em vez de características da decisão em si.

As oportunidades de escolha são momentos em que se espera que a organização produza uma decisão. São momentos que podem ocorrer devido a eventos que ocorrem na dinâmica dos problemas (crises, desastres) ou na dinâmica da política (mudança de governo, renovação do Legislativo, revisões previstas de certas políticas). Nesses momentos, os fluxos, considerados independentes, convergem.

De acordo com HOWLETT e RAMESH (1995), embora o modelo seja criticado por ser um exagero em relação ao que realmente ocorre, ele descreve bem como, às vezes, organizações tomam decisões e tem como principal força quebrar o debate estéril entre os modelos racional e incremental, permitindo outras nuances

de estudos de decisão. O modelo serviu de base para KINGDON (1995) desenvolver um modelo da formação da agenda dentro do ciclo das políticas públicas, que será discutido no item 2.5.1, “Percepção dos Problemas e Formação da Agenda”.

2.4 NEOINSTITUCIONALISMO

A denominação neoinstitucionalismo surgiu para distinguir a abordagem de estudos anteriores que meramente descreviam as instituições políticas (HOWLETT e RAMESH, 1995).

Essa abordagem surge como um contraponto às demais teorias do processo político que tendem a retratar o processo político como: a) contextual, reflexo ou parte integral da sociedade, menos propensos a diferenciar as instituições políticas do resto da sociedade, b) reducionista, inclinados a ver o fenômeno político como agregação de comportamentos individuais, menos inclinados a atribuir os resultados do processo político às estruturas organizacionais e regras de comportamento adequado; c) utilitarista, tendendo a ver ações como o resultado de escolhas baseadas em auto-interesse calculado, menos inclinado a ver os atores políticos respondendo a obrigações e compromissos; d) funcionalista, vendo a história como eficiente em atingir equilíbrios singularmente adequados e menos preocupada com as possibilidades de má adaptação e não-singularidade no desenvolvimento histórico; e e) instrumentalista, vendo a tomada de decisão e a alocação de recursos como preocupações centrais da vida política, menos atentas aos aspectos simbólicos (MARCH e OLSEN, 1984).

O neoinstitucionalismo, ao contrário, enfatiza a relativa autonomia das instituições políticas em relação à sociedade, possibilidades de ineficiência da história e a importância das ações simbólicas para o entendimento dos processos políticos (MARCH e OLSEN, 1984). Sobre a questão de que as instituições seriam reflexos da sociedade, IMMERGUT (1996) lembra que, sem dúvida, elas são criadas por atores envolvidos em uma luta pelo poder político, mas os atores

que tomam parte em conflitos posteriores não são os mesmos que participaram da luta pela criação das instituições.

Instituições são vistas como regras formais, procedimentos de submissão, procedimentos operacionais padronizados que estruturam as relações entre indivíduos, prescrevendo comportamentos, limitando atividades e moldando expectativas, podendo aumentar ou reduzir os custos das transações entre os atores políticos (MARCH e OLSEN, 1984, HOWLETT e RAMESH 1995).

As instituições criam elementos de ordem e previsibilidade, moldam, facilitam ou dificultam os atores políticos a agirem dentro de uma lógica de ação apropriada. Os atores políticos se organizam e agem de acordo com as regras e práticas que são socialmente construídas, publicamente conhecidas, esperadas e aceitas (MARCH e OLSEN, 2005). Embora os atores possam formular seus objetivos, ideias e desejos independentemente das instituições, essas se tornam relevantes nos cálculos estratégicos sobre a melhor maneira de promover um dado interesse (IMMERGUT, 1996).

Um exemplo de como as instituições podem afetar os resultados é descrito por IMMERGUT (1996): partindo de propostas semelhantes para seguro social de saúde os resultados foram completamente diferentes em função das regras do jogo político, que criavam oportunidades de veto que alteravam decisões em diferentes etapas do processo. Ou seja, características como a exigência de maioria simples, absoluta ou de consenso nas votações; a possibilidade de veto por meio de referendo popular; a distribuição de poder entre Legislativo e Executivo; a divisão ou não do Legislativo em duas Câmaras; os resultados eleitorais e as características do sistema partidário, que afetam a distribuição dos partidos nas diferentes arenas políticas, afetam o conteúdo das decisões.

Cabe destacar a afirmativa de KRASNER (2009. pg. 90), que na visão de HOWLETT e RAMESH resume a posição neoinstitucionalista dentro do *policy - making*:

Uma perspectiva institucionalista considera as estruturas institucionais permanentes como os blocos de construção da vida social e política. As preferências, capacidades e identidades dos indivíduos são condicionadas por essas estruturas institucionais. Desenvolvimentos históricos são dependentes da trajetória; uma vez que certas opções são feitas, estas constroem futuras possibilidades. A variação de opções disponíveis para os formuladores

de políticas em um dado momento é função das capacidades institucionais que foram postas em prática em algum período anterior, possivelmente em resposta a diferentes pressões do ambiente.

Essa afirmativa também abre caminho para o que é chamado dependência da trajetória (*path dependence*). De acordo PIERSON (2004), os cientistas sociais usam o conceito de *path dependence* para sustentar certas afirmativas tidas como verdadeiras: a) padrões específicos de sequência são importantes: começando de condições semelhantes é possível uma variedade de resultados sociais; b) grandes consequências podem resultar de eventos relativamente pequenos ou contingentes; c) determinados cursos de ação, uma vez, introduzidos podem ser praticamente impossíveis de serem revertidos; e d) o desenvolvimento político é frequentemente interrompido por momentos críticos ou encruzilhadas que moldam os contornos da vida social.

Como realça PIERSON (2004), o conceito de *path dependence* é ambíguo e destaca alguns elementos do conceito e desdobramentos que são discutidos a seguir. O que acontece em um momento anterior no tempo afeta os possíveis resultados de uma sequência de eventos posteriores. Se um país começou a trilhar um caminho, os custos de reversão são muito altos, mesmo havendo outros pontos de escolha, o enrijecimento de certos arranjos institucionais dificulta a reversão para o ponto inicial. A história pode ser vista como um processo irreversível de ramificação. A probabilidade de permanecer no mesmo caminho aumenta com cada passo à frente por esse caminho, ou, de outra forma, os custos para mudar para uma alternativa anteriormente possível aumentam à medida que se avança.

Trazendo esses elementos para o jogo político, as decisões são estrangidas pelas decisões anteriores mesmo que as razões que levaram a essas decisões anteriores já não permaneçam, porque o custo de reverter é muito alto em função dos desdobramentos que essas decisões anteriores geraram.

2.5 AS FASES DO CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA

2.5.1 Percepção dos Problemas e Formação da Agenda

COBB e ELDER (1971) destacam que os estágios pré-decisionais são frequentemente da maior importância na determinação de quais questões e alternativas serão consideradas e quais escolhas serão feitas. Tais autores entendem que o que acontece depois nas arenas formais de decisão pode ser pouco mais que reconhecer, documentar e legalizar, ou até legitimar os resultados do contínuo conflito de forças na sociedade como um todo. Nesse sentido, entender como as questões chegam à agenda se reveste da maior importância.

Pelo fato de as fases do ciclo de políticas não serem necessariamente sequenciais, com a percepção de um problema sendo seguida por sua entrada na agenda, foi feita a opção por discutir essas duas fases em conjunto.

COBB e ELDER (1995) identificam dois tipos de agenda: a agenda sistêmica e a agenda institucional, governamental ou formal. A agenda sistêmica consiste de todas as questões que são comumente percebidas pelos membros da comunidade política como merecedoras de atenção pública, envolvendo questões dentro da jurisdição da autoridade governamental existente. Já a agenda formal é aquele grupo de itens explicitamente posto para consideração ativa e séria dos tomadores de decisão formalmente constituídos em um dado momento.

Já KINGDON (2006a) define a agenda como uma lista de temas ou problemas que são alvo, em dado momento, de atenção por parte das autoridades governamentais e por pessoas fora do governo, mas estreitamente ligadas a essas autoridades. Destaca ainda que, dentro dos possíveis temas aos quais os governantes poderiam dedicar sua atenção, eles se concentram em alguns e não em outros, reduzindo o conjunto de temas possíveis a um conjunto menor que de fato se torna foco de atenção.

Embora no modelo racional, e isso é reproduzido no modelo do ciclo da política pública, esteja implícita a ideia de que em função de um problema percebido, os formuladores de políticas elaboram uma política para corrigir esse problema, no mundo real isso não acontece de forma automática. KINGDON (1995) propõe um modelo para explicar por que alguns temas são priorizados nas agendas governamentais enquanto outros são negligenciados e por que as pessoas no governo ou próximas a ele se dedicam seriamente a uma alternativa em detrimento de outras.

O modelo proposto deriva da ideia de *garbage can*, proposta por COHEN *et al.* (1972), discutida no tópico 2.3.3, “Modelos aplicados à tomada de decisão.” De acordo com CAPELLA (2007), o modelo foi inicialmente formulado para analisar as políticas da área de saúde e de transportes do governo americano, tornando-se referência para os estudos voltados à análise da formulação de políticas governamentais. A descrição do modelo, apresentada a seguir, foi feita a partir de KINGDON (1995, 2006a e 2006b) e CAPELLA (2007).

De acordo com o modelo, a mudança na agenda se dá quando três fluxos, relacionados, mas independentes entre si, se convergem. São eles os fluxos de problemas (*problems*), soluções (*policies*) e política (*politics*)¹.

Kingdon estabelece uma distinção entre questão (uma situação social percebida) e problema. Uma questão pode ser percebida sem que ocupe lugar na agenda. As questões passam a ser definidas como problemas quando se acredita que se deve fazer alguma coisa para resolvê-las.

Alguns problemas recebem mais atenção que outros em função dos meios pelos quais as autoridades governamentais tomam conhecimento das questões e da maneira pelas quais essas questões são definidas como problemas.

São três os mecanismos pelos quais as autoridades tomam conhecimento das questões: indicadores, eventos focalizantes e *feedback*.

¹ Foi feita a opção por usar os termos em português seguindo a linha de CAPELLA (2007). Embora “*policies*” possa ser traduzido como “políticas”, a tradução por “soluções” evita confusão com “*politics*” (que também é traduzido como política). Para mais detalhes sobre os conceitos, ver FREY (2000)

Os indicadores servem para avaliar a magnitude de uma questão e discernir mudanças, não determinando *per si* a existência concreta de um problema. Uma grande magnitude ou mudança pode atrair atenção.

Eventos focalizantes (crises, desastres) chamam atenção para algumas questões. Contudo, esse efeito é passageiro se não há uma percepção pré-existente de um problema ou uma associação desse evento com outros eventos similares. Ou seja, os eventos focalizantes reforçam a percepção dos problemas, mas não são capazes de elevar um assunto à agenda.

Os formuladores de política também podem tomar conhecimento das questões por meio de *feedback* dos programas existentes, por meio de monitoramento, estudos de avaliação, reclamações de servidores ou cidadãos, entre outros.

Há várias maneiras pelas quais a questão passa a ser definida como problema. Primeiro, questões que colocam em cheque valores importantes são transformadas em problemas. Segundo, questões se tornam problemas por comparação com outros países ou outras situações semelhantes. Terceiro, a classificação de uma determinada questão em uma categoria ou outra pode defini-la como diferentes tipos de problema (por exemplo, a inundação de casas pode ser vista como um problema habitacional, ambiental ou urbano) e essa classificação afeta drasticamente o tratamento que será dado ao problema. Os problemas não são meramente questões ou eventos externos, mas construções sociais que envolvem interpretação e percepção.

No segundo fluxo, o de soluções, ocorre o surgimento de alternativas para políticas públicas, que Kingdon vê como um processo análogo à seleção natural: muitas ideias desordenadas, chocando-se umas com as outras, gerando novas ideias e formando combinações e recombinações. As ideias que são viáveis, técnica e financeiramente, e que são congruentes com os valores da comunidade política têm mais chance de sobreviver e ser levadas para consideração dos participantes do processo decisório.

Lembrando a independência dos fluxos, Kingdon considera que as ideias geradas nesse fluxo não são necessariamente relacionadas à percepção de problemas específicos, em vez disso, são soluções que procuram problemas.

O terceiro fluxo, o da política, tem uma dinâmica e regras próprias, independente do reconhecimento de um problema ou do desenvolvimento de propostas de políticas. A atmosfera política muda, eleições trazem novos governos e novas configurações ideológicas no Legislativo, grupos de interesse pressionam (ou não conseguem pressionar) os governos. Desdobramentos na esfera política são poderosos formadores de agenda. Um novo governo, por exemplo, ao enfatizar as suas concepções de problemas e suas propostas, torna menos provável que assuntos que não estejam entre suas prioridades recebam atenção.

Nesse fluxo, alguns elementos exercem influência sobre a agenda governamental. O primeiro é o que Kingdon chama de “humor nacional”. A percepção pelos participantes do processo decisório de humor favorável a determinadas questões cria incentivos para sua promoção, ou o humor contrário desestimula outras ideias. O segundo elemento, as forças políticas organizadas, cujo apoio a determinada questão sinaliza consenso ou conflito na arena política, permite aos formuladores de política avaliarem se o ambiente é propício ou não a uma proposta. Por fim, mudanças dentro do próprio governo afetam a agenda, sejam mudanças de pessoas em posições estratégicas dentro do governo, mudanças de gestão, alterações na composição do Legislativo, mudança de competência sobre uma determinada questão. O início de um novo governo é, de acordo com Kingdon, o momento mais propício para mudanças de agenda.

Em determinadas circunstâncias, ocorre a convergência dos fluxos criando as janelas de oportunidade, que são momentos onde ocorre a mudança de agenda. Por exemplo, um problema urgente demanda atenção e uma proposta de política pública é associada a ele. Ou uma mudança de governo gera mudanças de direção, e as propostas alinhadas com a filosofia da nova administração são destacadas e associadas ao novo contexto político. Uma janela aberta constitui uma oportunidade para defensores de uma determinada causa ofereçam sua solução. Os defensores de políticas dentro e fora do governo mantêm suas propostas sempre prontas, aguardando uma oportunidade, porque sabem que essas janelas não se mantêm abertas por muito tempo. Algumas vezes essas aberturas são bastante previsíveis, como na troca de governo, ou aleatória, no caso de acidentes e calamidade pública.

Kingdon destaca em seu modelo a importância dos atores nos processos de mudança de agenda, fazendo uma distinção entre atores visíveis e invisíveis. Atores visíveis são aqueles que recebem atenção da imprensa, incluindo o Presidente (Chefe do Poder Executivo), assessores de alto escalão, importantes membros do Poder Legislativo, partidos políticos, comitês de campanha. Atores invisíveis são os acadêmicos, burocratas de carreira e funcionários do Legislativo. Os atores visíveis definem a agenda, enquanto os atores invisíveis têm maior influência na escolha das alternativas.

Há também o que Kingdon chama de empreendedores de política (*policy entrepreneurs*) que são pessoas dispostas a investir seus recursos (tempo, energia, reputação, dinheiro) em ideias de futuras políticas que possam trazer-lhes benefícios. Eles são motivados por combinações de vários elementos: preocupação direta com certos problemas; busca de benefícios próprios, tais como proteger ou aumentar seu orçamento burocrático, reconhecimento por suas realizações; promoção de seus valores e até mesmo o simples prazer de participar.

O empreendedor pode ser uma especialista em determinada questão, geralmente com habilidade para representar ideias de outros indivíduos ou grupos, ou pode ser alguém que desfruta de autoridade no processo decisório, fazendo que o processo de formulação de políticas seja receptivo a suas ideias. Os empreendedores são negociadores hábeis e mantêm conexões políticas; são persistentes na defesa de suas ideias, levando suas concepções de problemas a diferentes fóruns. A junção dos fluxos referida anteriormente depende muito do surgimento do empreendedor certo no momento certo.

Em relação aos atores, Kingdon destaca que nenhum ator tem a capacidade do Presidente da República para estabelecer a agenda em uma dada área de políticas públicas, embora ele não tenha o controle sobre as alternativas a serem consideradas. Assim, embora importante para agenda, ele não tem condições de determinar o resultado final da política.

Kingdon deixa claro que embora o modelo desenvolvido explique dinâmicas existentes nos processos políticos, algum grau de aleatoriedade permanece: há doses consideráveis de caos, imprevistos, conexões fortuitas e alguns assuntos

entram na agenda sem que se compreenda por quê. Assim, as condições descritas não têm que ser atendidas para que um problema entre na agenda, mas a entrada na agenda tem sua probabilidade de ocorrência aumentada quando tais condições são atendidas.

2.5.2 Formulação

De acordo com HOWLETT e RAMESH (1995), quando o governo reconhece a existência de um problema público e a necessidade de fazer alguma coisa sobre ele, os *policy-makers* precisam decidir sobre um curso de ação a ser seguido. Para fazer isso, eles devem avaliar as opções disponíveis para tratar do problema, entrando dessa maneira no processo de formulação da política. Vale destacar que no caótico mundo real, busca por alternativas não é um processo que ocorre após a entrada do tema na agenda. Como discutido anteriormente, normalmente quando um problema entra na agenda, já existe um leque de alternativas disponíveis para sua solução.

Como destacam HOGWOOD e GUNN (1984), a abordagem da pura racionalidade que envolveria gerar todas as opções concebíveis e analisá-las em detalhes é inviável na prática. Essa visão é corroborada por HOWLETT e RAMESH (1995) que ressaltam que a escolha de uma solução para um problema ou demanda social é um processo nebuloso que nem sempre leva a produtos claros: mesmo concordando com a existência do problema, os decisores podem não compartilhar o mesmo entendimento de suas causas e ramificações.

Nessa fase, destacam-se os subsistemas políticos, como as comunidades e redes de políticas públicas, discutidos anteriormente, ou, nas palavras de Kingdon, os atores invisíveis, que englobam os especialistas no tema, acadêmicos e burocratas, que, por deterem mais conhecimento sobre o tema em questão, têm mais condições de produzir e analisar alternativas sobre a ótica técnica, financeira, de valores da sociedade e critérios políticos.

Assim, a essência da busca de alternativas, consiste em descobrir que ações são consideradas viáveis e aquelas que são inviáveis, eliminando essas últimas e apresentando para os decisores uma ou poucas alternativas para seleção final.

2.5.3 Decisão

HOWLETT e RAMESH (1995) destacam que a tomada de decisão foi a fase do ciclo do ciclo da política pública que recebeu mais atenção dos acadêmicos nas etapas iniciais do desenvolvimento do campo de estudo, quando esses acadêmicos se apropriaram de modelos de decisão de organizações complexas e tentaram aplicar no setor público. Na metade dos anos 1960, as discussões sobre decisões políticas públicas ficaram engessadas no debate em torno do modelo racional, que descreve “como as decisões devem ser tomadas” e o modelo incremental, descrevendo como é a realidade da tomada de decisão no governo. Surgiram tentativas de sintetizar os dois modelos (ETZIONE, 2006), enquanto outros buscaram um terceiro caminho focando nos elementos irracionais do comportamento organizacional (COHEN *et al.*, 1972), conforme apresentado no item 2.3.3 “Modelos de tomada de decisão”.

Já FORESTER (1984) trouxe avanços a essa discussão com a visão de que o estilo de tomada de decisão varia de acordo com a questão e com o contexto institucional e classifica em cinco os estilos de decisão em função dos agentes, do cenário, do problema das informações e do tempo. Assim a decisão racional (otimizadora) ocorreria quando: a) o agente é unitário; b) o ambiente é fechado; c) o problema é bem definido, com escopo, horizonte temporal, dimensões de valores e cadeias de consequências disponíveis; d) a informação é perfeita, disponível compreensível; e e) o tempo não é limitante. Como ressaltam HOWLETT e RAMESH (1995), os outros estilos de decisão se sobrepõem, ficando difícil distinguir claramente. Naturalmente que, nos outros estilos de decisão, sempre há número grande de atores, o cenário é mais complexo, a definição do problema é menos clara, há problemas de informação e limitada disponibilidade de tempo para a tomada de decisão. Mas, de uma forma resumida,

quando as limitações são de ordem cognitiva, prevalece o estilo de satisfação (ao invés de uma decisão ótima uma decisão satisfatória). Quando as limitações são devido à diferenciação social, envolvendo autoridades, burocratas, beneficiários, com habilidades e discernimento variáveis, mas com espírito colaborativo, a busca de uma solução satisfatória deverá ser suplementada por estratégias de busca por meios de redes envolvendo outras agências e níveis de governo, comunidade de especialistas e setor privado.

Quando as limitações provêm de conflitos entre os múltiplos atores que lidam com o problema, com os decisores enfrentando oposição, resistência, intransigência e suspeição, mas existe igualdade de poder entre os grupos, a barganha prevalece como estratégia, predominando as decisões incrementais.

Quando as limitações estão relacionadas a distorções estruturais e desigualdade injusta de poder, há a necessidade de estratégias estruturantes (que trabalhem no sentido da equidade e participação democrática).

HOWLETT e RAMESH (1995) propõem uma melhoria do modelo de Forester, redefinindo as variáveis: agente e contexto institucional são representadas pela complexidade do subsistema político e problema, informação e tempo são representados pelas restrições enfrentadas pelos tomadores de decisão. Ou seja, o estilo de decisão passa a ser função da complexidade do subsistema político relacionado a um dado problema e da severidade das restrições para a tomada de decisão, resultando em quatro estilos de decisão: 1) os ajustes incrementais têm mais probabilidade de ocorrência quando a severidade das restrições é alta e o subsistema complexo; 2) no cenário oposto, com baixas restrições e subsistema simples é mais provável ocorrer a busca racional; 3) se o subsistema é complexo, mas as restrições são baixas, é provável que ocorra um ajuste com tendência a otimização; e 4) se as restrições são altas, mas o subsistema é simples, decisões satisfatórias tendem a ocorrer.

Cabe lembrar, conforme discutido anteriormente no item 2.5.1, “Percepção dos Problemas e Formação da Agenda”, a citação de COBB e ELDER (1971), que nem sempre a decisão ocorre nas arenas formais: as questões podem passar por

uma longa discussão anterior, ficando para as arenas formais apenas a legitimação da decisão.

Como destaca WEISS (1982), ainda existe a visão, derivada do modelo racional, da decisão como um evento, em um dado local e tempo, onde os decisores se reúnem, com objetivos claros e definidos, discutem o problema, criam alternativas para resolvê-lo e analisam seus custos e benefícios dessas alternativas e decidem por uma alternativa que pareça melhor para atingir os objetivos, em um processo sequencial, sabendo das consequências de cada ato.

Segundo a autora, muitas decisões políticas emergem de um processo que guarda poucas relações com essa descrição: uma política toma forma por meio de processos desorganizados e difusos, consistindo de pequenos atos, decisões incrementais, em diferentes instâncias e órgãos, que com, o tempo se agregam e estabelecem a direção e os limites da política, sem que as pessoas envolvidas no processo estejam necessariamente conscientes de estarem participando da formulação da política.

WEISS (1999) considera que quatro fatores interagem entre si e moldam a política, os assim chamados “quatro I’s”: interesses, ideologias, informação e instituições.

Interesses, na visão da autora, são frequentemente os que têm papel mais importante. Por exemplo, o setor econômico quer expandir mercados e aumentar o lucro; burocratas querem expandir o poder e a influência de sua agência, aumentar seu orçamento e sua capacidade, sem esquecer as vantagens para sua carreira.

As ideologias são o sistema básico de valores e princípios que embasam a abordagem das questões. Assim, demandas e oportunidades são filtradas por meio de crenças e preferências dos decisores. Por exemplo, a posição de certos grupos religiosos contra algumas políticas contra a disseminação do HIV (distribuição de preservativos, seringas para usuário de drogas), mesmo que essas mostrem ser efetivas. E como lembra WEISS (1999), líderes políticos estão no posto por causa dos valores e crenças que abraçam, sendo esperado que ajam de acordo com essa ideologia.

A informação, seja ela formal ou informal, por meio da imprensa, estudos de avaliação, trabalhos acadêmicos, *feedback* de políticas anteriores, entre outros, é importante para as decisões, lembrando que o entendimento delas é construído com base na percepção dos atores.

As instituições também importam. As organizações governamentais têm uma história, tradição, cultura, padrões operacionais, regras, orçamentos que criam limitações sobre o que pode ou não ser considerado.

2.5.4 Implementação

De acordo com VAN METER e VAN HORN (2000), existe uma série de definições de implementação algumas vezes incompatíveis. De acordo com NAJAM (1995) essa profusão de definições, indica um campo de estudo ainda buscando suas fronteiras dentro do campo maior da ciência política. Sem entrar no mérito dessa discussão conceitual, para esse trabalho, será adotado o conceito de VAN METER e HORN (200, p. 99): “a implementação das políticas compreende as atividades efetuadas por indivíduos ou grupos públicos ou privados com vista ao atendimento de objetivos estabelecidos em uma política pública, abrangendo tanto os esforços momentâneos para traduzir as decisões em propostas operacionais como os esforços prolongados para realizar as mudanças determinadas pelas políticas”.

A implementação de políticas é uma área relativamente nova dentro do campo de estudo das políticas públicas (VAQUERO, 2007; FOX, 1987), apresentando pelo menos uma década de atraso em relação ao campo de estudo das políticas públicas (LESTER *et al.*, 1987). Isso se dá pela preferência dos primeiros estudos pelos processos decisórios, provavelmente devida ao fato de se ver a implementação, nos primeiros anos de desenvolvimento da área de estudo, com base no modelo racional, apenas como administração, que, uma vez aprovada, a política seria automaticamente implementada. Esse quadro também ocorre no Brasil, onde

ainda há uma carência de estudos pós-decisão (FARIA, 2003; ARRETCHE, 2003).

De acordo com GRAHAM (2005), Pressman e Wildavsky são considerados os inauguradores da literatura sobre implementação. Ao focar os resultados reais em vez dos processos mais visíveis de criação dos programas, Pressman e Wildavsky criaram um novo campo de estudo das políticas públicas. De caráter altamente pessimista, como título já indica (em tradução livre: Implementação: por que grandes expectativas de Washington são destruídas em Oakland e por que é surpreendente que programas federais funcionem...), o livro, de acordo com VILLANUEVA (2006), tem como mérito o aporte teórico para entendimento e explicação do problema-processo da implementação, e, ao introduzir distinções conceituais fundamentais, demarca com precisão o objeto de estudo e constrói as primeiras categorias e hipóteses de seu desenvolvimento.

Já, para MAJONE e WILDAVSKY (1995), uma política aprovada é meramente uma disposição de interesses e, na prática, implementar uma política é um processo unitário e não uma operação conjugada de estabelecer uma meta e, em seguida, aplicar o plano que a incorpora. Para o autor, as políticas são continuamente transformadas pela implementação, dessa forma a implementação molda as políticas. Por outro lado, a política molda a implementação ao definir as arenas onde os processos terão lugar, a identidade e o papel dos principais atores, as ferramentas para ação e o escopo de recursos.

Na busca de modelos explicativos para implementação, surgiram duas abordagens: a *top-down* e *bottom-up*.

Essencialmente, a abordagem *top-down*, segundo LESTER *et al.* (1987), começa com uma decisão política pelos órgãos centrais do governo, e busca responder: 1) em que extensão as ações dos implementadores oficiais e público alvo foram coerentes com os objetivos e procedimentos estabelecidos naquela decisão política; 2) em que extensão os objetivos foram atingidos ao longo do tempo; 3) quais foram os principais fatores que afetaram os resultados e impactos; e 4) como a política foi reformulada ao longo do tempo com base na experiência.

Já a abordagem *bottom-up*, de acordo com NAJAM (1995) começa pela análise das interações entre os atores no nível operacional (local) e trabalha de forma retrospectiva para mapear os resultados e impactos da política em termos de estratégias adotadas pelos atores relevantes, em resposta a uma escolha política específica. Na visão dos *bottom-uppers*, mais que pelo controle dos decisores centrais, a política é determinada pela barganha (explícita ou implícita) entre os membros das organizações e seus clientes.

Embora inicialmente houvesse críticas recíprocas de uma abordagem em relação à outra e, de certa forma, os modelos competissem entre si, os trabalhos mais recentes trazem tentativas de sintetizar as duas abordagens por entender que elas podem ser complementares (NAJAM, 1995, O'TOOLE JR, 2000, VAQUERO, 2007).

Para HILL (2006), é possível examinar um processo de implementação em relação ao que acontece com as metas definidas no início do processo ou ainda em relação às metas imputadas, e depois verificar o que aconteceu. É possível também começar pelo resultado e fazer um mapeamento retrospectivo.

Para Sabatier, citado por VAQUERO (2007) abordagem *top-down* parece ter uma vantagem comparativa em situações onde; 1) existe uma peça de legislação dominante que estrutura a situação; 2) os recursos para investigação são muito limitados, o investigador está interessado em respostas intermediárias e quando a situação se encontra estruturada pelo menos moderadamente bem. Em contraste a abordagem *bottom-up* é mais apropriada nas situações onde; 1) não há uma peça dominante de legislação, mas um grande número de atores com diferentes relações de poder e 2) onde se está interessado principalmente na dinâmica das diferentes situações locais.

O Modelo de Sabatier e Mazmanian (SABATIER e MAZMANIAN, 1995) é considerado a mais influente articulação da perspectiva *top-down* (NAJAM, 1995) e é o que apresenta uma lista mais abrangente de fatores que afetam a implementação (LESTER *et al.*, 1987), abrangendo dezessete variáveis, distribuídas em três categorias: a) tratabilidade do problema; b) capacidade do

instrumento legal de estruturar a implementação e c) variáveis não normativas que influenciam a implementação.

A tratabilidade está relacionada à natureza intrínseca do problema. Refere-se à dificuldade em medir as mudanças na gravidade do problema, em relacionar tais mudanças com alterações de comportamento no público-alvo e para desenvolver uma tecnologia adequada para permitir que o público-alvo estabeleça tais mudanças.

O segundo grupo de variáveis é a capacidade do instrumento legal para estruturar o processo de implementação. O instrumento legal tem a capacidade de estruturar o processo implementação por meio da seleção das instituições implementadoras, por meio da provisão de recursos legais e financeiros para essas instituições, por meio da influência que pode exercer sobre a orientação política dos funcionários das instituições e por meio da institucionalização da participação de atores externos à instituição no processo de implementação.

O terceiro grupo compreende as variáveis não normativas que influenciam a implementação. Mesmo que o instrumento legal estabeleça uma estrutura básica na qual a implementação se desenvolve, a implementação tem um dinamismo próprio, impulsionado pelo menos por dois processos: a) a necessidade que qualquer programa tem de receber constantes ou periódicas infusões de apoio político para superar a inércia e o atraso próprios da busca de cooperação entre um grande número de atores, muitos dos quais com interesses adversamente afetados pela implementação do programa; e b) o efeito das continuas mudanças nas condições socioeconômicas e tecnológicas sobre o apoio do público em geral, dos grupos de interesse e das autoridades aos objetivos do programa.

Outro componente do modelo são as etapas (ou variáveis independentes) do processo de implementação. No modelo são consideradas cinco etapas: 1) decisões políticas (resultados) das instituições responsáveis pela implementação; 2) concordância do público alvo com as decisões das instituições implementadoras; 3) impactos reais das decisões; 4) impactos percebidos, e 5) revisão das normas.

2.5.5 Avaliação

Dentro da visão tradicional do ciclo da política pública, avaliação normalmente entra como a última fase, após a implementação, na qual os resultados da política são verificados, podendo ocorrer o encerramento da política ou eventuais mudanças de curso.

Dada a ênfase do presente trabalho ser a avaliação de políticas, o tema será abordado em um capítulo específico (Capítulo 3).

2.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

Como realçado no início, modelos são representações simplificadas da realidade. Assim, nas palavras de WINKLER (2010, pg. 130): “não se deve esperar que o modelo ofereça uma previsão ou possa dar uma explicação cabal, mas que identifique algumas variáveis e relações - chave, que segundo a teoria são muito importantes. Poder-se-ia construir modelos mais realísticos, mas eles não permitiriam uma fácil compreensão”.

Nesse sentido, a elegância do modelo, relacionada à sua simplicidade e poder de previsão e explicação, é um ponto importante na escolha do modelo a ser usado.

Deve ser realçado também que alguns dos modelos apresentados são derivados de estudos de caso principalmente do governo dos Estados Unidos, como a teoria das elites e o modelo de formação da agenda. Como destaca SALAZAR (2007), os modelos partem de premissas que são demasiadamente enviesadas com o contexto político, econômico e social dos EUA, como a noção de grupos de interesse, atores burocráticos semi-autônomos, governos e comunidades locais opostos a um governo central ou a noção de um poder legislativo que participa na redefinição e curso das políticas e programas.

MELO (1999) também realça essa característica da análise de políticas públicas como uma tradição intelectual de forte identidade americana, onde se assume a

existência de uma democracia estável e a persistência de plataformas fora do governo onde se discutem as políticas públicas.

WINKLER (2010) chama atenção para o fato de os pesquisadores de políticas não testarem rigorosamente os modelos que propõe e usam, não se conhecendo, portanto, quão os modelos são confiáveis e generalizáveis.

Considerando a afirmação de DYE (2010) que os modelos não competem entre si, a visão de Winkler, que considera que são bem-sucedidas as teorias que se adaptam e se modificam para se tornarem poderosas ao longo do tempo e em novos contextos, e a proposta de HOWLETT e RAMESH (1995) de um modelo aperfeiçoado de ciclo de política pública, onde em cada estágio não seja uma simples descrição de atividades, mas um esboço do grupo de variáveis que afetam cada estágio e de hipóteses sobre as relações entre variáveis, foi feita a opção pela adoção do ciclo da política pública como modelo de análise para esse trabalho, incorporando aspectos de outros modelos que possam contribuir para o entendimento de cada etapa do processo.

Trazer um modelo para realidade brasileira e, principalmente para a realidade municipal brasileira, cuja condição do município como ente federado é o único caso no mundo, naturalmente traz limitações ao presente trabalho. Mas o uso destes modelos não como receitas prontas, mas como indicação de caminhos a serem seguidos, pode contribuir para o melhor entendimento dos processos políticos, identificando as variáveis importantes e, de maneira indireta, contribuir para o aperfeiçoamento das políticas.

3 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 INTRODUÇÃO

A avaliação de políticas se firmou como um campo de estudos na década de 1960 com a perspectiva de que seus resultados teriam uso automático na correção dos rumos das intervenções governamentais, tornando as políticas mais efetivas. Embora essa expectativa não tenha se confirmado, o campo de estudo continuou se desenvolvendo e passa hoje por uma fase de intenso crescimento, apoiado nas funções de *accountability* e aprendizado, sem perder de vista o objetivo de tornar os governos mais científicos e baseados em evidências.

Usada inicialmente para políticas sociais, o leque de atuação da avaliação foi expandindo para outras áreas da política, até chegar à área ambiental somente nos anos 1990. Esse relativo atraso pode ser atribuído ao fato de a política ambiental ser relativamente recente, mas também se deve a características intrínsecas da política ambiental que tornam a avaliação bastante complexa. Por outro lado, essa incorporação tardia traz o benefício de se poder usar as experiências de outras áreas, evitando repetir os mesmos erros.

A partir dessas considerações sumárias, o objetivo do presente capítulo é contribuir para o debate sobre a inserção da avaliação no ciclo das políticas ambientais no Brasil, discutindo desafios e perspectivas que se apresentam. Para isso são feitos um resgate histórico da evolução da avaliação e a discussão do conceito, classificação e usos da avaliação, para finalmente discutir a avaliação de políticas ambientais, com base nos pressupostos que ferramentas desenvolvidas para avaliação de políticas sociais podem ser adaptadas para avaliar políticas ambientais, mas ferramentas da área ambiental também podem contribuir para o avanço do campo de estudo.

3.2 CONCEITO DE AVALIAÇÃO

A avaliação se insere no campo mais amplo do estudo de políticas públicas. Dentro do ciclo da política pública, a avaliação normalmente entra como a última fase, embora ela possa ser colocada também no centro do ciclo, sugerindo que ela pode ser feita em cada fase do ciclo (CRABÉ e LEROY, 2008), como mostrado na **Figura 4**.

Figura 4. Inserção da avaliação no centro do ciclo das políticas públicas

Fonte: Elaborada pelo autor com base em CABÉ e LEROY (2008)

Segundo ALA-HARJA e HELGASON (1999), não há consenso quanto ao conceito de avaliação, admitindo-se múltiplas definições, algumas delas contraditórias, o que seria explicado pela variedade de disciplinas que tratam do tema, bem como de instituições e executores, além da gama de questões, necessidades e clientes abrangidos no universo das avaliações. PATTON (1997)

considera que os diferentes conceitos de avaliação dão base a diferentes abordagens avaliativas, dependendo da ênfase que se quer dar.

WEISS (1998) define avaliação de política como a avaliação sistemática da operação e/ou impactos de um programa ou política, comparado a um grupo de padrões implícitos ou explícitos, como forma de contribuir para a melhoria do programa ou política.

BELLONI *et al.* (2003) entendem avaliação como um processo sistemático de análise de uma atividade, atos ou coisas, que permite compreender, de forma contextualizada, todas as suas dimensões e implicações com vistas a estimular seu aperfeiçoamento. Segundo esses autores, a avaliação contempla a atividade a ser avaliada de um modo global, a saber: os processos de formulação e desenvolvimento, as ações implementadas ou fatos ocorridos, assim como os resultados alcançados, histórica e socialmente contextualizados, que, para DYE (2008), significa aprender sobre as consequências dessa política.

Já ROSSI e FREEMAN (1993) definem avaliação (*evaluation*), termo considerado por eles equivalente a pesquisa na área de avaliação (*evaluation research*), como a aplicação sistemática de procedimentos de pesquisa social para verificar a conceitualização, desenho, implementação e utilidade dos programas de intervenção social.

Para política ambiental especificamente, MICKWITZ (2006) considera avaliação a verificação criteriosa do mérito, importância e valor da administração, produtos e impactos das políticas, com a intenção de utilização concreta em situações futuras, seja para aprendizado ou melhoria da política ou *accountability*².

Para esse trabalho será adotado o conceito de ROSSI E FREEMAN (1993) por trazer implícita a ideia de que avaliação ocorre em todas as fases do ciclo concordando com CRABÉ e LEROY (2008) e por incorporar o uso dos

² Termo de difícil tradução, pode ser entendido como “responsabilização” dos agentes políticos, dirigentes e servidores públicos pelo resultado de sua gestão, perante os atores sociais e políticos aos quais prestam contas. SANTOS, L. A.; CARDOSO, R. L. S. **Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas**. 2001. Disponível em: http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0041201.pdf. Acesso 20 jan. 2012.

procedimentos da pesquisa social, também recomendados por COTTA (1998) e SILVA (1999).

3.3 HISTÓRICO DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS

A avaliação de políticas é um campo relativamente novo, mesmo na história dos programas sociais, uma vez que as primeiras políticas da área não incluíam a avaliação (WEISS, 1998).

Segundo GUBA e LINCOLN (1989), nos Estados Unidos podem ser identificadas quatro sucessivas gerações de pesquisas avaliativas a partir da década de 1930, quais sejam: (1) período do *New Deal*, cuja função da avaliação era apenas medir. O papel do avaliador nesta modalidade era técnico, e esperava-se que ele fosse capaz de usar os instrumentos disponíveis ou criar novos para que a variável escolhida fosse medida; (2) uma geração mais descritiva, predominante desde a Segunda Guerra até meados dos anos 1960, caracterizada pela descrição de padrões de pontos fortes e fraquezas relacionados a objetivos especificados: o papel do avaliador era descrever; (3) geração que enfatizava a oferta de julgamentos abalizados, entre meados dos anos 1960 e a metade da década seguinte: a avaliação era caracterizada por esforços para atingir julgamentos, onde o avaliador assumia o papel de julgar; e (4) geração construtivista responsiva, em que os anseios dos *stakeholders* passam a ser incorporados à avaliação: parâmetros e limites da avaliação não são definidos *a priori*, mas negociados com os *stakeholders*.

De acordo com ALBAEK (1998), a avaliação como conhecemos hoje, embora tenha raízes históricas distantes no tempo, se firmou nos Estados Unidos nos anos 1960 em termos do escopo de atividades, base teórica e metodológica e profissionalização disciplinar. Em um contexto de crescimento do setor público, de pouco conhecimento se as agências e instituições públicas estavam realmente fazendo o que deviam fazer (produtos) e se suas atividades tinham os efeitos desejados (impactos), fazia-se necessário buscar informações. Essa demanda surgiu primeiramente entre o alto escalão do serviço público, tendo como

característica predominante o seu desenho *top-down*. Acreditava-se que as ideologias poderiam ser substituídas por uma tomada de decisão racional e que o conhecimento científico poderia ser usado para resolver os problemas sociais. No contexto da crise econômica nos anos de 1970, ficou claro que as expectativas de utilização racional-instrumental da avaliação não aconteceram. Enquanto a avaliação nos anos 1960 era uma ferramenta gerencial *top-down* para os altos escalões da política, nos anos 1970 a avaliação se desenvolve como uma ferramenta de orientação *bottom-up* para executores dos programas.

DERLIEN (2001) propõe uma divisão em fases históricas, partindo da distinção das três funções básicas atribuídas à avaliação – informação, (re) alocação e legitimação – para dividir as fases evolutivas das pesquisas de avaliação, dos anos 1960 aos anos de 1990.

Nos anos 1960, predominou a função de informação nas pesquisas de avaliação. Essa etapa esteve amplamente ligada aos governos sócio-liberais engajados em programas, buscando a solução de problemas sociais. Os processos de avaliação eram conduzidos pelos departamentos responsáveis pela execução das políticas. O foco era a melhoria dos programas, e os gerentes de programas tinham interesse em usar a avaliação como mecanismo de *feedback*. Em outras palavras, partindo da pergunta “as políticas funcionam?” chegava-se à pergunta “como essas políticas podem ser melhoradas?” (DERLIEN, 2001, ALA-HARJA e HELGASON, 2000).

A função (re) alocação foi predominante nos anos 1980, segunda etapa de institucionalização: o objetivo era contribuir para uma alocação mais efetiva de recursos do orçamento. Os atores principais não são mais os administradores dos programas, mas os órgãos de auditoria e ministérios de finanças e as unidades centrais, às quais compete a elaboração global do orçamento. Essa fase foi estimulada por governos predominantemente conservadores, na tentativa de restringir programas públicos em face de limitações fiscais (DERLIEN, 2001; ALA-HARJA e HELGASON, 2000).

Durante a década de 1990, o foco na avaliação de políticas passa a ser a função de legitimação. Problemas relacionados à legitimidade do setor público e a

necessidade de fortalecer a responsabilidade do governo levaram a novos e mais sofisticados mecanismos de controle, como, por exemplo, a avaliação. Partia-se do pressuposto que as provas científicas servem para justificar as decisões políticas, seja para melhorar, reduzir ou suprimir programas (DERLIEN, 2001; ALA-HARJA e HELGASON, 2000).

Para FARIA (2005), após o crescimento explosivo nos anos 1960 e consolidação nos anos 1970, na década seguinte a avaliação é posta a serviço da reforma do Estado.

Em trabalho mais recente, VEDUNG (2010), usa a metáfora de ondas que depositam sedimentos para dividir em fases a história da avaliação. De acordo com o autor, a metáfora, além de capturar a passagem do tempo, expressa também o fato de que as diversas ondas atingem diferentes partes do mundo em diferentes momentos. Os sedimentos depositados permanecem mesmo quando a próxima onda chega e moldam o pensamento e a prática atual da avaliação. Segundo o autor são quatro ondas. A primeira delas, a “Onda Científica”, surge nos anos 1950 e se firma no meio da década seguinte: a avaliação era parte de um fluxo maior de ideias para tornar o governo “mais científico”. A partir de metas preestabelecidas, pesquisadores acadêmicos eram contratados para avaliar cientificamente os meios para atingir tais metas. Os resultados seriam usados para subsidiar a tomada de decisão, substituindo os jogos de curto prazo entre partidos e grupos de interesse.

A segunda onda, “Orientada para o Diálogo”, surge nos anos 1970 e é caracterizada pelo envolvimento de outros atores na avaliação: além dos políticos, do alto escalão do governo e de pesquisadores acadêmicos, todos os *stakeholders* devem ser envolvidos na avaliação.

A terceira onda, chamada Neoliberal, a partir do início dos anos 1980, foi baseada em uma desconfiança no planejamento centralizado, mas viu solução não no diálogo e na participação, mas na orientação para o mercado. A avaliação tem ênfase na *accountability* dos agentes públicos em termos do uso de recursos, verificando a economia, eficácia e custo/ eficiência.

Por fim, a quarta onda, chamada “Onda da Evidência”, surge por volta 1995-2000, tem como característica um esforço para fazer o governo mais científico e mais baseado em evidências empíricas. Essa onda tende a estruturar o campo da avaliação de um ponto de vista das ciências sociais, não do ponto de vista político, administrativo ou orientado para o cliente. É baseada na lógica dos meios e fins, onde a tarefa da avaliação é aumentar e disseminar o conhecimento dos meios. Pode ser vista como um retorno da avaliação baseada em ciência, mas com uma nova roupagem.

Embora, como destaca VEDUNG (2010), os avanços na história da avaliação cheguem aos países em diferentes momentos e com diferentes intensidades, percebe-se que o desenvolvimento da avaliação ocorre inicialmente nos Estados Unidos, país onde surgiu o estudo de políticas públicas. Na Europa, as iniciativas científicas explícitas no campo de estudo de políticas públicas surgem apenas a partir dos anos 1970 (REGONINI, 1989). Na década seguinte, em um contexto de restrições fiscais, e a partir dos anos 1990, com o advento dos fundos estruturais da União Europeia, trazendo a obrigatoriedade da avaliação, o interesse pelo campo ocorre principalmente, na Europa e decresce nos EUA (DERLIEN, 2001).

No contexto da América Latina, a institucionalização da função avaliação ocorreu apenas na década de 1990, tendo prevalecido a perspectiva de instrumentalização da pesquisa avaliativa para o sucesso da reforma do Estado (FARIA, 2005). No Brasil, o campo é ainda bastante incipiente, havendo uma carência de estudos dedicados aos processos e às metodologias de avaliação de políticas, o que pode ser atribuído à escassa utilização da avaliação como instrumento de gestão pelo setor público nos três níveis de governo (FARIA, 2003).

Na área ambiental, a avaliação também chega tardiamente e não poderia ser diferente, já que as primeiras políticas ambientais surgiram a partir do final da década de 1960, por exemplo, no Japão em 1967 e nos Estados Unidos em 1970 (MICKWITZ, 2006). Assim, o campo se firma apenas no final da década de 1990, e segundo LEHTONEN (2005) com base nas funções de: a) aprendizado e desenvolvimento e b) *accountability*. MICKWITZ (2006, p. 20) destaca também a necessidade de “convencer os políticos e o público de que as políticas ambientais são necessárias e boas para sociedade como um todo”.

3.4 TIPOS E CLASSIFICAÇÕES DA AVALIAÇÃO

Existem diversas maneiras de classificação das avaliações. De acordo com BELLONI *et al.* (2003), as concepções de avaliação podem ser agrupadas em diferentes conjuntos, considerando óticas ou critérios distintos: 1) de acordo com a concepção de avaliação adotada e os objetivos visados; 2) segundo o momento em que se realiza, contemplando elementos históricos condicionantes do objeto (atividade, fato ou coisa) avaliado; e 3) quanto ao tipo ou procedência dos sujeitos envolvidos, no processo avaliativo. Os agrupamentos propostos por estes autores são apresentados nos parágrafos a seguir.

Do ponto de vista da concepção de avaliação, podem-se considerar os seguintes tipos principais: 1) avaliação como comparação entre uma situação ou realidade dada e um modelo ou perspectiva definida previamente; 2) avaliação como comparação entre proposto e realizado, isto é, comprovação do atendimento de objetivos e metas; 3) avaliação como processo metódico de aferição de eficiência e eficácia; e 4) avaliação como instrumento de identificação de acertos e dificuldades com vistas ao aperfeiçoamento.

Quanto ao momento em que se realiza processo avaliativo, a avaliação pode ser: 1) diagnóstica, quando realizada antes da ação, isto é, antes da definição (tomada de decisão) ou da implementação de uma ação ou política, e pode ter como objetivos tanto a identificação de prioridades e metas, quanto estabelecer parâmetros de comparação para a avaliação *a posteriori*; 2) processual, quando desenvolvida durante o processo de implementação da ação avaliada, muitas vezes confundindo-se com processo de acompanhamento e controle; e 3) global, quando se realiza ao final da implementação ou execução e tendo como objeto tanto o processo de formulação e implementação, como os resultados e implicações da atividade ou política avaliada.

Considerando os sujeitos do processo avaliativo, a avaliação pode ser: 1) interna ou auto-avaliação, quando o processo é conduzido por sujeitos diretamente participantes das ações avaliadas; 2) externa, quando conduzida por sujeitos

externos e independentes da formulação, da implementação ou dos resultados da ação avaliada; 3) mista, quando envolve estes dois grupos de sujeitos; e 4) participativa, que é um tipo de auto-avaliação apropriada a processos participativos nos quais a população-alvo participa.

Scriven³, citado WEISS (1998), propôs a divisão em avaliação formativa e somativa. As avaliações formativas são desenhadas para apoiar o desenvolvimento da intervenção nas suas etapas iniciais. A ênfase dos estudos de natureza formativa é gerar *feedback* para aqueles que estão diretamente ligados ao desenvolvimento ou implementação dos programas, possibilitando realizar correções e melhoria do programa. A avaliação de natureza somativa é conduzida em etapas mais avançadas da implementação e tem como interesse analisar a eficácia e o valor geral da intervenção. Os clientes são geralmente externos, como políticos, agentes de decisão e atores externos do programa. As avaliações de somativa e formativa são frequentemente conduzidas em conjunto, podendo ser vistas como complementares.

De acordo com ARRETCHE (2006), a literatura de avaliação de políticas públicas costuma distingui-la em termos de sua efetividade, eficácia e eficiência. Por avaliação de efetividade, entende-se o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e / ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições prévias na vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação. É também conhecida como avaliação de impacto. Por avaliação de eficácia, entende-se a avaliação da relação entre metas e instrumentos explícitos de um dado programa e os resultados alcançados (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986). Esta avaliação pode ser feita entre, por exemplo, as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente empregados. Por avaliação de eficiência, entende-se a avaliação da relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986). Ou seja, a relação entre o programado e realizado, considerando, por exemplo, custos financeiros, recursos humanos ou tempo.

³ Scriven, M, The methodology of evaluation. In: Tyler, R.; Gagne, R.M. Scriven, M.. Perspectives of curriculum evaluation, p.39-83

CHELIMSKY (1997) classifica a avaliação em três perspectivas: *accountability*, *knowledge* (conhecimento) e *developmental* (para trazer melhorias). A primeira perspectiva é aquela do ponto de vista de auditores, patrocinadores de ações governamentais, doadores para projetos internacionais, órgãos de fomento. A avaliação na perspectiva de conhecimento é feita para gerar conhecimento e explicações no ponto de vista de pesquisadores trabalhando independentemente em universidades e outras instituições de pesquisa. A perspectiva para trazer melhorias é feita visando otimizar o desempenho de instituições e programas. Serve como ferramenta que funciona de maneira prospectiva e retrospectiva para estabelecer uma agenda de pesquisa na instituição, para melhorar o desenho de projetos, para comparar e recomendar mudanças, para desenvolver indicadores e metas de desempenho para melhorar efetividade, para monitorar como os projetos estão sendo implementados.

De acordo com SCHEIRER (1994), a avaliação de processo é o uso de dados empíricos para avaliar o alcance de programas, verificando o que o programa é na verdade (seu verdadeiro conteúdo), se ele está atingindo o público alvo e se ele está sendo implementado como previsto. A avaliação de processo trata de três perguntas básicas: a) o que o programa deveria ser (métodos para desenvolver e especificar os componentes do programa); b) o que na realidade é entregue aos beneficiários (métodos para medir a implementação do programa; e c) por que existem diferenças entre o que foi planejado e que está sendo realizado.

De acordo com LION *et al.* (2006), quando se avalia uma política / programa, o objeto da avaliação não é somente os objetivos iniciais a serem alcançados, mas também os elementos intermediários e as etapas que ajudam a produzir os resultados durante a fase de implementação. Segundo estes autores, a avaliação do processo conta com diferentes teorias e abordagens na literatura e na prática, e pode ser dividida em duas categorias: análise do processo e análise das condições que geraram os produtos. No primeiro caso, geralmente é avaliada a conformidade entre o que foi planejado e que foi realmente implementado. No segundo caso, a análise da implementação tem como objeto complementar a avaliação dos efeitos uma vez que visa identificar o nexos causal entre os elementos da implementação do programa e os produtos observados.

A avaliação baseada em teoria é citada pela literatura como uma abordagem avaliativa, embora possa ser entendida também como parte de outras abordagens. A Teoria do Programa, também chamada Teoria de Intervenção, pode ser entendida como um conjunto de objetivos e pressupostos nos quais a intervenção pública está baseada. Com base nela, surge a avaliação baseada em teoria que pode ser descrita como a análise e valoração da contribuição das estratégias de intervenção para resolver ou controlar problemas sociais. O tradicional ponto de partida da avaliação baseada em teoria é dado pelos objetivos e pressupostos nos quais um determinado programa é baseado. O processo é baseado em hipóteses racionais: assume-se um nexos entre os objetivos e a maneira pela qual esses objetivos são alcançados pelo uso dos recursos (KNAAP, 2004). A ideia fundamental da avaliação baseada em teoria é que crenças e pressupostos que constituem a base de uma intervenção podem ser expressos em termos de uma sequência de causas e efeitos. Espera-se que a avaliação recolha dados para ver se cada passo da sequência é realmente confirmado. Essa abordagem possibilita que a avaliação diga não somente em que intensidade a mudança ocorreu, mas também se a sequência de etapas foi a esperada e como a mudança ocorreu. Se houver falha na sequência prevista, a avaliação pode dizer em que ponto a falha ocorreu (WEISS, 1998).

Como abordagem alternativa, SCRIVEN (1967) propôs a avaliação livre de objetivos (*goal-free evaluation*), que, diferente das demais abordagens, não parte dos objetivos para procurar os resultados, mas busca, por meio de um trabalho de campo, os efeitos reais da intervenção. O autor justifica sua abordagem por considerar que, nas abordagens tradicionais, os efeitos não previstos são desprezados e que estes são cruciais para o redirecionamento da intervenção.

Existe também a divisão entre abordagem quantitativa e qualitativa. De acordo com WEISS (1998) a diferença entre elas é mais do tipo de dados que do desenho. As abordagens quantitativas trabalham com dados numéricos, a análise tende ser fortemente baseada em estatística e os relatórios baseados na extensão dos efeitos e na significância das relações estatísticas. Já abordagens qualitativas tendem a usar entrevistas não estruturadas e técnicas de observação, de forma que os relatórios têm forma de narrativa.

THEODOULOU (1995b) afirma que, embora sejam encontradas na literatura mais de uma centena abordagens de avaliação, elas podem ser enquadradas em duas categorias: avaliação de processo e avaliação de impactos. Por exemplo, a avaliação de natureza formativa e a análise de processo se confundem e também são equivalentes aos estudos de implementação e ao monitoramento. Essa visão coincide com a afirmação de GARCIA (2001), segundo o qual as pesquisas ou estudos de avaliação são concebidos com dois objetivos básicos: avaliar os processos (se a intervenção está sendo implementada conforme seus objetivos, diretrizes e prioridades e se seus produtos estão atingindo as metas previstas, com a necessária eficiência) ou avaliar os impactos (verificar se as transformações primárias e secundárias na realidade são atribuíveis às ações dos programas, estabelecendo as relações de causalidade).

Já para PATTON (1997), a questão chave para avaliação é “qual informação é necessária para os usuários da avaliação” (avaliação focada na utilização), abrindo com isso um leque de possibilidades para abordagens avaliativas.

A escolha por um tipo ou por um conjunto de tipos complementares vai depender dos objetivos, dos potenciais usuários, da disponibilidade de dados e de recursos, enfim do contexto em que se dá a avaliação.

3.5 O USO DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

Como destacado por WEISS (1998), ao se encerrar uma avaliação existe a expectativa de que os resultados sejam automaticamente usados, seja para: a) ajudar os governantes a decidir se continuam ou encerram certas iniciativas; b) expandir ou institucionalizar iniciativas bem-sucedidas e reduzir as mal-sucedidas; c) decidir quais iniciativas mudar e quais componentes da iniciativa necessitam modificação (WEISS, 1999). Essa expectativa tem gerado frequentes desapontamentos: diversos autores, como WEISS (1998 e 1999), FARIA (2003), MOKATE (2002), têm mostrado que a incorporação da avaliação nos processos de gestão, como suporte à tomada de decisão, ainda é baixa.

Não considerando a possibilidade (real) do pouco uso ser devido a problemas no formato da avaliação ou na comunicação dos resultados, as razões dessa não incorporação são relacionadas à natureza do processo político. Como realça WEISS (1999), uma política não toma forma em um único lugar e momento ou, em outras palavras a tomada de decisão não é um evento. Ainda lançando mão de WEISS (1998), a avaliação é uma iniciativa fundamentada no que se convencionou denominar racionalidade instrumental, mas a elaboração de políticas, segundo PESTIAEU (2003), é mais uma arte que uma ciência, e as decisões não são meramente instrumentais.

Para WEISS (1999), quatro fatores se interagem para moldar uma política pública: interesses, ideologias, informação e instituições (discutido no Capítulo 2). A avaliação entra apenas como uma das muitas fontes de informação.

A situação apresentada nos parágrafos anteriores traz implícita a ideia de avaliação somativa, que abrange um contexto de decisão que vai além dos envolvidos na execução de programa. Espera-se que no contexto da avaliação formativa, o uso dos resultados seja mais provável. MOKATE (2002), porém, lembra que é fundamental que os gerentes tenham autonomia para redefinir os programas em função dos resultados da avaliação, o que implicaria autoridade para realocar recursos, redefinir estratégias, situação essa que não é regra no contexto da administração pública.

A situação apresentada não diminui, porém, a importância da avaliação. O que avaliação pode fazer, e realmente faz, é contribuir para o que WEISS (1999, p.471) chama de esclarecimento (*enlightenment*), a saber:

(...) a percolação de novas informações, ideias e perspectivas dentro das arenas de decisão. A avaliação traz dados e generalizações com base nos dados do sistema político. E, muitas vezes, mostra que velhas suposições estão na direção errada, derrubando velhos mitos. Com o tempo, as ideias da avaliação penetram na consciência das pessoas e muda o modo que as questões são postas e as alternativas desenhadas.

Explicando melhor, com base em PESTIAEU (2003), o esclarecimento se dá quando a pesquisa de avaliação: a) identifica e traz novas questões para a atenção pública; b) reformula velhas questões de novas maneiras; c) traz diferentes *stakeholders* na busca de soluções; e d) mostra como outros países ou instituições trataram de questões similares.

3.6 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS AMBIENTAIS

MICKWITZ (2006) considera política ambiental como o conjunto de esforços pelos quais as autoridades públicas exercem seu poder na tentativa de melhorar, ou evitar a deterioração da qualidade ambiental. Já KRAFT (1996) entende que política ambiental abrange uma série de ações governamentais que produzem ou tentam produzir efeitos sobre a qualidade ambiental ou o uso dos recursos naturais. Assim, a política ambiental representa uma decisão coletiva na qual a sociedade busca determinadas metas e objetivos usando ferramentas específicas para atingi-las, frequentemente em um tempo determinado. A política ambiental não é encontrada em uma única lei ou estatuto. Normalmente ela é um agregado de leis, regulamentos, decisões dos tribunais e atitudes e comportamentos de funcionários públicos encarregados de elaborar, implementar e fazer cumpri-la. A política ambiental inclui o que o governo escolhe fazer para proteger a qualidade ambiental e os recursos naturais, bem como aquilo que ele escolhe não fazer, permitindo outras influências, como os mecanismos de decisão privados, para determinar os resultados no meio ambiente. Políticas ambientais podem ser tangíveis ou simbólicas. Nem todas as políticas ambientais têm objetivo de *resolver* problemas: algumas são de natureza simbólica. Exemplo disso é a Agenda 21 Brasileira. Mas, embora tenham pouca relação direta com metas e objetivos legalmente especificados, podem ocasionar importantes mudanças ao longo do tempo por influenciar crenças e valores organizacionais, bem como o processo de tomada de decisão.

Embora a avaliação tenha chegado mais tarde ao campo ambiental, atualmente um grande desenvolvimento está em curso em vários países, notadamente na Comunidade Europeia. De acordo com LEHTONEN (2005), esse crescente interesse na avaliação de políticas ambientais provém de dois fatores: a) o movimento rumo a uma gestão pública mais transparente, o aumento da influência dos *experts* na política e administração, o crescente uso da gestão de projetos, as pressões para redução do gasto público, no que se convencionou a se chamar Nova Gestão Pública; e b) a busca de novos instrumentos para lidar com a

complexidade, incerteza e pluralidade de valores, trazidos pela emergência do conceito de desenvolvimento sustentável. Exemplos desse crescente interesse são: a publicação pela Agência Ambiental Europeia de Relatório sobre o tema (EEA, 2001), a explicitação da necessidade de avaliar políticas ambientais no Sexto Programa em Matéria de Meio Ambiente da Comunidade Europeia (MICKWITZ, 2006) e o Programa de Avaliação do Desempenho Ambiental conduzido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (LEHTONEN, 2005).

MICKWITZ (2003) destaca que a história de avaliações de política ambiental é curta e os conceitos fragmentados e chama atenção para necessidade de levar em conta as experiências de outras políticas, para que conceitos descartados há décadas, não sejam reinventados e então descartados novamente no contexto das políticas ambientais. Já WEISS (1998) cita que as técnicas da avaliação são bastante adaptáveis, podendo ser aplicadas não só a programas e políticas sociais, mas também a políticas ambientais, programas de reflorestamento, dentre outros.

Nessa linha, parte-se do pressuposto que as experiências de avaliação de programas e políticas sociais, nas quais a avaliação se encontra em estágio mais avançado, podem ser usadas, com as devidas adaptações, para avaliação de políticas ambientais. Assim, partindo de recomendações para avaliação de programas sociais, com base em WHOLEY (1994), alguns procedimentos são necessários no planejamento das avaliações. Esse autor recomenda começar identificando as metas, objetivos e indicadores de desempenho pelos quais a intervenção será avaliada e pela identificação das fontes de dados disponíveis. Para contornar eventuais problemas nessa fase, o autor propõe uma análise da “avaliabilidade” (*evaluability assessment*), que seria um processo para clarear os desenhos dos programas, explorar sua realidade e, se necessário, redesenhá-los de maneira que seja possível realizar a avaliação.

Segundo SCHEIRER (1994), os passos chave da análise da “avaliabilidade” incluem: a) envolver os usuários potenciais da informação proveniente da avaliação; b) clarear o objetivo do programa da perspectiva dos formuladores de política, gestores, *staff* e outros atores-chave; c) explorar a realidade do programa, incluindo a plausibilidade e mensurabilidade das metas e objetivos do programa;

d) alcançar concordância sobre mudanças necessárias nas atividades ou objetivos do programa; e) explorar desenhos alternativos de avaliação, e f) entrar em acordo sobre prioridades e usos pretendidos da informação obtida na avaliação.

GYSEN *et al.* (2006) propõem as seguintes etapas para avaliar políticas ambientais: 1) reconstrução do espectro da política (reconstrução da teoria da política e da parte que não é coberta pela teoria e deixa espaço para efeitos não previstos); 2) estimativa dos efeitos (produtos, resultados e impactos) previstos e não previstos; 3) estabelecimento de causalidade (estabelecer e explicar relações causais entre a política e seus efeitos).

MICKWITZ e HILDÉN (2004) propõem uma abordagem baseada na ideia de triangulação: combinação de resultados usando diferentes métodos e dados, como análises qualitativas de dados de entrevistas, análise de documentos, dados estatísticos, entre outras fontes.

Para as políticas ambientais, MICKWITZ (2003), vê um importante papel da avaliação baseada em teoria no aumento do entendimento entre diferentes grupos e indivíduos e no aprendizado, principalmente quando a teoria é reconstruída por meio de processos participativos. O autor entende que as teorias de intervenção são úteis para revelar especificações implícitas dos objetivos quando estes são muito gerais, para determinar quais produtos, resultados ou nexos causais sobre os quais se devem coletar dados e para combinar objetivos com efeitos. A afirmação de WEISS (1998) de que é comum que várias teorias possam ser usadas para descrever um programa, uma vez que diferentes grupos têm diferentes expectativas, é particularmente válida para a política ambiental, uma vez que problemas ambientais envolvem atores com crenças diferentes e objetivos conflitantes (MICKWITZ, 2003).

COTTA (1998) destaca a importância da seleção de critérios adequados de avaliação, os quais devem: a) refletir os objetivos da intervenção; b) ser mensuráveis; e c) incorporar a visão dos atores sociais relevantes. No mesmo sentido, MICKWITZ E HILDÉN (2004) chamam atenção para o fato de avaliações focando apenas impacto ou eficácia darem uma visão muito estreita do objeto da avaliação e recomendam usar mais critérios. MICKWITZ (2003) propõe

alguns critérios para avaliar instrumentos de políticas ambientais, que são apresentados no Quadro 1.

Quadro 1. Critérios para avaliar instrumentos de políticas ambientais

Critérios gerais	Relevância	As metas cobrem os problemas ambientais chave?
	Impacto	É possível identificar impactos que são claramente devidos aos instrumentos da política e sua implementação?
	Eficácia	Em que grau os resultados atingidos correspondem às metas pretendidas?
	Persistência	Os efeitos sobre o estado do meio ambiente são duradouros?
	Flexibilidade	Pode o instrumento superar mudanças de cenário?
Critérios econômicos	Eficiência (custo/benefício)	Os benefícios valem os custos? (em termos monetários)
	Eficiência (custo/efetividade)	Os resultados justificam os recursos usados? (em termos não monetários)
Critérios relativos à democracia	Legitimidade	Em que grau indivíduos e organizações, como organizações não governamentais, grupos de interesse, empresas, aceitam o instrumento?
	Transparência	Em que grau os produtos e resultados, bem como os processos usados na implementação são acessíveis para o público externo?
	Equidade	Como os resultados e custos são distribuídos? Todos os participantes têm oportunidades iguais de participar e influenciar o processo usado pela administração?

Fonte: elaborado pelo autor com base em MICKWITZ, 2003

Para aplicação desses critérios, a avaliação de políticas ambientais enfrenta alguns problemas e desafios (MICKWITZ, 2003, GYSEN *et al.*, 2006; CRABÉ e LEROY, 2008):

a) complexidade e incertezas - os padrões de causa e efeito são complexos, e o caráter difuso das questões ambientais dificulta o estabelecimento de relações causais. A falta de consenso sobre as questões dificulta as discussões. Um exemplo disso é a questão das mudanças do clima, que ainda divide os especialistas. A complexidade aumenta quando as interações sociais, técnicas e econômicas são consideradas;

b) dimensão espacial - problemas ambientais não respeitam fronteiras e conectam regiões geograficamente distantes: emissões podem atingir áreas distantes via transporte pela água, pelo ar ou mesmo pela cadeia alimentar. Com a globalização, mesmo regiões não conectadas por processos ambientais, podem ser afetadas. Por exemplo, o consumo de madeira na Europa afetando o desmatamento na Amazônia;

c) intervalo de tempo - problemas ambientais são caracterizados por longos intervalos de tempo entre uma ação e suas últimas consequências e, muitas vezes, não há dados disponíveis para avaliar tendências de longo prazo. Os gases ligados ao efeito estufa, por exemplo, podem persistir na atmosfera por até 200 anos. Isso implica que os resultados de ações para controlar esses problemas, não são observáveis no curto prazo;

d) iniquidade - problemas ambientais têm consequências que tendem a ser desigualmente distribuídas entre países, regiões e classes sociais. Por exemplo, a emissão de gases de efeito estufa tende a ser maior nos países desenvolvidos, mas os países mais pobres são mais afetados pelas mudanças climáticas;

e) percepção - não há problemas ambientais até que eles sejam percebidos como problemas, e essa percepção é afetada pelo conhecimento. Além disso, as pessoas tendem a ver o meio ambiente, como algo distante da realidade do seu dia-a-dia. Os fenômenos ambientais dependem grandemente da ciência para ser explicados e alguns deles dificilmente são entendidos por leigos, por exemplo, a degradação da camada de ozônio pelo uso dos CFC;

f) diferentes visões - problemas ambientais envolvem atores com diferentes crenças e objetivos conflitantes. Por exemplo, na revisão do Código Florestal, há diferentes visões da obrigatoriedade da Reserva Legal e das áreas de preservação permanente: enquanto grupos ligados ao setor agrícola veem isso como entrave à agricultura, essa obrigatoriedade é vista por outros setores como uma garantia de que haverá água e solos em boas condições para a agricultura no futuro.

Pode-se acrescentar a esses desafios a dificuldade de obter condições para seleção de amostras sem influências externas, isolando fatores externos às intervenções (fatores de confusão), nos programas de grande escala, o que geralmente é o caso dos programas ambientais, que têm como beneficiários não um grupo social específico, mas populações inteiras do município, estado, país ou até do planeta como um todo, como, por exemplo, a eliminação dos poluentes orgânicos persistentes, a proteção da camada de ozônio e a política de mudanças climáticas.

Outra questão importante é a disponibilidade e a qualidade dos dados (KRAFT, 1996). Para as políticas ambientais no Brasil em particular, um fator complicador é a ausência monitoramento e sistematização de dados ambientais, as dificuldades de acesso aos sistemas de informação e pouca integração dos sistemas existentes, onde as informações precisam ser garimpadas.

Um exemplo desse quadro é a situação dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente relacionados à informação, o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente – SINIMA e Relatório de Qualidade do Meio Ambiente – RQMA.

O Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente – SINIMA foi previsto pela Lei 6938, de 31 de agosto de 1981, em sua primeira edição. Entretanto, somente em 2004, por meio da Portaria nº 310, de 13 de dezembro de 2004, foi criado um comitê gestor no sentido da definição das diretrizes, acordos e padrões nacionais para a integração da informação ambiental. A página do Ministério do Meio Ambiente - MMA na Internet mostrava a ocorrência de apenas duas reuniões desse Comitê, no ano de 2005⁴. Atualmente, no portal web do MMA, o *website*⁵ do SINIMA, mostra apenas dois links que levam a “página não encontrada”. Na relação de Sistemas de Informação do Ministério do Meio Ambiente, disponíveis na citada página, também não consta o SINIMA. Enquanto isso, ainda se carece de padronização da informação: tramita no Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA uma proposta de resolução para padronizar as informações mínimas e terminologias a serem usadas nas licenças

⁴ Informação obtida em www.mma.gov.br em 13/04/09

⁵ Informação obtida em www.mma.gov.br em 02/06/11

ambientais de modo a possibilitar aos usuários a pesquisa a partir de sintaxe-padrão, de caráter nacional.

Já o RQMA, introduzido pela Lei 7804, de 18 de julho de 1989, que altera a Lei 6938, a ser publicado anualmente, ainda estaria em fase de discussão da metodologia, conforme documentos disponibilizados na página do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais – IBAMA. Pelas informações do Acórdão 605/2011, do Tribunal de Contas da União (TCU, 2011), onde foi avaliada a atividade institucional do IBAMA, uma única versão do RQMA foi publicada em 1984. Ainda segundo TCU (2011) a metodologia de elaboração do RQMA foi concluída em 2007, mas, apesar dos avanços metodológicos, o RQMA não avançou, destacando como causas para essa situação a falta de articulação para estabelecer redes colaborativas dentro do Sistema Nacional do Meio Ambiente e a indisponibilidade de indicadores e informações ambientais nos órgãos e entidades do SISNAMA, incluindo o próprio IBAMA.

Um ponto que chama atenção é que a discussão do RQMA (sob responsabilidade do IBAMA) e a do SINIMA (sob responsabilidade da Secretaria de Articulação Institucional do MMA) parecem se dar de forma totalmente desarticulada uma da outra.

Dificuldades de obtenção de dados são relatadas nas experiências de avaliação de políticas ambientais. RIBEIRO (2005), para avaliar a política ambiental de Minas Gerais coletou dados em 16 instituições, além de dados disponíveis na internet. O autor relata que, em muitos casos, os dados existiam, mas não estavam disponíveis de forma sistematizada, havendo a necessidade de coletá-los em vários relatórios anuais ou mesmo mensais.

Outra questão é o próprio conceito de política ambiental que não se restringe uma única norma e que dá atribuições para diferentes órgãos. Mais que avaliar a política ambiental em si se faz necessário avaliar a integração das questões ambientais em outras políticas. A Agência Ambiental Europeia tem avaliado essa integração por meio de critérios apresentados na forma de um *check-list*, abrangendo a) comprometimento político, visão e liderança; b) cultura

administrativa e práticas; c) avaliação e informação como suporte para tomada de decisão; d) instrumentos políticos; e e) monitoramento do progresso (EEA, 2005).

Nesse sentido, a Avaliação Ambiental Estratégica – AAE, entendida como uma ferramenta de apoio à decisão para integrar a dimensão ambiental em políticas, planos e programas, pode contribuir para o avanço da avaliação de políticas ambientais. Concordando com essa ideia, PARTIDÁRIO e ARTS (2005) afirmam que a elaboração de uma política e respectiva AAE podem ser vistas como o começo de um novo ciclo da política. Por outro lado, também pode ser vista como um processo contínuo pelo qual elementos da política são modificados, com a AAE dando suporte ou facilitando o processo de decisão. Nesse caso, AAE pode ser vista como olhar para os efeitos da política em alteração e como *follow up* das políticas passadas. Para SHEATE *et al.* (2003), a AAE pode ser usada para avaliar o desempenho de políticas já criadas e também pode ser usada como um processo sistemático que possibilita desenvolver, avaliar, aperfeiçoar, implementar, monitorar e rever a política.

Existe ainda a necessidade de uma mudança de paradigma. O fato de avaliações serem vistas apenas como um processo de fiscalização dificulta que elas sejam vistas como aliadas no processo de gestão e de tomada de decisão (MOKATE, 2002).

3.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

As dificuldades apresentadas não constituem um impedimento para avaliação de políticas ambientais. Pelo contrário, reforçam a necessidade de se investir em pesquisas nessa área.

Talvez em um primeiro momento, não seja possível avaliar impactos de forma ampla, mas a avaliação dos processos, da legitimidade, transparência, ou mesmo a avaliação baseada em teoria podem ser feitas e servir para deflagrar uma cultura de avaliar e avançar em direção à avaliação dos resultados da política ambiental e de seus impactos na qualidade ambiental.

Concordando com ARRETCHE (2006), não há possibilidade de que qualquer modalidade de avaliação de política possa ser apenas instrumental, técnica ou neutra. Assim, o uso adequado dos instrumentos de análise e avaliação é fundamental para que não se confundam opções pessoais com resultados de pesquisa, lembrando que mesmo a avaliação baseada em rigorosos métodos ainda depende significativamente de julgamento (ALA-HARJA e HELGASON, 2000).

É necessário também explicitar as limitações de cada processo avaliativo, já que nenhum deles conseguirá contemplar todas as variáveis envolvidas na complexidade da questão ambiental.

É fundamental que sejam incorporados na avaliação os diferentes atores, que podem ter visões e objetivos conflitantes. Nesse aspecto, a participação dos conselhos de meio ambiente, por exemplo, é de fundamental importância.

Existem desafios metodológicos, mas os trabalhos de outras áreas e alguns específicos da área ambiental podem servir como referência no primeiro momento. O uso de ferramentas específicas da área ambiental como a Avaliação Ambiental Estratégica pode contribuir muito para agregar qualidade às avaliações e para facilitar sua inserção no processo decisório.

O desenvolvimento e integração de sistemas de informação são fundamentais, podendo sua ausência constituir um gargalo para o avanço da avaliação.

Mesmo tendo consciência de que o uso automático dos resultados da avaliação é pouco provável, é necessário que se trabalhe para que tais resultados consigam influenciar os processos decisório, tornando-se aliados na gestão ambiental, num processo de melhoria contínua. Para uso dos resultados da avaliação, esta deve fazer parte de um arcabouço maior de melhoria da gestão pública.

Por fim, nenhuma metodologia de avaliação conseguirá ficar isenta de críticas, mas adotar uma linha e começar a praticá-la pode ser um bom começo. O importante é que as críticas sejam incorporadas em um processo contínuo de aprendizagem.

4 AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA NO NÍVEL DE POLÍTICAS

4.1 INTRODUÇÃO

A Avaliação Ambiental Estratégica - AAE é considerada uma importante ferramenta de apoio à decisão para integrar a dimensão ambiental em políticas, planos e programas - PPPs e, de acordo com DALAL-CLAYTON E SADLER (2005), pode ser vista como um termo guarda-chuva que engloba várias abordagens para a avaliação dos impactos e dimensões ambientais dos referidos PPPs ou, conforme BROWN e THERIVEL (2000) e PARTIDÁRIO (2000), como uma família de ferramentas.

A AAE tem tido avanços consideráveis nos últimos anos, particularmente na União Europeia, por força de exigências legais nacionais e supranacionais, como a Diretiva sobre AAE (2001 / 42/ EC) e Protocolo da Comunidade Econômica Europeia na Convenção sobre a Avaliação dos Impactos Ambientais em Contexto Transfronteiriço (SADLER, 2005). O Protocolo traz uma aplicação não-vinculante para políticas e legislação, mas não define o significado desses termos. De acordo com o citado autor, a exclusão de qualquer referência à política na Diretiva e sua inclusão em uma limitada forma de “lei branda” é um indicativo de que a aplicação formal da AAE a políticas ainda encontra resistências.

Ao contrário da aplicação generalizada da AAE a planos e programas, a aplicação da AAE a políticas tem sido escassa. No entanto, alguns países como Canadá, Dinamarca, Holanda e Nova Zelândia, têm implementado procedimentos para incorporar as considerações ambientais na formulação das políticas públicas. Existem legislações sobre AAE em políticas em alguns países em desenvolvimento, mas a implementação é rara (AHMED e SANCHEZ-TRIANA, 2008).

De acordo com DALAL-CLAYON e SADLER (2005), existem sistemas de AAE em mais de 25 países e jurisdições. Seu escopo de aplicação abrange políticas, legislações, planos e programas e outras estratégias. Especificamente para políticas, em torno de 15 países têm previsão legal e aplicam para políticas e /ou legislação, número que triplicou nos últimos 10 anos (SADLER, 2005). Poucos países possuem sistemas que sejam amplos na sua cobertura e nem todos aplicam aos mais altos níveis de tomada de decisão, tipicamente definido por políticas e legislação.

A partir dessas considerações iniciais, o presente capítulo tem como objetivo discutir a utilização da AAE no nível de políticas, apontando perspectivas e desafios para sua implementação. Para isso é feita também uma discussão sobre conceitos e evolução a AAE.

4.2 BREVE HISTÓRICO DA AAE

Pode-se dizer que a Avaliação Ambiental Estratégica teve origem no *National Environment Policy Act* - NEPA, nos Estados Unidos em 1969. O NEPA estabelece que políticas, regulamentos e leis devem ser interpretados e administrados em conformidade com as normas estabelecidas pelo citado ato e que “todas os órgãos federais devem utilizar uma abordagem sistemática e interdisciplinar que permita o uso integrado das ciências naturais e sociais e dos trabalhos de planejamento ambiental no planejamento e nos processos de decisão que possam ter impacto no meio ambiente humano” e, ainda, “que devem identificar e desenvolver métodos e procedimentos (...) que permitam que benefícios e valores ambientais, não quantificados no presente, sejam devidamente considerados no processo de decisão em conjunto com os aspectos técnicos e econômicos” (USA, 1969).

De acordo com OLIVEIRA (2008), porém, as iniciativas de descrição da AAE no NEPA, também implementadas no *California Environmental Quality Act* de 1970, não foram suficientes para desenvolvê-la naquele momento. Foram apenas uma vertente da avaliação de impacto mencionada e definida conceitualmente para

PPP e que não evoluiu, mesmo porque o nível de resposta e a ênfase dada à construção do Estudo de Impacto Ambiental - EIA desviaram o foco especificamente para projetos federais.

Foi somente no início da década de 1990 que a AAE passou a se firmar como um campo de atividades que se destaca da avaliação de impacto ambiental de projetos, graças, em grande parte, a avanços observados em países como a Holanda e Canadá (SÁNCHEZ, 2008). Para que se chegasse a esse ponto, também contribuíram os bancos de fomento e as agências de cooperação bilateral que passaram a exigir a AAE como condição para concessão de empréstimos e a adoção da AAE por estados e municípios em países federativos. Alguns países formalizaram a AAE, como Canadá em 1990, por meio de Diretiva do Gabinete do Primeiro Ministro, e a Dinamarca, em 1993 (SADLER, 1996). Em 2001, os países da União Europeia adotaram a Diretiva 2001/42/CE, estabelecendo a obrigatoriedade da AAE para planos e programas suscetíveis de terem efeitos significativos no ambiente.

4.3 DEFINIÇÃO DE AAE

A forma mais simples de se definir AAE é “a avaliação de impactos ambientais de uma política, de um plano ou de um programa” (MMA, 2002, p. 14). Para TEIXEIRA (2008), a simples referência à AAE como processo de avaliação ambiental aplicada a PPP é aceitável, quando referenciada à literatura dos anos 1990. Para os dias atuais, esta conceituação é demasiado simplista e insuficiente, e o conceito tem apresentado evolução.

A evolução do conceito é diretamente ligada à mudança gradual nos propósitos da AAE. De acordo com BINA *et al.* (2011), a AAE foi originalmente concebida para lidar com as consequências ambientais do planejamento e decisões políticas, um foco que foi mais tarde traduzido no conceito de sustentabilidade ambiental, no qual a AAE pode e deve facilitar a criação de políticas e planos ambientalmente sustentáveis. Gradualmente, o foco mudou para um entendimento mais amplo de sustentabilidade que envolve o balanço de um conjunto de valores

(incluindo, no mínimo, sociais, econômicos e ambientais) moldados por uma diversidade de visões de mundo.

MMA (2002, p. 15) propõe uma definição mais abrangente para AAE:

um procedimento sistemático e contínuo de avaliação da qualidade do meio ambiente e das consequências ambientais decorrentes de visões e intenções alternativas de desenvolvimento, incorporadas em iniciativas tais como: a formulação de políticas, planos e programas, de modo a assegurar a integração efetiva dos aspectos biofísicos, econômicos, sociais e políticos, o mais cedo possível, aos processos públicos de planejamento e tomada de decisão.

Segundo PARTIDÁRIO (1996), a terminologia encontrada na literatura referente à AAE é bastante variada: avaliação ambiental de políticas; avaliação dos impactos de políticas; avaliação ambiental setorial; relatório de impacto ambiental programático; integração da avaliação ambiental no processo de elaboração de políticas, planejamento e desenvolvimento de programas; avaliação ambiental de políticas, planos e programas; integração das questões ambientais no processo de tomada de decisão e avaliação ambiental das propostas de governo. Para essa autora, talvez não haja uma definição de AAE que satisfaça cada contexto sociopolítico de tomada de decisão. Assim, cada país ou sistema econômico deve adotar o termo ou termos que melhor se aplica a políticas, planos e programas, de modo a levar a uma abordagem integrada rumo a metas de sustentabilidade.

De acordo com DALAL-CLAYTON e SADLER (2005), diferentes tipos de AAE podem ser identificadas, embora algumas estejam nos estágios iniciais de desenvolvimento. Isso inclui alguns tipos que esses autores denominam “para-AAE”, ou seja, processos que não atendem as definições formais de AAE ou suas especificações em lei ou política, mas que têm alguns de seus elementos e características.

Para VERHEEM e TONK (2000), embora os profissionais da AAE às vezes usem diferentes definições, eles concordam no conceito geral de AAE: um processo estruturado, proativo para fortalecer o papel das questões ambientais nas tomadas de decisão estratégicas. Essa definição está de acordo com a visão de PARTIDÁRIO (1996) de que o foco da AAE deve ser mais no processo que no produto. Segundo essa autora, mais que a produção de um relatório, a questão chave da AAE deve ser sobre um processo iterativo e contínuo que apoia o

processo corrente de elaboração de políticas, informando os tomadores de decisão dos potenciais impactos e fornecendo respostas rápidas e objetivas quando requerido.

O conceito de AAE, de acordo com PARTIDÁRIO (1996) e MMA (2001) está usualmente associado a :

1) Conceito ou visão de desenvolvimento sustentável nas políticas, nos planos e nos programas;

2) Natureza estratégica das decisões:

3) Continuidade do processo de tomada de decisão. A AAE trabalha com o processo de desenvolvimento de políticas, planos e programas e não somente com o instrumento da política, plano ou programa em si. A política, plano ou programa podem ser criados, revistos ou substituídos, como parte da natureza contínua do processo de tomada de decisão a esse nível estratégico.

4) O valor opcional, referindo ao alcance das múltiplas questões alternativas típicas de um processo estratégico. As questões são: “quais as opções viáveis para tratar de um problema específico ou uma necessidade específica?”, “quais podem se as consequências ambientais dessa decisão?” e “qual pode ser escolhida como melhor opção ambiental?”, em vez de: “isso é o que será feito – quais os impactos ambientais”?

De acordo com TEIXEIRA (2008), a diversidade de entendimentos sobre o desenvolvimento da AAE e sua aplicação prática podem ser consolidadas, com vistas à identificação de suas bases metodológicas, segundo duas abordagens distintas: a) AAE entendida como uma nova metodologia que trata dos impactos ambientais de estratégias de desenvolvimento, por meio de uma abordagem integrada dos fatores ambientais e do modo que estes podem afetar a sustentabilidade do desenvolvimento proposto; e b) AAE como uma nova designação para a metodologia e a prática da avaliação de impactos ambientais – AIA - de projetos, de modo a permitir que a aplicação da AIA seja expandida para PPP.

Para NOBLE (2002), as definições de AAE são insuficientes para distinguir avaliações estratégicas de não-estratégicas e propõe uma definição considerando as características que a fazem estratégica: “a AAE é a avaliação proativa de alternativas para PPPs, propostas ou já existentes, no contexto de uma visão mais ampla, de um conjunto de metas ou objetivos, para avaliar os prováveis resultados de vários meios para selecionar a(s) melhor(es) alternativa(s) para atingir os fins desejados (p. 215)”.

Em trabalho mais recente (NOBLE e HARRIMAN-GUNN, 2009), é destacado que mais importante que atingir uma definição comum é entender os princípios nos quais a AAE é baseada e que fazem dela “estratégica”. Esses princípios são destacados nos parágrafos seguintes:

Primeiro, estrategicamente focada. Para os autores, o termo “estratégico” não pode ser explicado em termos de sua aplicação a iniciativas acima do nível de projeto, mas deve ser visto em termos da relação entre AAE e um processo de planejamento mais amplo. Para os citados autores, uma estratégia é o processo de definir metas ou visões em termos de princípios desejáveis (e factíveis), propondo possibilidades alternativas para atingir esses princípios e selecionando a abordagem mais desejável. A avaliação estratégica é então um processo ou meios que identifica as iniciativas estratégicas, avalia alternativas e formula uma estratégia para avançar.

Segundo, orientada para o futuro. A AAE é focada em identificar os resultados desejados e no que é requerido para atingir esses resultados. Ela é desenhada para determinar as consequências de meios alternativos: metas e objetivos de longo prazo são definidos e os meios para atingi-los são avaliados.

Terceiro, focada em alternativas. As alternativas, incluindo a manutenção do *status quo*, são idealmente colocadas dentro de um contexto de uma ampla visão ambiental. Uma vez que os objetivos são identificados e as metas estabelecidas, os efeitos dessas alternativas são avaliados em função de metas e objetivos específicos ou mudanças na base de referência.

Quarto, direcionada para objetivos. A AAE envolve identificar metas e objetivos a serem atendidos e avaliar as várias opções alternativas pelas quais elas podem ser atingidas, com base em critérios especificados.

Quinto, proativa. A AAE busca evitar, eliminar ou minimizar os potenciais impactos negativos e aumentar e criar positivos, agindo na antecipação de futuros problemas, necessidades ou desafios.

Sexto, integrada. Uma abordagem integrada envolve unir diferentes elementos do conhecimento e informação para identificar e analisar problemas. A integração pode ser vista no sentido de tratar as inter-relações entre os sistemas biofísico, social e econômico e os objetivos a serem atingidos; no sentido de integrar os campos de conhecimento, já que as questões e problemas no nível estratégico raramente ficam restritos a um campo de conhecimento; e, por último, AAE deve ser vista como parte integral do desenvolvimento de PPPs e não um processo adicional para validar decisões.

Sétimo, foco amplo. A AAE é focada em avaliar alternativas para PPPs, regiões e setores. O escopo difere dependendo do encadeamento, mas, em geral, no nível mais alto de decisão, o foco é mais amplo que nos níveis mais baixos.

Oitavo, encadeada (*tiered*). Idealmente as ações estratégicas seguem uma ordem hierárquica e mesmo cronológica, de políticas para planos, programas e projetos. Embora essa não seja a realidade mais frequente, é importante considerar que a AAE deve ser concebida dentro do contexto de uma ação anterior e determina o contexto da ação subsequente.

Outro ponto importante ao se conceituar AAE, é que ela deve ser vista mais como um conceito amplo do que como uma técnica unitária, podendo-se pensar em um grupo de ferramentas de AAE, do qual a(s) mais apropriada(s) podem ser selecionadas para atender as necessidades de uma circunstância em particular (BROWN e THERIVEL, 2000). Nessa mesma linha, PARTIDÁRIO (2000), entende que a AAE pode ser considerada uma família de instrumentos.

4.4 DEFINIÇÃO DE POLÍTICA (*POLICY*) NO CONTEXTO DA AAE

De acordo com FISCHER *et al.* (2002), as distinções entre política, planos e programas, permanecem largamente teóricas e as diferenças entre eles não são bem definidas.

SADLER (2005) define política como um objetivo estratégico, uma ampla visão, uma direção proposta, um comprometimento legal ou fiscal ou um curso de ação que um governo pretende seguir. Segundo esse autor, a política, no topo da hierarquia do processo de tomada de decisão, pode ser caracterizada como a definição dos objetivos e medidas que guiam ou estabelecem uma estrutura para decisões encadeadas de menor nível hierárquico, como, por exemplo, a preparação de planos e programas para uma determinada área.

Essa definição abre caminho para a ideia de *tiering* (encadeamento): em princípio, políticas, planos e programas seguem uma hierarquia clara, e mesmo uma cronologia, com o nível mais alto determinando os níveis inferiores. Segundo ARTS *et al.* (2011), essa ideia foi um dos principais acionadores do desenvolvimento da AAE, por permitir preparar uma sequência de avaliações ambientais nos diferentes níveis de planejamento e fazer a ligação entre elas, possibilitando a transferência de informações e levando a um melhor escopo nas avaliações. O Quadro 2 apresenta conceitos de política, plano e programa no contexto da AAE.

Porém, essa nem sempre é a realidade: políticas, planos e programas podem ter significados diferentes nos diversos países e seu uso depende do contexto político e institucional (DALAL-CLAYTON e SADLER, 2005); nem sempre a denominação da ação estratégica reflete o que ela realmente é: por exemplo, planos locais no Reino Unido incluem um subcomponente “políticas” ou combinam aspectos de política, plano e programa em uma única ação estratégica (THERIVEL, 2004). Em alguns casos essa direção pode ser invertida, e programas podem orientar políticas e planos (SADLER, 2005). A implementação de projetos, programas e planos pode tornar evidente a necessidade de uma

política (NOBLE, 2000), e o nível de política se desenvolve de baixo para cima, como resultado da combinação das decisões tomadas nos níveis de planos, programas ou projetos (NOBLE e HARRIMAN-GUN, 2009).

Quadro 2. Conceitos de política, plano e programa no contexto da AAE considerando o encadeamento das iniciativas.

Iniciativa	Conceito
Política	Linha de conduta geral ou direção que o governo está ou estará adotando, apoiada por juízos de valor que orientem seus processos de tomada de decisão.
Plano	Estratégia composta de objetivos, alternativas e medidas, incluindo a definição de prioridades, elaborada para viabilizar a implementação de uma política.
Programa	Agenda organizada dos compromissos, propostas, instrumentos e atividades necessárias para implementar uma política, podendo estar ou não integrada a um plano

Fonte: Sadler e Verheem, citados por MMA (2000)

Além disso, PARTIDÁRIO e ARTS (2005) lembram que os efeitos de uma iniciativa estratégica não seguem um caminho linear, mas se “espalham” em diversas direções (efeito *splash*, nas palavras dos autores). Ou seja, uma iniciativa estratégica pode influenciar não só ações de grau hierárquico inferior, mas também outras ações estratégicas de mesmo nível (ou até mesmo superior) e também ações de outros setores.

BUCKLEY (2000) considera as definições de política muito vagas para deflagrar um processo legal e propõe que, para que a AAE de políticas seja efetiva, ela deve incluir não apenas documentos formais com o nome de política, mas também qualquer instrumento que dê efeito a uma política. O autor apresenta uma lista não exaustiva de instrumentos aos quais a AAE deve ser aplicada: a) documentos do governo e instrumentos cujo título inclua a palavra política; b) documentos do governo que declaram ou podem ser interpretados como descrição, desenho ou estabelecimento de uma política; c) projetos de lei; d) qualquer documento do governo que estabeleça um orçamento, defina uma intenção de governo ou obrigação de mobilizar, comprometer ou gastar fundos; e) adesão a acordo

internacional; f) qualquer atividade documentada do governo com potenciais impactos ao meio ambiente.

Dessa forma, o entendimento aqui adotado, concordando com FISCHER *et al.* (2002), é de que não é necessário estabelecer critérios de distinção entre políticas, planos e programas.

4.5 O PAPEL DA AAE NO CICLO DE ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS

Segundo FELDMAN e KHADEMIAN (2008), a elaboração de políticas pode ser vista como um processo contínuo, onde uma ação efetuada em um ponto não é um fim, mas um meio; cada ação revela o próximo grupo de questões políticas e possibilidades. Assim a elaboração de uma política e respectiva AAE pode ser vista como o começo de um novo ciclo da política: o ciclo anterior termina e a velha política é revista e substituída. Por outro lado, também pode ser vista como um processo contínuo pelo qual elementos da política são modificados, com a AAE dando suporte ou facilitando o processo de decisão. Nesse caso, AAE pode ser vista como olhar para os efeitos da política em alteração e como *follow up* das políticas anteriores (PARTIDÁRIO e ARTS, 2005).

De acordo com SHEATE *et al.* (2003), a avaliação ambiental estratégica pode preencher dois amplos papéis: ela pode ser usada para avaliar o desempenho de políticas já criadas e também pode ser usada como um processo sistemático que possibilita desenvolver, avaliar, aperfeiçoar, implementar, monitorar e rever a política.

A AAE pode apresentar diferentes níveis de integração ao processo de elaboração de políticas. ORTOLANO (2009) classifica essa integração em quatro níveis:

a) Completa – os especialistas em AAE são parte do grupo que elabora as políticas. Não existe uma distinção clara entre elaboração da política e AAE;

b) Parcial / esforço simultâneo – especialistas em AAE formam um grupo distinto dos formuladores de política. Esse grupo trabalha cooperativamente e em paralelo com os formuladores de política, com múltiplos pontos de contato;

c) Parcial / esforço de último estágio – esse grupo trabalha em resposta a uma proposta de política. Múltiplos contatos podem ocorrer, mas ocorrem um pouco tarde no processo de formulação da política;

d) Parcial / apoio técnico – AAE serve basicamente para fornecer informação técnica. A integração ocorre em alguns momentos do processo, mas de forma descontínua.

Considerando esses níveis de integração, a Figura 5 mostra os principais fluxos de informação entre a formulação de políticas e AAE. Na integração, “Completa” as fases da AAE e do ciclo de políticas se confundem. Na “Parcial / esforço simultâneo”, todos os fluxos de informação seriam ativados. Nas demais, apenas alguns fluxos seriam ativados. A probabilidade de que a AAE influencie o desenho e os resultados da política é bem maior nos dois primeiros tipos de integração. Se implementada muito tardiamente no processo ou de forma descontínua, corre-se o risco de que a AAE se torne um processo de validar as decisões ou, na melhor das hipóteses, que consiga imprimir mudanças incrementais de forma reativa, perdendo seu caráter proativo.

Figura 5. Fases da AAE e conexões com a formulação de políticas

Fonte: NILSSON *et al.*(2009), modificado

4.6 Desafios para Avaliação Ambiental Estratégica de Políticas

Uma das dificuldades para aplicação da AAE em políticas é adaptá-la ao contexto da elaboração de tais ações estratégicas. De acordo com SADLER (2005), a experiência confirma a necessidade de adaptar a AAE aos diferentes modos de fazer política e à cultura política. Alguns aspectos constituem desafios para isso:

- a) natureza abrangente e abstrata – por natureza, as políticas são mais abrangentes em escala temporal e / ou territorial que os planos e programas. E geralmente são formuladas em termos abstratos, que só se materializarão nos

planos e programas. Muitas vezes, na política estão definidas somente questões gerais como “por que”, “o que”, sem entrar em questões de “como” e “onde” (CHAKER *et al.* 2006, PARTIDÁRIO e ARTS, 2005);

b) *timing* das decisões – particularmente no nível das políticas e planejamento, ocorre uma cadeia de pequenas decisões incrementais (PARTIDÁRIO, 2000). Então é necessário identificar os pontos-chave de decisão no processo de elaboração de políticas para garantir que a AAE seja considerada em todas as etapas importantes do processo (CHAKER *et al.*, 2006);

c) nível de informação – o nível de informação, detalhamento e a certeza diminuem nos níveis mais altos de planejamento;

d) características do processo decisório - a literatura sobre AAE parece ser baseada no pressuposto de que a decisão é tomada em bases racionais e que o fornecimento da informação adequada vai levar à melhor decisão. Porém outras características do real processo decisório, como limitações cognitivas, vieses comportamentais, ambiguidade, variabilidade de preferências e valores, distribuição do poder de decisão entre atores e no tempo, a noção de processo de tomada de decisão como um processo de aprendizado e negociação entre múltiplos atores, acabam prevalecendo sobre a racionalidade (KØRNØV e THISSEN, 2000);

e) questões-chave e desdobramentos – muitas vezes a iniciativas políticas têm efeito em outros setores. Então a deve ser dada atenção à dimensão horizontal para AAE (SADLER, 2005);

f) predomínio dos fatores políticos sobre os critérios técnicos – de acordo com OECD (2006), o nível de intervenções estratégicas, notadamente o nível de políticas, são mais influenciados por fatores políticos que critérios técnicos. Assim a informação tem um papel limitado no contexto político e o conhecimento científico é apenas uma das muitas considerações que os formuladores de política devem levar em conta (SANCHEZ e TRIANA, 2007), trazendo dificuldade para conduzir a AAE;

g) transparência – é necessário garantir o acesso público à informação e tomada de decisão particularmente nos primeiros estágios e nos níveis decisórios mais elevados.

4.7 A IMPLEMENTAÇÃO DA AAE DE POLÍTICAS

Como citado anteriormente, alguns países têm implementado a AAE para políticas. Desses países, de acordo com MMA (2002), os que mais se distinguem em matéria de modelo processual e abordagem técnica são: Nova Zelândia, Canadá, Dinamarca, Reino Unido, Holanda e Estados Unidos. As características principais da AAE nesses países são apresentadas a seguir.

4.7.1 Nova Zelândia

Na Nova Zelândia, a AAE não é formalmente instituída como um procedimento separado. Suas características estão refletidas em várias leis e políticas.

O principal estatuto ambiental é o *Resource Management Act* - RMA, de 1991, que tinha como objetivo integrar a avaliação ambiental à estrutura formal de planejamento (MMA, 2002). Segundo esse autor, isso resultou um esquema totalmente inovador de abordagem integrada de planejamento, avaliação e gestão ambiental. O RMA adota a avaliação ambiental dos instrumentos de planejamento (declarações de políticas regionais, planos regionais e distritais), pela qual as propostas de políticas e planos devem conter informações explícitas sobre seus objetivos, justificativa para sua adoção, meios para alcançá-los, mecanismos para sua implementação e impactos ambientais esperados. Todas as propostas são submetidas ao escrutínio público, podendo qualquer pessoa se manifestar, tendo direito a uma resposta formal da autoridade responsável.

De acordo com SADLER (2005), a estrutura do RMA ilustra um modelo para tomada de decisão integrada. O RMA estabelece um sistema hierárquico de

desenvolvimento de política nacional e regional, planejamento regional e distrital ou local e concessão de licenças, sendo um bom exemplo de uma abordagem integrada de manejo de recursos. Para DALAL-CLAYTON e SADLER (2005), essa estrutura apresenta três pedras angulares: a) uma proposta de promover a gestão sustentável dos recursos e o objetivo de salvaguardar a capacidade de suporte de vida dos sistemas; b) um sistema hierarquizado em cascata de políticas e planos que incorpora uma abordagem baseada em efeitos, que inclui alguns elementos da AAE; e c) requerimentos específicos que são análogos a abordagens de AAE em outros países.

Não são empregados métodos específicos de AAE, recorrendo-se normalmente aos métodos de avaliação de políticas e planejamento, não se produzindo um relatório de avaliação ambiental em separado (MMA, 2002). Com isso se torna difícil avaliar seus resultados. Outra limitação é a não existência de mecanismos que exijam que as políticas do governo central sejam submetidas a algum tipo de AAE (SADLER, 2005).

De acordo com WILSON e WARD (2011), a implementação da AAE na Nova Zelândia está aquém das expectativas: a falta de clareza da legislação, a falta de recursos dos governos locais, a falta de diretrizes do governo central e barreiras à participação pública têm sido problemas. As declarações de políticas e planos preparados têm sido pobres em qualidade. Os processos têm sido usados mais para justificar decisões do que para avaliar de forma abrangente os cursos de ação.

4.7.2 Canadá

No Canadá, a AAE foi instituída em 1990, por meio de um despacho do Gabinete de Ministros, que foi revisto em 1999, com a publicação de um decreto (Diretiva) do mesmo gabinete dirigido à aplicação de avaliação ambiental de políticas, planos e programas, tendo em vista a implementação das estratégias para o desenvolvimento sustentável. Essa Diretiva determina que cada departamento do governo federal leve em conta os efeitos ambientais de suas propostas de políticas e programas a serem submetidos ao Conselho de Ministros (MMA, 2002). A

Diretiva se aplica apenas a processos de decisão do governo federal e a normas e políticas em áreas onde o governo federal tem jurisdição (SADLER, 2005), embora certos elementos dessa abordagem possam ser reconhecidos nos sistemas de avaliação de impactos ambientais de certas províncias (DALAL-CLAYTON e SADLER, 2005).

A metodologia básica da AAE é estabelecida nas Diretrizes para Implementação da Diretiva. A diretiva não estabelece requerimentos rígidos para AAE: ao contrário, os departamentos são encorajados a adaptar os processos às suas necessidades e fazer uso dos mecanismos existentes, destacando que não existe uma melhor metodologia (SADLER, 2005, DALAL-CLAYTON e SADLER, 2005).

A AAE fundamenta-se tecnicamente em uma pequena lista de questões críticas, utilizada durante a fase de formulação e no estabelecimento de metas ambientais e de sustentabilidade. Mecanismos de consulta pública são usados sempre que possível (MMA, 2002).

Geralmente o processo é desenvolvido em duas fases. Na primeira fase é feita uma análise preliminar para determinar se há efeitos ambientais significativos da proposta. Na segunda etapa, se necessária, o foco é identificar e analisar considerações estratégicas em nível geral ou conceitual, mais que avaliar quantitativa e detalhadamente os impactos ambientais. Essa análise deve tratar do escopo e natureza da proposta, da necessidade de mitigação, dos efeitos residuais e da necessidade de medidas de continuidade (*follow-up*) (SADLER, 2005, DALAL-CLAYTON e SADLER, 2005). Nem sempre é produzido um relatório da AAE em separado.

De acordo com MMA (2002), a avaliação feita pelo proponente da política é uma boa estratégia, mas exige que a Administração Pública esteja bem motivada e mobilizada no seu contexto decisório específico. Por outro, lado a AAE ainda é muito centrada nos aspectos ecológicos, embora exista a preocupação de se integrar os aspectos sociais e econômicos.

De acordo com SADLER (2011), os resultados da implementação da AAE são menos positivos e estão aquém do requerido: há fraquezas na *accountability* e

transparência e não há mecanismos para fazer cumprir as obrigações em vigor. Muitos departamentos não preparam as declarações públicas requeridas pela diretiva, e as informações sugerem que o impacto da AAE nas decisões é limitado.

4.7.3 Dinamarca

De acordo com MMA (2002), o forte sistema de planeamento dinamarquês influencia não apenas a prática de avaliação de impacto ambiental de projetos, mas também assegura que as decisões de planeamento levem em conta os aspectos ambientais. Assim, desde 1972, a avaliação ambiental é feita para planos e programas, e, a partir de 1993, para políticas. A AAE foi introduzida por ato administrativo (despacho do Gabinete do Primeiro Ministro), sendo, por princípio, discricionária.

As diretrizes para o processo de AAE, elaboradas pelo Ministério do Meio Ambiente, recomendam quatro etapas (SADLER, 2005, DALAL-CLAYTON e SADLER, 2005): a) *Screening* – identificação pelos níveis mais altos da administração das propostas de políticas com potenciais impactos ambientais que exigirão estudos mais aprofundados; b) *Scoping* – definição do escopo da AAE, com questões específicas (*check-list*) para identificar a natureza e escopo dos principais impactos ambientais da proposta; c) avaliação – análise dos impactos considerados significativos, conduzida pelo ministério responsável pela proposta, o qual decide que impactos serão descritos e documentados; e d) publicação do relatório - uma descrição dos efeitos ambientais é incluída como um anexo à proposta de política.

Não há previsão de participação pública nas etapas da AAE, mas a sociedade pode participar do processo legislativo no Parlamento (MMA, 2002), sendo uma prática comum a participação de *stakeholders* e grupos de interesses nos debates, e as propostas desses grupos sempre são anexadas aos documentos que dão base às discussões no Parlamento (SADLER, 2005).

Segundo MMA (2002), os processos de AAE na Dinamarca são simples e de fácil execução, porém se limitam aos aspectos ecológicos, considerando apenas pontualmente os socioculturais. Há também deficiências técnicas nas avaliações, causadas pelo caráter abstrato das análises de impacto e pela falta de objetivos de qualidade ambiental que possam servir de referência. Além disso, de acordo com SADLER (2005), fazem falta a inclusão de alternativas e a participação pública.

De acordo com SADLER e JURKEVICIUTE (2011), a Diretiva 2001/42/EC foi transposta em 2004 e o nível de aplicação pode ser considerado médio a alto.

4.7.4 Reino Unido

De acordo com MMA (2002), de forma semelhante à Dinamarca, no Reino Unido, a AAE se beneficia de um forte sistema de planejamento, cuja natureza estratégica preparou o terreno para implantação da AAE. A designação de Avaliação Ambiental Estratégica aplicada a políticas e planos tem origem naquele país, onde a discussão sobre AAE teve início na década de 1980 e onde foi elaborado o primeiro guia para avaliação ambiental de políticas.

Dentro da perspectiva internacional, o Reino Unido se distingue em termos de número e diversidade de processos de AAE (SADLER, 2005).

Segundo DALAL-CLAYTON e SADLER (2005), em 1991, foi publicada a diretriz Apreciação de Políticas e o Meio Ambiente. Mais recentemente, a ênfase mudou do “ambiental” para *Integrated Policy Appraisal* - IPA. Assim foi desenvolvido um sistema integrado de avaliação de impactos e ferramentas de verificação cobrindo impactos na economia, no ambiente, na saúde e necessidades de grupos específicos na sociedade. Na sequência de uma série de estudos piloto, o IPA foi incorporado dentro do sistema existente de avaliação de impacto regulamentar (*Regulatory Impact Assessment* - RIA).

O RIA é elaborado em três etapas: a) RIA inicial – informa o ministro responsável sobre uma proposta. Essa análise deve fornecer uma clara visão dos objetivos da política, questões e alternativas, junto com a estimativa de riscos, benefícios e

custos e sua distribuição; b) RIA parcial - deve ser submetido com qualquer proposta que necessita aprovação do Gabinete do Primeiro Ministro. Construído a partir do RIA inicial, deve ter informações de coleta de dados, consultas informais e avaliação mais refinada de alternativas e estimativas de custo-benefício; e c) RIA completo – fornece informações para o Ministro responsável. Deve sumarizar impactos, comparar custos e benefícios para cada alternativa, identificar uma alternativa preferida e descrever em detalhes o plano de implementação e revisão.

Apesar do progresso considerável, os aspectos ambientais das políticas não têm sido considerados mais sistematicamente. Na prática, a aplicação da AAE carece de profundidade e coerência (SADLER, 2005). Todavia MMA (2002) realça que o sistema do Reino Unido é o de mais ampla aplicação, que possui uma abordagem sistemática, apesar de complexa, e que tem demonstrado maior praticidade, apoiando-se em guias razoavelmente claros.

4.7.5 Holanda

A Holanda possui um sistema dual de AAE. Os dois processos são distintos no conceito e abordagem e são implementados independente e separadamente um do outro. O Decreto sobre Avaliação de Impacto Ambiental se aplica a planos e programas específicos e a projetos, e o mesmo procedimento é adotado em ambos os níveis. O teste Ambiental (*E-test*) se aplica a propostas de política e regulamentação (DALAL-CLAYTON e SADLER, 2005).

MMA (2002) realça que, diferente dos demais países, a AAE na Holanda tem sua gênese diretamente fundamentada na avaliação ambiental de projetos, tanto que a regulamentação para avaliação de programas é a mesma para os projetos, sem qualquer alteração. Porém, como o sistema de avaliação de impacto ambiental é muito complexo, foi criado o *E-test* para políticas e regulamentação.

O *E-test* é um instrumento para avaliação prévia (*ex-ante*) de propostas de políticas e regulação. É aplicado em conjunto com outros testes, a saber: a) *business effect test* (BET), que identifica as consequências para os setores

econômicos; b) o teste de factibilidade e cumprimento, que identifica as consequências para as autoridades envolvidas na implementação da proposta; e c) a análise custo / benefício que identifica as consequências para a sociedade (DALAL-CLAYTON e SADLER, 2005 e SADLER, 2005).

O *E-Test* é iniciado pelo departamento que propõe a política ou regulação, sendo o processo monitorado e apoiado pelo Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Economia. É feito em duas fases: a) verificação rápida (*quick scan*) – tem como objetivos investigar a necessidade da legislação proposta, identificar potenciais efeitos nos diferentes setores e propor os testes a serem conduzidos e as questões a serem respondidas; e b) verificação e documentação – o *E-test* e outros testes são executados e submetidos ao Ministério da Justiça, que prepara um relatório indicando que a proposta de legislação está consistente com o nível de qualidade das informações fornecidas. (DALAL-CLAYTON e SADLER, 2005 e SADLER, 2005).

4.7.6 Estados Unidos

O *National Environmental Policy Act* - NEPA inclui dispositivo para aplicação de estudos de impacto ambiental para propostas de legislação e ações federais capazes de afetar significativamente a qualidade do ambiente humano, fazendo com que os Estados Unidos sejam o primeiro país a contar com requisito legal formal de AAE (MMA, 2000; CLARK *et al.*, 2011).

Embora a definição genérica de ação federal inclua regras, regulamentos, planos, procedimentos ou políticas, o mais comumente implementado tem sido o que se denomina Avaliação Ambiental Programática, aplicada a programas e planos urbanísticos municipais (MMA, 2000). De acordo com CLARK *et al.* (2011), essa forma de AAE tem sido pouco usada. O uso para avaliação de políticas também é reduzido.

O modelo de AAE segue a abordagem de baixo para cima e se deriva dos procedimentos de avaliação de impacto ambiental.

4.8 AAE NO BRASIL: SITUAÇÃO E PERSPECTIVAS

De acordo com TEIXEIRA (2008), a experiência brasileira em AAE é recente e limitada: as primeiras iniciativas de AAE podem ser identificadas nos anos 1990 e entendidas como informais, pontuais e voltadas para atender demandas específicas, não havendo definição de marco legal, orientação e diretrizes técnicas que possam estabelecer uma base de referência para prática voluntária.

PELLIN *et al.* (2011) destaca que, apesar de alguns esforços do governo, os principais incentivos e estímulos à aplicação da AAE no país são decorrentes de investimentos de agências multilaterais de desenvolvimento como Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e Banco Mundial que são os principais estimuladores nos processos relacionados à AAE. Na visão desses autores, alguns dos chamados estudos de AAE realizados no Brasil são, na realidade, EIAs de mega empreendimentos.

TEIXEIRA (2008) divide em dois momentos a experiência brasileira em AAE. O primeiro momento, de 1994 a 1998, envolve iniciativas pontuais, voluntárias ou sugeridas, como parte dos requisitos para concessão de financiamento externo na área de infraestrutura, sendo marcado por uma tentativa mal sucedida de estruturação de um sistema de AAE pelo Conselho Estadual de Meio de São Paulo - CONSEMA e pela experiência de AAE ligada à construção do gasoduto Brasil – Bolívia (GASBOL). Segundo a citada autora, na aplicação da AAE ao projeto GASBOL, o uso do instrumento se deu de maneira equivocada: o processo aconteceu dissociado dos processos de planejamento setorial ou regional, a aplicação da AAE se deu sem interação formal com instituições regulatórias e de planejamento setorial, com a decisão de realização do empreendimento já tomada. Os resultados da AAE foram usados apenas para a decisão pelo BID de aprovar ou não a concessão do financiamento.

O segundo momento é marcado por uma tentativa do Ministério do Meio Ambiente e Ministério do Planejamento de definir os elementos necessários à discussão sobre um sistema de AAE no Brasil, com iniciativas de capacitação

setorial em AAE e desenvolvimento de metodologias por iniciativas-piloto, com agendas ambientais nos setores de petróleo, energia elétrica e transportes. Nesse período, a citada autora relata duas tentativas de introdução do uso AAE na instância federal: a primeira em 2002 com realização de estudo de AAE para os eixos de integração localizados na Amazônia que compunham a estratégia de hierarquização de agrupamentos de projetos desenhados para o Plano Plurianual - PPA 2000-2003; a segunda tentativa foi voltada para o desenvolvimento de metodologia de AAE para a concepção do PPA 2008-2011. Porém, o processo não avançou depois de 2006, por motivos relacionados à troca de equipes dos ministérios envolvidos e por orientações da Casa Civil e do Ministério de Minas e Energia para que o foco das iniciativas se concentrasse na Avaliação Ambiental Integrada e não mais na AAE. Mostrando uma interrupção das discussões, não houve postagem de informações no portal do MMA sobre o assunto no período 2006-2010, depois do Seminário Latino-Americano de Avaliação Ambiental Estratégica realizado em agosto de 2006.

Como realça EGLER (2001), o domínio político expressa uma das questões mais complexas para o futuro do processo de AAE, e o principal aspecto que contribui para essa complexidade é a dificuldade de se implementar a função de coordenação no contexto do estado. Ficou claro que o MMA e o Ministério do Planejamento não conseguiram efetivamente exercer essa coordenação.

No caso dos estados, TEIXEIRA (2008) menciona a decisão de Minas Gerais de adotar formalmente a AAE como instrumento de planejamento e suporte à tomada de decisão no âmbito das políticas de infraestrutura e as iniciativas de São Paulo para os setores de transporte e planejamento urbano, destacando o uso da AAE nos programas do RODOANEL (anel rodoviário na região da Grande São Paulo) e de transporte no Litoral Norte e na concepção do Plano Estratégico de Desenvolvimento da Cidade de São Paulo.

Em 2010, o MMA promoveu uma consulta pública a partir de um texto preliminar sobre diretrizes para a Avaliação Ambiental Estratégica, estando prevista a elaboração do Guia Metodológico para a Prática da AAE, no qual estarão expressos os fundamentos conceituais, técnicos e processuais para fazer a Avaliação Ambiental Estratégica. Embora ainda não tenha sido publicado o

resultado da consulta pública, as diretrizes, a princípio, não incluem a AAE de políticas.

O cenário para AAE no Brasil na esfera federal não se apresenta como muito promissor nesse momento, o que não impede que experiências inovadoras surjam nos estados e municípios que apresentem políticas ambientais mais avançadas. Nesse sentido, a Política Estadual de Mudanças Climáticas do Estado de São Paulo (Lei 13.798/2009) prevê a Avaliação Ambiental Estratégica do processo de desenvolvimento setorial que deve analisar de forma sistemática as consequências ambientais de políticas, planos e programas públicos e privados.

4.9 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

A tendência é que a AAE de políticas continue se desenvolvendo de forma incremental em um ritmo menos acelerado que a AAE de planos e programas. Porém, é esperado que esse ritmo aumente. Espera-se também que as abordagens continuem diversificadas em função dos diferentes processos políticos dos países e das diferentes naturezas das ações avaliadas. Os maiores avanços devem se dar naqueles países onde a tradição de planejamento é mais forte, como nos casos apresentados da Dinamarca e Reino Unido.

A evolução do conceito da AAE, deixando de ser uma ferramenta de avaliação de impactos para se tornar uma ferramenta de políticas e planejamento, com a abertura para contribuições de ferramentas desenvolvidas nesses campos, também deve contribuir para um avanço maior.

A AAE proporciona um ponto de entrada para uma abordagem integrada do processo de formulação de políticas, podendo agregar qualidade a este e levar a procedimentos mais sistemáticos de avaliação dos resultados dessas políticas. A AAE e a avaliação de políticas podem ser integradas, podendo uma prática extrair diferentes aprendizados da outra.

Vale realçar também a consideração de SADLER (2005) de que, embora a prática da AAE de políticas esteja aumentando e diversificando, há pouco monitoramento

e prosseguimento incluindo revisões *ex-post* do processo de efetividade. Muito pode ser aprendido a partir do entendimento dos atuais sistemas de AAE e de sua implementação.

Mesmo que a AAE de políticas enfrente resistências e que ainda faltem diretrizes para sua aplicação, a prática da mesma, com constante aprendizado, e criação de *benchmarking*, constituem um bom caminho.

Para o Brasil, no momento atual, as perspectivas para a AAE de políticas não são muito promissoras, mas isso não impede que experiências piloto sejam feitas naqueles estados e municípios onde a política ambiental esteja mais avançada.

5 RUMO A UM ARCABOUÇO TEÓRICO-CONCEITUAL PARA APLICAÇÃO DA AAE NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS AMBIENTAIS EM FASE DE IMPLEMENTAÇÃO

5.1 INTRODUÇÃO

Os praticantes da AAE ressaltam sempre a necessidade de que a AAE seja aplicada o mais cedo possível, ficando implícita, muitas vezes, a ideia da AAE como uma ferramenta de avaliação *ex-ante*, isto é, anterior à decisão de se adotar uma nova política. Uma consequência dessa visão é que, enquanto o estudo da AAE *ex-ante* está se tornando um procedimento institucionalizado com melhores práticas se desenvolvendo rapidamente, ainda existem poucas diretrizes sobre AAE *ex-post* (PERSSON e NILSSON, 2007).

A ideia da AAE como uma ferramenta para avaliar políticas em fase de implementação é menos propagada, repetindo de certa forma, o estudo de políticas públicas, que nos seus estágios iniciais privilegiou o estudo das etapas pré-decisão. Dessa forma o objetivo do presente capítulo é propor um arcabouço teórico-conceitual para uso da AAE como uma ferramenta de avaliação para políticas ambientais municipais em fase de implementação.

5.2 A AAE COMO UMA FERRAMENTA DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS

Segundo PARTIDÁRIO (2000), embora tendo sua origem na avaliação de impactos, o conceito de AAE em vigor segue formas não necessariamente amarradas à avaliação de impacto: ao contrário, usa ferramentas de políticas e planejamento, onde o objetivo é subsidiar a tomada de decisão. Corroborando essa

visão, BROWN e THERIVEL (2000) realçam a papel da AAE como uma ferramenta de formulação de políticas.

A evolução da AAE também repete a evolução do estudo das políticas públicas, nos estágios iniciais de desenvolvimento do campo de estudo, no sentido de ver a política como um empreendimento racional. KØRNØV e THISSEN (2000) afirmam que a maioria dos primeiros trabalhos de AAE parte do pressuposto de que o fornecimento de melhor informação sobre os impactos de planos e políticas vai resultar em melhores decisões, com os tomadores de decisão levando em conta os aspectos ambientais mais seriamente do que fariam sem a AAE.

Recorrendo à metáfora de VEDUNG (2010), que considera que a evolução do campo de conhecimento da avaliação de políticas se dá em ondas, que atingem os diferentes lugares em diferentes momentos e com diferentes intensidades, pode se ver nas fases iniciais da AAE uma influência ainda do racionalismo. Mesmo sendo reconhecido que o modelo racional não reflete a realidade da maioria das políticas, alguns sedimentos dele ainda permanecem, não na sua forma pura, mas refletidos, por exemplo, nos textos legais e na retórica política (OWENS *et al.*, 2004)

5.3 DA POSSIBILIDADE DE APLICAR A AAE A POLÍTICAS EM CURSO

Em princípio, a ideia de AAE *ex-post* pressupõe a existência das fases anteriores (AAE *ex-ante*), então uma das primeiras perguntas a serem respondidas é: é possível implementar uma AAE *ex-post* sem uma AAE *ex-ante*? Ou para o caso específico do presente projeto, é possível aplicar AAE para avaliar uma política que já está sendo implementada?

Partindo da definição de AAE proposta por NOBLE (2000), como uma avaliação proativa de alternativas para PPPs, propostas ou já existentes, é possível aplicar a AAE a políticas em fase de implementação. Para NILSSON *et al.* (2009, pg. 187), “no caótico mundo real, isso não só é possível, como frequentemente é a única

opção”. Para PARTIDÁRIO (2005), a AAE pode ser vista como um processo contínuo pelo qual elementos de uma política são modificados, com a AAE dando suporte ou facilitando o processo de decisão, podendo ser vista como *follow-up* das políticas anteriores.

NOBLE e HARRIMAN-GUN (2009) citam, entre os propósitos da AAE, fornecer alternativas para PPPs existentes: a iniciativa pode não estar atingindo os objetivos e metas pretendidos ou novos objetivos e metas podem surgir. Nesses casos, alternativas são sugeridas e avaliadas, podendo surgir uma nova PPP ou uma forma alternativa da existente, com meios mais efetivos para atingir os fins desejados.

Já HERRICK e SAREWITZ (2000) argumentam que avaliações prévias são limitadas para orientar o desenvolvimento de políticas e que avaliações científicas podem ter um papel mais relevante na avaliação *ex-post* do que no contexto da formulação *ex-ante* de políticas.

CHERP *et al.* (2011) destacam que as visões mais recentes da AAE reconhecem que as iniciativas estratégicas não são moldadas por uma única decisão, mas por uma série de decisões, corroborando a visão de WEISS (1999) da política como resultado de várias decisões incrementais. E vão mais além: reconhecem que a tomada de decisão não é interrompida com a adoção de uma iniciativa estratégica, podendo se tornar mais complexa e estrategicamente significativa quando uma dada iniciativa estratégica passa por processos de revisão ou ajustes, com os processos paralelos de interpretação, aplicação e implementação. Juntando essas teorias, internas e externas ao campo da AAE, eles argumentam que, para integração das considerações ambientais de iniciativas estratégicas, deve-se mudar o foco da formulação para implementação, sugerindo que o *follow-up* pode se tornar o elemento mais importante do discurso sobre AAE.

Dessa forma, no presente trabalho é adotado o entendimento de que é possível criar um arcabouço teórico - conceitual de aplicação da AAE a políticas ambientais municipais em fase de implementação, e que essa modalidade de AAE pode até trazer contribuições maiores em alguns aspectos a AAE *ex- ante*.

A integração da AAE com outros instrumentos também é bem-vista pelos estudiosos do assunto. Dessa forma a integração da avaliação de políticas à AAE pode agregar valor a esta por ser a avaliação de políticas um campo conhecimento mais consolidados no sentido de avaliar políticas em curso (PERSSON e NILSSON, 2007). Por outro lado, a AAE pode contribuir para inserir a avaliação de políticas em um arcabouço maior de aperfeiçoamento dessas políticas, levando a uma maior aplicação prática dos resultados da avaliação.

A AAE tem sido usada em setores como energia, transportes e desenvolvimento urbano, em iniciativas estratégicas com potencial de causar impactos significativos ao meio ambiente. Implicitamente, como realça SÁNCHEZ (2006), a locução “impacto ambiental” é usada no dia-a-dia no sentido de dano à natureza. As definições técnicas de impacto ambiental são mais abrangentes e concordantes nos seus elementos básicos. Das definições citadas por SANCHEZ (2006), duas adquirem relevância no presente contexto, onde o objeto é uma política ambiental: a da ISO 14001 (*qualquer modificação no meio ambiente, adversa ou benéfica, que resulte, no todo ou em parte, das atividades, produtos ou serviços de uma organização*) e a de Wathern (*a mudança em um parâmetro ambiental, num determinado período e numa determinada área, que resulta de uma dada atividade, comparada com a situação que ocorreria se essa atividade não tivesse sido iniciada*). A primeira, porque é esperado que uma política ambiental traga impactos positivos ao meio ambiente e a segunda por trazer a ideia de um padrão de comparação (a situação com ou sem a atividade). Assim, o que em outras políticas são efeitos não pretendidos (*side effects*) na política ambiental são efeitos a serem buscados, e os impactos ambientais (idealmente positivos) se confundem com os impactos da política em si.

5.4 DO FOCO EM POLÍTICAS MUNICIPAIS

Ao trabalhar com princípios gerais no desenvolvimento do arcabouço teórico conceitual, a expectativa é de que ele possa ser usado em uma diversidade de situações, incluindo diferentes esferas de governo. Mas, com objetivo de

desenvolver algo mais próximo da realidade e mais direcionado, o presente arcabouço é focado apenas em políticas ambientais municipais.

Uma das razões dessa opção é o papel relevante dos municípios na questão ambiental propiciado pela autonomia estabelecida pela Constituição Federal de 1988, que reconhece os municípios como entidade federativa e lhes dá competência para legislar sobre a questão ambiental, reafirmando o papel que havia sido atribuído pela Lei 6938, que coloca os Municípios como integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

Outra razão passa pela questão do território. Como destaca DOWBOR (2008), quando já constituídos, os territórios possibilitam aos indivíduos a sua identificação como comunidade, ou seja, o sentimento de pertencerem àquele local. Este processo faz com que os problemas que venham a emergir passem a ser solucionados de forma conjunta por serem comuns a todos (DOWBOR, 2008). E essa identificação com o território é bem mais forte no município.

O município torna-se, então, local privilegiado para o tratamento da questão ambiental, já que no nível local os problemas ambientais afetam diretamente qualidade de vida cotidiana da população, tornando possível que os governos locais encontrem soluções, em conjunto com a sociedade, já que a participação popular é facilitada (XAVIER *et al.*, 1995).

Naturalmente, em um país grande e desuniforme como o Brasil, a situação dos municípios no que se refere à questão ambiental também é bastante variada. De acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2008 - MUNIC, IBGE (2008), para uma prefeitura enfrentar de forma adequada os problemas ambientais, é fundamental que possua algum tipo de estrutura ambiental, recursos e um fórum onde possam se reunir entidades do poder público e sociedade civil para tratar da política ambiental do município. Os dados da referida Pesquisa, mostram que, do total de municípios brasileiros, apenas 18,7% atendem simultaneamente as variáveis: a) uma secretaria de meio ambiente ou departamento, assessoria, setor ou órgão similar; b) recursos específicos para a área de meio ambiente; e c) Conselho de Meio Ambiente ativo, isto é, que tenha se reunido pelo menos uma vez nos últimos 12 meses.

Outra questão que pode afetar o trabalho dos municípios na área ambiental é o perfil da força de trabalho. Segundo IBGE (2008), 20,3% dos funcionários da área ambiental das prefeituras são somente comissionados ; a proporção de somente comissionados na administração direta municipal como um todo foi de 9% em 2008. Para se ter uma noção dessa dimensão, no Brasil, no nível federal, os cargos de confiança representam 1,9 % do total de servidores contra 0,3% nos Estados Unidos, por exemplo (D'ARAÚJO, 2009). Embora os valores não sejam diretamente comparáveis, é fato que essa proporção de cargos de confiança é bastante alta e pode afetar a continuidade das ações por causa da frequente troca de tomadores de decisão nas mudanças de governo e mesmo dentro de uma mesma gestão.

Mas, mesmo com as dificuldades apresentadas, de acordo com FERREIRA (1998), as iniciativas inovadoras na área ambiental no Brasil aparecem mais frequentemente junto ao poder local, o que reforça a opção pelo foco do presente trabalho no município.

5.5 PRESSUPOSTOS DO ARCABOUÇO

Como realçam VERHEEM e TONK (2000), a AEE pode assumir múltiplas formas (“um conceito- múltiplas formas”), e o melhor processo para AAE não existe. Ou, nas palavras de PARTIDÁRIO (2000), não existe uma única maneira de fazer AAE. Assim, um arcabouço deve se basear em princípios ou objetivos que permitam as diferentes abordagens de AAE. Os princípios propostos são apresentados a seguir, lembrando que eles se sobrepõem em algum grau e se complementam.

5.5.1 Ser integrado

A integração do processo de AAE pode ser vista de diferentes maneiras. A AEE deve ser concebida como parte do processo de desenvolvimento da política em

todas as suas fases e não como um processo adicional de validar decisões. Na prática existem diferentes níveis de integração, mas o ideal é que essa integração seja completa, onde os especialistas em AAE são parte do grupo que formula políticas, ou parcial, onde os especialistas em AAE trabalham cooperativamente e em paralelo com os formuladores de políticas em todas as suas fases (NOBLE e HARRIMAN-GUN, 2009; ORTOLANO, 2008).

Como destacado por MMA (2000), a integração também pode ser vista no sentido de que a AAE só pode ser efetiva se conduzida de modo integrado com outros mecanismos de decisão. Assim, a AAE deve ser compatibilizada com as estratégias sustentabilidade, instrumentos e procedimentos de avaliação de políticas, planos e programas, permitindo uma sinergia entre as ações.

A integração também pode ser vista no sentido de tratar as inter - relações entre os sistemas biofísico, social e econômico e na integração dos diferentes campos de conhecimento (NOBLE, 2010; IAIA, 1999).

5.5.2 Ser flexível

Como realça PARTIDÁRIO (2000), a AAE deve ser adotada como um instrumento mais indicativo que prescritivo, que estimula boas práticas e não um procedimento administrativo formal rígido. Os elementos chave da AAE devem ser desenhados incrementalmente e sob medida no decorrer dos processos e práticas de políticas e de planejamento.

BROWN e THERIVEL (2000) entendem que nenhuma metodologia de AAE se aplica a todas ações estratégicas e em todos os contextos sociopolíticos, e propõem que se comece a pensar a AAE em termos de um leque de ferramentas das quais se pode selecionar a (s) mais apropriada (s) para atender as necessidades de cada circunstância.

SCHIFF (2011) destaca que a AAE é um instrumento flexível que deve ser adaptado ao processo de planejamento e ao contexto ao qual é aplicado, podendo

servir a diferentes propósitos e levar a diferentes resultados nos diferentes estágios de decisão no processo de planejamento.

A AAE também deve ser adaptável às diferentes disponibilidades de dados e diferentes contextos institucionais (NILSSON *et al.*, 2009).

5.5.3 Fazer parte de um contexto político mais amplo

Como realça MMA (2000), é fundamental que a aplicação da AAE ocorra sob uma estrutura política de sustentabilidade, que, por sua vez, forneça um referencial para avaliação. Segundo NOBLE e HARRIMAN-GUN (2009), o que faz a AAE estratégica é justamente a sua relação com um contexto de planejamento mais amplo.

5.5.4 Ser participativo

De acordo com IAIA (2002), uma AAE de qualidade: “informa e envolve o público e afetado e interessado, assim como os órgãos governamentais, ao longo de todo do processo de decisão; considera explicitamente suas contribuições e preocupações na documentação e tomada de decisão; apresenta requisitos de informação claros e facilmente compreensíveis e assegura suficiente acesso a toda informação relevante”.

É importante que a participação ocorra em todas as fases para que a AAE seja um instrumento democrático. Voltando a questão da integração, é interessante que sejam usados os canais de participação porventura existentes, por exemplo, os conselhos de meio ambiente e demais colegiados existentes.

5.5.5 Estimular o aprendizado

Profundamente relacionado com o princípio anterior, a AAE deve estimular o aprendizado dos diferentes atores envolvidos. De acordo com AHMED e SANCHEZ-TRIANA (2008), o aprendizado envolve gerar conhecimento pelo processamento de informações ou eventos e usar esse conhecimento para causar mudanças comportamentais. E o aprendizado será maior se houver a participação dos atores em todos os estágios do processo político.

Para OWENS *et al.* (2004) o aprendizado pode ser de um tipo mais racional, em que os participantes aceitam novos fatos e reconhecem erros no seu próprio sistema de crenças ou pode envolver reformulações mais profundas, onde os atores encontram novas visões de mundo e são confrontados por novos argumentos e ideias.

Aplicado a uma iniciativa estratégica, NILSSON *et al.* (2009) entendem ser necessário para o aprendizado não apenas medir impactos, mas explicar o que levou a eles. Porém, isso ainda seria insuficiente, sendo necessário um aprendizado mais profundo, onde as organizações aprendem sobre suas estratégias, objetivos e prioridades em si e não apenas sobre como atingi-las. Isso envolveria questionar o desenho da iniciativa em relação aos objetivos, mas também questionar tais objetivos e mesmo o entendimento dos problemas que fundamentam a iniciativa.

5.5.6 Ser iterativo

O processo de AAE deve ser iterativo no sentido de que a ênfase não é em chegar um relatório final, mas em um processo que pode passar por vários ciclos (PARTIDÁRIO, 1996). Dessa forma a AAE deve ser um processo que corre em paralelo ou integrado com o processo de tomada de decisão e não somente que apresenta um relatório no momento da decisão formal.

SOMMER (2005) realça que reiteraões não são apenas concebíveis, mas às vezes inevitáveis: elas podem resultar, por exemplo, da necessidade de ajustar o escopo, que surge durante o processo de planejamento, ou como resultado das consultas aos interessados, fazendo com que passos sejam repetidos. Mas, mais que inevitáveis ou concebíveis, a visão adotada aqui é de que elas são desejáveis, já que se busca o aprendizado no processo, como destacado no item anterior.

5.5.7 Baseado nas ferramentas da análise de políticas

Como destacado por PARTIDÁRIO (2000), a AAE tem sido baseada mais nas ferramentas de política e planejamento que nas ferramentas de avaliação de impacto. Concordando com essa visão, o entendimento aqui adotado é que a AAE deve ser baseada não só nas ferramentas de estudo dos estágios pré-decisão, mas também nas ferramentas de estudo da implementação e avaliação de políticas. A AAE, porém, não pode ser vista como um meio para levar de maneira direta a melhores decisões, mas como uma maneira de proporcionar espaço para diálogo e aprendizado no ciclo das políticas (OWENS *et al.*, 2004).

5.5.8 Ser focado em fatores críticos

De acordo com PARTIDÁRIO (2007), os fatores críticos para decisão constituem os temas fundamentais para a decisão sobre os quais a AAE se deve debruçar. Segundo essa autora, é mais importante analisar poucos fatores, mas relevantes, do que proceder a descrições exaustivas que, em geral, não são compatíveis com a natureza das ações estratégicas.

5.6 ELEMENTOS DA AAE PARA POLÍTICAS EM IMPLEMENTAÇÃO

Como discutido anteriormente, não existe uma única forma de fazer AAE. Assim, as fases variam com os diferentes autores e, a rigor, não se deve recomendar uma sequência rígida, já que não se consegue enquadrar as diferentes realidades em um modelo único. Além disso, as fases não são exatamente sequenciais, e as atividades se sobrepõem, razão pela qual o uso do termo “elemento” é mais próximo da realidade. Todavia, um arcabouço dividido em fases tem um valor didático, permitindo um melhor entendimento (sobre o assunto ver a discussão sobre o ciclo das políticas públicas no Capítulo 2).

Como ressaltado anteriormente, *follow-up* é pouco explorado pela literatura, e mesmo na legislação e nas orientações sobre implementação da AAE. Por exemplo, a Diretiva 2001/42, no que se refere a etapas pós-decisão, só fala explicitamente em monitoramento dos efeitos ambientais significativos. Porém, traz referências implícitas a avaliação e gestão ao falar de “identificar os efeitos adversos e aplicar as ações corretivas”.

Em um dos poucos trabalhos sobre *follow-up* de AAE, PARTIDÁRIO e ARTS (2005) propõem uma abordagem de vários caminhos (*multi-track*), cujos principais elementos são apresentados no Quadro 3.

Com base em PERSON e NILSSON (2006) NILSSON *et al.* (2009), e CHERP *et al.* (2011), serão adotadas as fases: monitoramento, avaliação, gestão e comunicação. Para o caso específico de políticas em implementação sem AAE anterior, será adotada, além dessas quatro fases, a fase de escopo (*scoping*).

Quadro 3. Abordagem de vários caminhos (*multi-track*) para o *follow-up* da avaliação ambiental estratégica

Caminho	Forças	Fraquezas	Monitoramento
Monitoramento das mudanças reais	Escopo amplo, que ajudando a evitar que questões não previstas sejam negligenciadas, permitindo lidar adequadamente com incertezas	Não possibilita o estabelecimento de relações de causalidade	Mudanças reais no estado meio ambiente, condições sociais, estrutura institucional, na estrutura legislativa e regulatória dos setores relacionados
Avaliação do atendimento dos objetivos declarados	É clara e objetiva	Negligenciamento de mudanças não previstas e pouca clareza no estabelecimento de relações de causalidade	Monitoramento dos indicadores de sucesso a partir dos objetivos e metas pré-estabelecidos
Avaliação de desempenho da iniciativa estratégica	Proporciona uma compreensão de como a iniciativa estratégica funciona e propicia sinais para a gestão adaptativa	Pode exigir recursos substanciais se não for bem dimensionada	Monitoramento das atividades de implementação e atividades relacionadas – monitora os avanços na situação político-administrativa em relação aos objetivos de sustentabilidade
Verificação da conformidade das tomadas de decisão subsequentes com a iniciativa estratégica	É útil para detectar impactos nas questões de governança e outras questões sociopolíticas (principalmente onde existe uma clara hierarquia entre política/programa e subsequentes planos, programas e projetos)	Pouca relevância em avaliar impactos e resultados reais	Monitoramento dos processos de decisão subsequentes
Monitoramento e avaliação dos reais impactos da iniciativa estratégica no ambiente e sustentabilidade	Avalia os reais efeitos da iniciativa estratégica no ambiente e sustentabilidade	Só é aplicável a iniciativas que se desdobra diretamente no nível operacional	Monitoramento dos reais impactos da iniciativa estratégica no ambiente e na sustentabilidade

Fonte: elaborada pelo autor com base em PARTIDÁRIO e ARTS (2005)

5.6.1 Escopo (*Scoping*)

Essa fase consiste em uma série de tarefas preparatórias e inclui uma um leque de atividades, variando com os diferentes autores. Para SOMMER (2005) o *scoping* é o passo decisivo para focar a AAE, o que é essencial para evitar a produção de dados inúteis e garantir um processo eficiente.

De forma geral, são recomendadas atividades como identificação de objetivos, público-alvo e indicadores, estabelecimento de responsabilidades, identificação de grupos de interesse, levantamento de informações e caracterização das questões ambientais relevantes e identificação dos fatores críticos para decisão, descrição a base de referência ambiental, levantamento de ligações da ação em questão com outras ações estratégicas.

5.6.2 Monitoramento

O monitoramento pode ser descrito como a atividade de acompanhar a evolução de parâmetros de interesse em magnitude, tempo e espaço (EUROPEAN COMMISSION, 2003).

Os critérios de desempenho da AAE (IAIA, 2002) recomendam que um bom processo de AAE deve fornecer informação suficiente sobre os reais impactos da implementação de uma decisão estratégica. Porém, CHERP *et al.* (2011) lembram que o foco da AAE sobre impactos foi herdado da Avaliação de Impacto e tem sido questionado. Argumentam também que a AAE deve se concentrar não apenas nos impactos, mas também na validade dos objetivos e das análises que embasam as iniciativas estratégicas.

Para CHERP (2005), o principal desafio no monitoramento do *follow-up* da AAE é que impactos de iniciativas estratégicas são difíceis de serem rastreados já que são normalmente influenciados por fatores externos. Por outro lado, destaca que estabelecer nexos causais, na maioria dos casos, é inexequível e desnecessário

com a cada vez mais disseminada noção da AAE focando mais objetivos que impactos.

PARTIDÁRIO e ARTS (2005) destacam que por causa da natureza complexa das decisões e da avaliação estratégica, o *follow-up* não pode se apoiar apenas em uma forma de monitoramento baseado em indicadores ambientais que medem uma simples e direta relação causal entre a iniciativa adotada e mudanças no ambiente. A partir da abordagem de múltiplos caminhos (*multi-track*), emergem vários tipos de monitoramento (ver Quadro 3).

VERHEEM e TONK (2000), entendem que um processo de AAE deve garantir que haja suficiente informação sobre a implementação para avaliar se a decisão deve ser revista.

5.6.3 Avaliação

Como ressaltam PERSSON e NILSSON (2007), não é muito útil ver avaliação e monitoramento como atividades distintas e mutuamente excludentes, já que sistemas de monitoramento podem fornecer informação altamente processada restando pouco valor a ser agregado pela avaliação. Porém, é conveniente deixar claras algumas diferenças.

De uma forma simples, CHERP *et al.* (2011), entendem, que no contexto da AAE, a avaliação significa dar sentido aos dados do monitoramento e especialmente fazer a conexão desses dados com as decisões de gestão. Dessa forma, a avaliação pode ser vista como sair da simples coleta de dados para um escopo mais amplo, introduzindo o elemento de julgamento.

Nesse ponto, algumas questões surgem, derivadas do conhecimento da avaliação.

A partir das perspectivas da avaliação propostas por CHEMLIMSKY (1997), melhoria, *accountability*, geração de conhecimento, qual seria o foco? Com certeza o aperfeiçoamento da política seria um objetivo a ser visado, seja em processos ou resultados. A *accountability* cada vez mais também deve ser

buscada, de maneira especial, em temas contenciosos como as questões ambientais. A geração de conhecimento, embora não seja um objetivo direto das instituições que executam as políticas também pode ser buscada.

Uma segunda questão é que parâmetros serão monitorados e utilizados na avaliação. O uso da abordagem de vários caminhos de PARTIDÁRIO e ARTS (2005) constitui um bom começo por tirar o foco exclusivo em parâmetros ambientais e buscar os efeitos maiores na sustentabilidade.

Uma terceira questão é se a avaliação deve ser interna ou externa. A avaliação externa pode prover um grau maior de *accountability*, mas interna é melhor para o aprendizado. O importante é que se busque garantir a participação em todos os momentos da avaliação

Quanto aos critérios a serem utilizados, como discutido no capítulo 3, eficácia e efetividade dão uma visão muito estreita. Se o que se busca é ir além, questionando também a validade dos objetivos e das análises que embasam as iniciativas estratégicas, como destacado por CHERP *et al.* (2011), os critérios propostos por MICKWITZ (2003) podem servir de base (ver Quadro 1, no Capítulo 3).

5.6.4 Gestão

De acordo com CHERP *et al.* (2011), a gestão é o mais importante e desafiador, ainda que menos discutido, componente do *follow-up* da AAE e possibilita que as recomendações da AAE e do *follow-up* sejam traduzidas em decisões e ações de implementação da iniciativa estratégica, permitindo a contínua integração das questões de sustentabilidade. Esses autores reconhecem quatro tipos de ação e decisões, com algum grau de sobreposição entre eles, que podem ser relevantes para implementação de iniciativas estratégicas:

- a) Tipo I – decisões de revisar e fazer alterações em uma iniciativa estratégica (para aquelas iniciativas que preveem revisões periódicas);

- b) Tipo II – ações prescritas em uma iniciativa estratégica a serem implementadas pelo proponente;
- c) Tipo III - decisões e ações implementadas por outros atores, mas controladas pela iniciativa estratégica por meio de arcabouço legal;
- d) Tipo IV - outras decisões e ações que são influenciadas pela iniciativa estratégica, mesmo que sem ter controle direto sobre ela.

Para a política ambiental, embora não seja impossível o enquadramento nos tipos I e II, fica mais evidente seu enquadramento nos tipos III e IV. E, idealmente, recorrendo ao efeito *splash* (PARTIDÁRIO e ARTS, 2005), a política ambiental deve espalhar efeitos pelos diversos setores, público e privados, ficando evidente seu enquadramento no tipo IV.

5.6.5 Comunicação

Para CHERP *et al.*(2011), a comunicação deve ser concebida para propiciar informação acerca dos reais impactos e da conformidade para aqueles afetados por uma iniciativa estratégica ou para aqueles que têm responsabilidade sobre o desenvolvimento da ação. Os autores realçam que a comunicação pode ser considerada, ao mesmo tempo, um elemento separado do *follow-up* e um componente do monitoramento, avaliação e gestão. Para tanto, a comunicação deve ir além de informar e deve incluir consultas e mesmo parceria com os *stakeholders*, envolvendo processos de negociação e aprendizado.

Dessa forma, a comunicação deve estar presente em todos os momentos do ciclo da iniciativa estratégica, em conexão direta com um dos princípios da boa AAE que é ser participativa e responsiva a essa participação.

5.7 FERRAMENTAS AUXILIARES

Como ressalta MMA (2000), a AAE pode-se apoiar em um amplo arsenal de métodos e técnicas, podendo recorrer àqueles consagrados na formulação de políticas, planejamento e avaliação ambiental, dentre outras.

FINNVEDEN *et al.*(2003) sugerem que, enquanto uma AAE para apoiar a escolha entre diferentes alternativas requer mais métodos quantitativos, a AAE para identificar aspectos críticos e sugerir estratégias requer mais métodos qualitativos.

A listagem a seguir, sem pretensões de ser exaustiva, apresenta alguns dos métodos recomendados pela literatura de AAE, tendo como base os trabalhos de MMA (2000), THERIVEL (2004), OLIVEIRA *et al.* (2009) e NILSSON *et al.* (2009). Deve ser ressaltado que algumas ferramentas se sobrepõem nos objetivos, algumas se complementam ou mesmo podem ser vistas como partes de outras, e todas elas têm pontos fortes e limitações.

5.7.1 A teoria da intervenção

A teoria da intervenção é particularmente útil para mapear uma relação causal: busca explicar como a intervenção funciona (ou como se espera que ela funcione).

De acordo com WEISS (1998), as crenças e pressupostos que constituem a base de uma intervenção podem ser expressos em termos de uma sequência de causas e efeitos, possibilitando avaliar não somente em que intensidade a mudança ocorreu, mas também se a sequência de etapas foi a esperada e como a mudança ocorreu. Se houver falha na sequência prevista, a avaliação pode dizer em que ponto a falha ocorreu.

No contexto do *follow-up* a teoria da intervenção é útil para especificar os objetivos da política onde eles são muito gerais, revelando aspectos implícitos desses objetivos, para determinar que produtos, resultados e relações causais sobre

os quais se devem coletar dados, servindo para fazer a associação de objetivos e resultados (MICKWITZ, 2002), tendo um papel importante para o *follow-up* sair do nível de coleta para explicação (NILSSON *et al.*, 2009).

5.7.2 Estratégias de Sustentabilidade

Um sistema de estratégias de sustentabilidade, como a Agenda 21, com objetivos e metas finais e intermediárias, pode prover uma importante fonte de informação sobre as visões de longo prazo, permitindo avaliar a contribuição da política ambiental dentro de um contexto mais amplo. É útil para especificar as questões, definir os critérios, criando uma estrutura para avaliação *top-down*, propiciando elementos para o julgamento.

Para FINNVEDEN *et al.* (2003), uma vez que os objetivos ambientais têm mais caráter qualitativo que quantitativo, uma avaliação a partir deles pode dar indicações se a iniciativa contribuiria negativamente ou positivamente para o atendimento desses objetivos e indicar a força dessa contribuição em termos qualitativos.

5.7.3 Indicadores de Pressão-Estado-Impacto-Resposta

Originalmente desenvolvida pela OCDE como Pressão- Estado-Impacto-Resposta, expandindo depois para Força Motriz-Pressão-Estado-Impacto-Resposta, a matriz fornece uma base para analisar os fatores inter-relacionados que impactam o meio ambiente, servindo para organizar a informação ambiental. A matriz fundamenta-se na seguinte lógica: uma força motriz (por exemplo, crescimento econômico) pressiona o meio ambiente (emissão de poluentes), alterando o estado do meio ambiente (qualidade do ar e da água), causando um impacto (na saúde pública), levando a uma resposta (padrões de emissão mais rígidos).

Esse sistema de indicadores é a base da Metodologia GEO, adotada pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA, para avaliar o estado do meio ambiente em algumas cidades (GEO Cidades), podendo o Relatório GeoCidades e a *expertise* acumulada fornecer importantes aprendizados para AAE

5.7.4 Listagens de controle (*Check-list*)

Também chamadas listagens de verificação, consistem de uma lista de questões consideradas relevantes na implementação da iniciativa estratégica, podendo englobar uma lista de parâmetros e fatores ambientais, incluídos os sociais e econômicos, potencialmente afetados e também critérios de sustentabilidade. São úteis para permitir um melhor entendimento e focar questões complexas.

5.7.5 Julgamento por especialistas

A técnica pode ser usada para uma ampla variedade de situações: coleta e análise de dados, desenvolvimento e análise de alternativas, previsão de impactos e sugestão de medidas de mitigação. As questões relevantes são identificadas previamente e encaminhadas a especialistas que podem sistematizar suas observações de diferentes maneiras. Pode ser mais formalizado, por meio de ciclos de questionários (Método Delphi), reuniões, seminários e outras técnicas de comunicação. Pode ser útil para apoiar a organização da informação, definição dos critérios, coleta de dados e lições para o planejamento.

5.7.6 Matrizes de interação ou matrizes de impacto

Podem apresentar inúmeras possibilidades de variação com diferentes graus de sofisticação. A ideia básica é uma matriz de dois eixos, dispondo em um dos eixos

os fatores ambientais e no outro as ações causadoras de impactos. Na interseção das linhas e colunas, assinalam-se os prováveis impactos diretos de cada ação sobre cada fator ambiental, podendo ser qualificados em presença / ausência do impacto, magnitude, abrangência, importância, etc. Serve para organizar a informação e facilitar o entendimento.

5.7.7 Análise do ciclo de vida

A análise do ciclo de vida é um método para avaliar os impactos ambientais e recursos associados à cadeia de um produto desde a extração da matéria prima passando pela produção, uso e disposição final. O termo “produto” também pode incluir serviços. No âmbito da AAE, possibilita avaliar todos os impactos de uma ação estratégica desde sua concepção até a implementação. No *follow-up*, especificamente, é útil para entender os impactos sistêmicos e suas origens.

Normalmente engloba quatro fases: a) definição dos objetivos e escopo; b) elaboração de inventário com descrição de entradas e saídas; c) avaliação dos impactos associados a entradas e saídas; e d) análise dos resultados.

5.7.8 Análise de cenários

A análise de cenários é usada para descrição de possibilidades futuras, com a previsão e comparação do impacto da iniciativa estratégica nas diferentes possibilidades (análise de sensibilidade).

A análise de cenário, de acordo com BUARQUE (2003) pode ser dividida em exploratória e normativa. Os cenários exploratórios, por sua vez, podem ser divididos em: a) extrapolativos, que reproduzem no futuro os comportamentos dominantes no passado; b) alternativos, que exploram os fatores de mudança que podem levar a realidades completamente diferentes das do passado e do presente.

Nos cenários exploratórios trabalha-se com a pergunta “o que vai acontecer?” e faz-se um planejamento para se adaptar ao que é esperado ocorrer.

Nos cenários normativos, também chamados cenários desejados, trabalha-se com objetivo de atingir uma determinada situação e a pergunta é “Como um objetivo específico pode ser atingido?”.

Segundo BUARQUE (2003), os cenários exploratórios decorrem de um tratamento racional das probabilidades e procuram intencionalmente excluir as vontades e os desejos dos formuladores no desenho e na descrição dos futuros. Já os cenários normativos devem aproximar-se das aspirações dos decisores em relação ao futuro, refletindo a melhor previsão possível dentro das possibilidades plausíveis.

A análise de cenários é útil para análise dos resultados, aprendizado e comunicação dos resultados.

5.7.9 Análise multicritério

A análise multicritério analisa e compara como diferentes alternativas permitem atingir diferentes objetivos e identifica a melhor alternativa. Envolve escolher critérios e alternativas; ponderar como cada alternativa afeta cada critério, atribuir peso a cada critério, agregar ponderação e pesos para cada alternativa, apresentado ao final uma hierarquização de alternativas. É útil para interpretar, discutir e agregar dados.

5.7.10 Avaliação de risco

A avaliação de risco é um termo amplo que abrange diferentes tipos de avaliação, podendo ser abordada de diferentes modos e por diferentes campos do conhecimento. Tem como objetivo estimar o risco que produtos e atividades trazem à saúde, segurança e aos ecossistemas.

A metodologia envolve identificar os riscos, identificar e analisar suas consequências e estimar sua frequência. Embora mais aplicada no nível de projetos, a avaliação de risco também pode ser usada no desenvolvimento de políticas: HOFSTETTER (2002) apresenta algumas metodologias que possibilitam avaliar não só riscos ligados ao meio ambiente e saúde, mas também relacionados a mudanças sociais e econômicas. Pode ser usada para analisar dados de estado e impacto.

5.7.11 Matrizes de atendimento de objetivos

Uma forma de representar resultados de uma iniciativa complexa é por meio de matrizes, por exemplo, apresentando em um eixo os objetivos e critérios de avaliação e no outro os vários componentes de uma política. As matrizes podem conter espaços para comentários, podem trabalhar com dados qualitativos, quantitativos ou ambos. Serve para apresentar dados de maneira desagregada para tomadores de decisão.

5.7.12 Análise de custo – benefício

O objetivo da análise de custo-benefício é comparar o valor monetário dos benefícios de uma ação estratégica com o valor monetário de seus custos. Em teoria, permite comparar coisas diferentes, por colocá-las em uma única unidade de medida. Existem duas abordagens principais: a valoração contingente, relacionada com a disposição dos indivíduos a pagar ou aceitar compensações por alterações nos recursos ambientais, e a preferência inferida, onde o indivíduo classifica diversas alternativas. É útil para agregar dados em uma única base, “numa linguagem que os decisores entendem” (NILSSON *et al.* 2009), embora, naturalmente, a monetarização de valores intangíveis, comuns na questão ambiental, possa ser questionada.

5.7.13 Levantamentos

FINNVEDEN *et al.* (2003) reconhecem que, em muitos casos, não é possível modelar ou calcular as consequências ambientais em termos quantitativos ou mesmo dizer alguma coisa em termos qualitativos. Nesse caso, pode ser interessante aplicar métodos de levantamento de preferências para ter uma ideia da percepção das pessoas.

Podem ser usadas pesquisas de opinião e de atitudes para comparar a importância relativa de diferentes valores ambientais ou para analisar como as pessoas contrabalançam proteção ambiental com necessidades econômicas e sociais e desejos.

Outro grupo de métodos de levantamentos enfatizam descobertas a partir de discussões em grupo, entrevistas em profundidade e narrativas de indivíduos. Estão incluídos nesse grupo as conferências de consenso e os grupos focais.

5.7.14 Avaliação da qualidade de vida

Recomendada pela Agência Ambiental do Reino Unido como uma técnica de apoio da AAE, a avaliação da qualidade de vida é usada para identificar quais questões (e por que) são consideradas relevantes, de forma a garantir que as consequências das ações estratégicas na qualidade de vida sejam levadas em consideração. Pela técnica, são levantados os potenciais benefícios de uma dada ação estratégica, o quanto eles são importantes, para quem e por que; as tendências e a possibilidade de substituição de tais benefícios. Pode ser vista, como mais uma técnica de levantamento de preferências e também como técnica que possibilita a participação popular.

5.7.15 Abordagens participativas

Podem ser vistas como um conjunto de técnicas, mas também como um elemento a ser considerado dentro das demais técnicas. O importante é que se consiga ao longo de todo o processo incorporar a visão dos diferentes *stakeholders*. Tem como objetivos desde a coleta de dados e percepções dos envolvidos até análise de dados dentro das diferentes visões. É importante também para garantir a *accountability* do processo.

5.8 SINTETIZANDO UM ARCABOUÇO DE AAE

Segundo NILSSON *et al.* (2009), embora haja um certo consenso em considerar monitoramento, avaliação, gestão e comunicação como elementos do *follow-up* da AAE, esses elementos não implicam uma abordagem sequencial. Esses autores propõem as etapas de escopo, análise e aprendizado como elementos de um arcabouço funcional de AAE para planos e programas.

De forma semelhante, AHMED e SÁNCHEZ-TRIANA (2008), consideram como três pilares para AAE aplicadas a políticas o trabalho analítico, abordagens participativas e o processo de aprendizado.

A proposta apresentada a seguir tem como ponto de partida os dois modelos citados anteriormente, mas também recorre a NILSSON *et al.* (2005), agregando uma fase de avaliação. As fases adotadas são: escopo, trabalho analítico e avaliação. As abordagens participativas e o aprendizado devem perpassar essas fases. A proposta é apresentada na Figura 6.

Figura 6. Arcabouço teórico-conceitual para aplicação da AAE a políticas ambientais municipais em fase de implementação

Fonte: elaborada pelo autor com base em NILSSON *et al.* (2009), AHMED e SÁNCHEZ-TRIANA (2008), NILSSON *et al.* (2005)

5.8.1 Escopo

Para NOBLE e STOREY (2001), o escopo envolve desenvolver um quadro de referência para avaliação e fornecer uma visão geral das questões e região em questão, representando uma oportunidade de identificar os atores relevantes, avaliar a disponibilidade e qualidade dos dados e determinar uma série de métodos e técnicas mais apropriadas para tratar das questões.

Dentro da perspectiva desse trabalho, de integrar a AAE e avaliação de políticas ambientais, nessa fase, deve ser reconstruída a teoria intervenção, que se desdobra na avaliação baseada em teoria. De acordo com WEISS (1998), a ideia fundamental da avaliação baseada em teoria é que crenças e pressupostos que constituem a base de uma intervenção podem ser expressos em termos de uma sequência de causas e efeitos. WEISS (1998) destaca que a teoria não precisa ser uniformemente aceita nem tem que estar certa, podendo ser aceitas várias teorias para descrever um programa em função das diferentes visões dos *stakeholders*.

5.8.2 Trabalho analítico

O trabalho analítico envolve a coleta e análise de dados, usando as ferramentas mais adequadas ao tipo de dados disponíveis. Dessa fase, devem surgir alternativas para a política em curso, desde a manutenção do *status quo*, passando pela revisão ou alterações na implementação, como a priorização de determinadas ações.

5.8.3 Avaliação

Nessa fase é feita a ponderação dos resultados da etapa anterior, usando técnicas como análise multi-critério, análise custo benefício, incluindo também a análise de cenários e a análise de sensibilidade / análise das incertezas. Dessa forma, os resultados da política devem ser visualizados, permitindo extrair conclusões.

Embora alguns autores considerem a decisão uma das fases da AAE, por exemplo, MMA (2000) e NILSSON *et al.* (2005), nesse trabalho a opção é por considerar que a decisão é tomada no âmbito da iniciativa estratégica, com a AAE funcionando como uma ferramenta de apoio.

5.8.4 Abordagens participativas e aprendizado

Conforme destacado anteriormente, as abordagens participativas e o aprendizado devem perpassar as demais fases.

Algumas das ferramentas auxiliares não fazem sentido se não forem pensadas dentro de um contexto de participação, por exemplo, a reconstrução da teoria da intervenção.

Quanto ao aprendizado, espera-se, que na prática, o processo seja mais iterativo que sua representação gráfica leva a acreditar, que pontos sejam revistos, visões modificadas, levando a um aprendizado das pessoas envolvidas e aprendizado institucional.

5.9 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

Nesse capítulo foi desenvolvido um arcabouço para aplicação da AAE a políticas ambientais municipais em fase de implementação, integrando as práticas de avaliação ambiental estratégica e a avaliação de políticas.

Deve ser destacado que a proposta não é uma receita a ser seguida, mas uma orientação inicial a ser usada mais como fonte de inspiração. Cada situação de uso tem características específicas, que nenhum arcabouço consegue representar. No entanto, como realçam NOBLE e STOREY (2001), uma metodologia estruturada mantém a consistência da aplicação e o entendimento da AAE.

Buscou-se acima de tudo um arcabouço simples e baseado no conhecimento acumulado sem nenhuma pretensão de reinventar a roda, mas que seja funcional.

Como todo arcabouço tem limitações. Embora reconhecendo as limitações do modelo racional, não se consegue avançar sem abrir mão de alguns pressupostos

desse modelo, até porque como realçam OWENS *et al.*(2004), os críticos do modelo falharam em fornecer um paradigma técnico coerente.

De qualquer forma o arcabouço é coerente com a gestão adaptativa (AHMED e SÁNCHEZ-TRIANA, 2008) que busca o aprendizado a partir das experiências e dá suporte para melhoria incremental das políticas.

Embora idealmente se deseje que a avaliação seja usada de maneira instrumental, esse continua sendo um desafio que nenhum arcabouço pode dar conta. Contudo o entendimento aqui adotado é de a avaliação deve usada para esclarecimento, na definição de WEISS (1999), concordando com OWENS *et al.* (2004), que entendem que o seu principal papel deve ser propiciar espaço para diálogo e aprendizado na formação da política.

6 O CONTEXTO DA POLITICA AMBIENTAL DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ: ANÁLISE PELO CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA E PELO ARCABOUÇO PROPOSTO

6.1 INTRODUÇÃO

Como forma de atender aos objetivos propostos para esse trabalho, depois de feita uma revisão de conceitos e aplicações da AAE e definição do arcabouço teórico conceitual, será avaliado um caso de estudo como forma de aproximar o arcabouço teórico da realidade, no caso a Política de Gestão e Saneamento Ambiental de Santo André. Para tanto se faz necessário conhecer a política não só na configuração que se apresenta, mas também conhecer suas origens e ter uma visão de seus resultados.

Partindo da afirmação de THEODOULOU (1995a) de que é impossível separar a política do ambiente em que ela é feita, no presente capítulo, é feita uma análise e discussão do processo de formação da política, usando o ciclo da política pública como modelo de análise, conforme descrito no Capítulo 2, incorporando também contribuições de outros modelos.

Os dados foram obtidos a partir de análise documental e entrevistas com atores que participaram do processo, conforme descrito no tópico Metodologia. As questões versaram sobre: a) o contexto de surgimento e objetivos da política; b) critérios de avaliação selecionados entre os propostos por MICKWITZ (2003) apresentados no Quadro 1 do Capítulo 3, sobre os quais se considerou que a percepção pode dar indicativos; e c) pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças em relação à política em questão. O roteiro da entrevista é apresentado no Apêndice 1. Foram feitas 10 entrevistas, sendo 7 do Poder Público (destacando que nenhum deles continuava na Administração Municipal no período da realização das entrevistas) e 3 da Sociedade Civil, abrangendo organizações não

governamentais e setor produtivo. Essa preponderância de atores da Poder Público é um fator limitante do presente trabalho e ocorreu porque muitos atores da sociedade civil não deram retorno à solicitação de entrevista. Embora não se tenha estabelecido um horizonte temporal rígido para avaliação, as opiniões expressam, na sua maioria, a vivência dos entrevistados na gestão que se encerrou em 2008.

6.2 O MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ

O município de Santo André está localizado na Região Metropolitana de São Paulo e possui 676.407 habitantes, de acordo como o Censo 2010. Limita-se com os municípios de São Paulo, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Suzano, Mogi das Cruzes, Santos, Cubatão, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul. O município totaliza 174,38 km² de área, sendo que, desses, 39,1% compreendem a área urbana e 55,1% estão incluídos em região de proteção ambiental, conforme mostra a Figura 7. Localização do município de Santo André

Figura 7. Localização do município de Santo André

Fonte: NUNES (2010)

A participação dos cidadãos é uma característica marcante da gestão de Santo André. Exemplos disso são: a) o Orçamento Participativo, implantado na gestão

1989-1992 possibilitando a participação dos cidadãos na elaboração e acompanhamento do orçamento público; e b) e o projeto Cidade Futuro – Agenda do Milênio que é uma proposta de planejamento estratégico a médio e longo prazo com a participação de vários segmentos da cidade, com vistas a alcançar um desenvolvimento integrado e sustentável. Além disso, o município conta com 22 conselhos temáticos, que têm como papel discutir as políticas para os diversos temas, como Saúde, Educação, Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano, entre outros. (PMSA, 2006).

O Município se insere na Região do Grande ABC que possui uma arraigada identidade regional (MACHADO, 2010), e é importante, para melhor entendimento, não separar a história de Santo André da história do Grande ABC.

Formado por sete cidades, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, o Grande ABC (Figura 8) constituiu um município único até a década de 1940.

Figura 8. O ABC na região Metropolitana de São Paulo

Fonte: KLINK, 2001

Do ponto de vista econômico, o ABC se destaca a partir da década de 1950 como um importante polo industrial, principalmente no complexo automotivo, seguido pelo ramo petroquímico e químico (DANIEL, 2001). Relacionado a esse crescimento econômico, a região apresentava um alto padrão de renda e um crescimento populacional acima da média do Brasil e do Estado de São Paulo (KLINK, 2001).

O esgotamento do modelo industrial, com a saída das indústrias da região, principalmente a partir da década de 1980, produziu uma situação de crise na indústria local com grandes perdas no nível de emprego de uma matriz envelhecida (DANIEL, 2001). Por outro lado, essa crise foi um importante fator de agregação regional (MACHADO, 2009).

6.3 A ARTICULAÇÃO REGIONAL NO ABC

No contexto da crise econômica, foi criado, em 1990, o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, também conhecido como Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings, com a participação dos prefeitos das sete cidades. O Consórcio tinha como objetivo viabilizar mecanismos de coordenação intermunicipal suprapartidária, tratando inicialmente de assuntos ligados à gestão ambiental, gerenciamento/destino de resíduos sólidos, desenvolvimento econômico e aspectos administrativos. Com a mudança dos prefeitos, o Consórcio sofre um esvaziamento no período de 1993-1996 e perde sua força. (DANIEL, 2001; LEPORE *et al.*, 2006).

Em paralelo, surgiram algumas iniciativas relevantes originadas na própria comunidade significando um avanço no fortalecimento das ações regionais. A mais marcante foi o “Fórum da Cidadania do Grande ABC”, composto por um grande número de entidades da sociedade civil, entre as quais associações empresariais, sindicatos de trabalhadores, grupos ecológicos e movimentos ambientais (KLINK, 2001).

Ainda segundo KLINK (2001), o Fórum surge de uma discussão inicial sobre as distorções na representatividade política-institucional da região, que culmina com a campanha “Vote No Grande ABC”, em março de 1994. O Fórum participou de uma série de ações em prol da cidadania, destacando-se a discussão da questão dos resíduos sólidos no ABC, encontros sobre educação ambiental, discussão sobre o projeto de Lei sobre proteção dos mananciais, Operação RESPIRA ABC (conscientização sobre os efeitos nocivos da poluição do ar) e discussão sobre o plano emergencial da Billings –Tamanduateí (NUNES, 2005).

Com a eleição em 1996, assumem, no ano seguinte, prefeitos mais preocupados com a dimensão regional dos governos locais. Com a participação da Secretaria de Ciência e Tecnologia do Governo do Estado de São Paulo, dos sete prefeitos e a coordenação do “Fórum da Cidadania” foi elaborado o estatuto da chamada “Câmara da Região do Grande ABC”, que foi criada e aprovada oficialmente no dia 12 de março de 1997 (KLINK, 2001).

A Câmara Regional tinha por finalidade formular, apoiar, acompanhar e mensurar ações para o desenvolvimento sustentável do Grande ABC, representando um fórum democrático com participação do poder público e da sociedade civil (LEPORE *et al.*, 2006).

Segundo DANIEL (2001), a Câmara Regional era estruturada segundo três instâncias: o Conselho Deliberativo, a Coordenação Executiva e quatro Grupos de Trabalho. Os Grupos de Trabalho encaminhavam as propostas, para análise e avaliação, para a chamada Coordenação Executiva, composta por 25 membros, indicados pelo chamado Conselho Deliberativo, uma espécie de assembleia geral do organismo (KLINK, 2001).

Os quatro Grupos de Trabalho (Desenvolvimento Econômico e Emprego, Planejamento Urbano e Meio Ambiente, Desenvolvimento Social e Temas Administrativos) se dividiram em 19 subgrupos, abarcando os mais diversos temas ligados ao desenvolvimento da região (DANIEL, 2001).

Em maio de 1997, a Câmara organiza um seminário internacional sobre o desenvolvimento socioeconômico, com exposições de vários casos internacionais sobre a gestão de reestruturação local. Além de ser um marco simbólico para o

seu lançamento, o seminário fornece subsídios para as discussões técnicas dos Grupos Temáticos (KLINK, 2001). Nesse seminário é lançada Carta da Câmara Regional do Grande ABC, que simboliza o esforço coletivo voltado para o desenvolvimento da região (LEPORE *et al.*, 2006).

A Câmara organiza um segundo seminário em julho de 1997, tendo como resultado uma lista com 31 propostas, que ainda precisavam ser trabalhadas para ser convertidas em acordos regionais (incluindo aí uma proposta de elaboração de uma política ambiental regional consistente, junto com outros atores, como o Comitê de Bacias, o Estado e o Consórcio Intermunicipal). Isso ocorre em novembro de 1997, com a assinatura dos nove acordos regionais, incluindo a implementação de seis reservatórios de amortecimento de picos de cheias no âmbito de um plano de macro-drenagem e a criação de condições viáveis, por meio da revisão da legislação ambiental estadual, para a implementação de atividades industriais compatíveis com a preservação dos mananciais (KLINK, 2011).

Esse cenário mostra que a discussão da questão ambiental já estava presente na região e vai influenciar o surgimento da Política de Gestão e Saneamento Ambiental de Santo André.

6.4 A POLÍTICA AMBIENTAL DE SANTO ANDRÉ

A Política Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental foi instituída pela Lei nº 7733, de 14 de outubro de 1998. Como não poderia ser diferente, a citada segue a estrutura da Política Nacional do Meio Ambiente, se estruturando em princípios, objetivos, estabelecendo instrumentos, um conselho, penalidades e criando um sistema de meio ambiente com um órgão executivo e um órgão consultivo e deliberativo. A inovação está em agregar saneamento e gestão ambiental em uma única lei.

A política tem como objetivo “respeitadas as competências da União e do Estado, manter o Meio Ambiente equilibrado buscando o desenvolvimento sustentável e

fornecer diretrizes ao poder público e à coletividade para a defesa, conservação e recuperação da qualidade e salubridade ambiental, cabendo a todos o direito de exigir a adoção de medidas nesse sentido” (SANTO ANDRÉ, 1998, Artigo. 1º).

A citada lei institui o Sistema Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental – SIMGESA que é constituído por: a) Conselho Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental - COMUGESAN como órgão consultivo e deliberativo; b) Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André, SEMASA, como órgão técnico e executivo; c) Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, Secretaria de Serviços Municipais, Secretaria de Educação e Formação Profissional, Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Emprego, Secretaria de Cidadania, Secretaria da Saúde, Secretaria de Cultura, Esportes e Lazer, Guarda Municipal e Núcleo de Participação Popular, como órgãos colaboradores. Cabe destacar que o COMUGESAN, tem entre outras competências, propor diretrizes, avaliar e acompanhar a implementação da Política Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental.

Os instrumentos da Lei repetem os da Política Nacional do Meio Ambiente e trazem também como inovação o Plano Diretor como instrumento da política ambiental

A Lei 7733 institui também o “Plano de Gestão e Saneamento Ambiental de Santo André - PLAGESAN, destinado a articular, integrar e coordenar recursos tecnológicos, humanos, econômicos e financeiros, com vistas ao alcance de níveis crescentes de salubridade ambiental” (Artigo 19).

Pelo texto da Lei (Artigo 20),

o PLAGESAN deve conter, dentre outros, os seguintes elementos: a) diagnóstico socioambiental contendo avaliação e caracterização da situação de salubridade ambiental do município, por meio de indicadores sanitários, epidemiológicos e ambientais de uso e ocupação do solo e outros de impactos regionais; b) objetivos e diretrizes gerais, definidos mediante planejamento integrado, levando em conta outros planos setoriais e regionais; c) estabelecimento de metas de curto e médio prazo”.

A lei 7733 prevê também a criação de um sistema de informações ambientais (Artigo 12, inciso XVI).

Deve ser ressaltado que a Lei 8696, de 17 de dezembro de 2004, que institui o Plano Diretor da Cidade de Santo André, reforça vários pontos da Lei 7733. Por exemplo, entre os objetivos gerais da Política Urbana estabelecida pela citada Lei, podem ser destacados: a) promover o desenvolvimento econômico local, de forma social e ambientalmente sustentável; b) promover o equilíbrio entre a proteção e ocupação das áreas de mananciais, assegurando sua função de produtora de água para consumo público; c) elevar a qualidade do ambiente urbano, por meio da proteção dos ambientes natural e construído; d) fortalecer a gestão ambiental local, visando o efetivo monitoramento e controle ambiental (SANTO ANDRÉ, 2004).

A Lei 8696 cria ainda um Sistema de Informações Municipais (Artigo 174), que tem como objetivo “fornecer informações para o planejamento, o monitoramento, a implementação e a avaliação da política urbana”, e estabelece que esse Sistema “deverá conter e manter atualizados dados, informações e indicadores sociais, culturais, econômicos, financeiros, patrimoniais, administrativos, físico-territoriais, inclusive cartográficos, ambientais, imobiliários e outros de relevante interesse para o Município”.

Outro destaque na Lei 8696 é a reafirmação da criação de uma política de saneamento ambiental integrado com objetivo de: “manter o meio ambiente equilibrado, alcançando níveis crescentes de salubridade, por meio da gestão ambiental, do abastecimento de água potável, da coleta e tratamento do esgoto sanitário, da drenagem das águas pluviais, do manejo dos resíduos sólidos e do reúso das águas, promovendo a sustentabilidade ambiental do uso e da ocupação do solo” (Artigo 15).

Também é reforçada a criação do Plano de Gestão e Saneamento Ambiental - PLAGESAN,

que deverá conter, no mínimo: a) diagnóstico socioambiental contendo avaliação e caracterização da situação de salubridade ambiental do município, por meio de indicadores sanitários, epidemiológicos e ambientais de uso e ocupação do solo e outros de impactos regionais; b) objetivos e diretrizes gerais, definidos mediante planejamento integrado, levando em conta outros planos setoriais e regionais; c) estabelecimento de metas de curto e médio prazos; d) identificação e busca da superação dos obstáculos de natureza político-institucional, legal, econômico-financeira, administrativa, cultural e tecnológica que se

interpõem à consecução dos objetivos e metas propostos; e) caracterização e quantificação dos recursos humanos, materiais, tecnológicos, institucionais e administrativos necessários à execução das ações propostas; f) cronograma de execução das ações formuladas; g) definição dos recursos financeiros necessários, das fontes de financiamento e cronograma de aplicação; g) programa de investimento em obras e outras medidas relativas à utilização, recuperação, conservação e proteção dos sistemas de saneamento ambiental, em consonância com o Plano Plurianual de Investimentos do Município” (Artigo 18).

Não existe nenhuma referência expressa à Lei 7733 na Lei 8696, ou seja, não existe nada na primeira que esteja explicitamente revogado pela segunda. Por isso o entendimento aqui adotado, é de que a Lei do Plano Diretor complementa a Lei da Política Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental, portanto a Política Ambiental deve ser analisada à luz das duas leis.

Uma análise preliminar coloca Santo André, em um estágio relativamente avançado no que se refere à política ambiental, quando confrontada com a realidade dos municípios brasileiros. Podem ser destacados como pontos positivos a existência autarquia específica para cuidar da área ambiental, de um conselho ambiental ativo e de recursos específicos; a existência de um Plano-Diretor que traz princípios de integração das questões sociais, ambientais, econômicas e institucionais, entendidos como fundamentais na promoção do desenvolvimento do município em bases sustentáveis.

Mas para entender mais a política se faz necessário entender o contexto em que ela surge.

6.5 CONTEXTO

Como destacado na discussão sobre incrementalismo e dependência da trajetória, no Capítulo 2, uma decisão se dá a partir de decisões anteriores e é fortemente limitada por elas. Nesse ponto, as políticas municipais de meio ambiente são limitadas pelas políticas estadual e nacional de meio ambiente e podem ser vistas como incrementos a tais políticas.

No plano federal a possibilidade de o Município atuar na área ambiental surge com a Política Nacional do Meio Ambiente em 1981. A Constituição Federal de 1988 dá autonomia aos Municípios e estabelece como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (Artigo 23); prevendo uma Lei Complementar que regulamentaria o citado artigo. Essa lei, porém, só foi publicada no final de 2011 (Lei Complementar 140⁶), ou seja, permaneceu uma lacuna na legislação por mais de 20 anos.

Essa lacuna foi parcialmente preenchida pela Resolução 237 do CONAMA, publicada em 1997, que estabelece critérios para exercício da competência para o licenciamento ambiental, permitindo que o Município exercesse suas competências com mais amplitude na área ambiental.

No plano local, a Lei Orgânica do Município (SANTO ANDRÉ, 1990) já trazia um capítulo sobre meio ambiente, prevendo a criação de um “plano municipal de meio ambiente (a ser) estabelecido em lei” (art. 204) e de um Conselho Municipal de Meio Ambiente. Também há na lei a previsão uma “política municipal de saneamento básico” (art. 212)

⁶ Lei Complementar Nº 140, de 8 de dezembro de 2011 - Fixa normas, nos termos dos incisos III, V e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Merece destaque também o Artigo 203: “O Município poderá integrar consórcio com outros municípios da região do Grande ABC, objetivando a solução de problemas relativos à proteção ambiental, em particular a preservação dos recursos hídricos e o uso equilibrado dos recursos naturais”.

Em relação ao momento político, Santo André vivia a gestão do Prefeito Celso Augusto Daniel, do Partido dos Trabalhadores, que já havia sido prefeito na gestão 1989-1992, período em que foi editada a Lei Orgânica do Município. Celso Daniel era também um grande articulador das instâncias regionais, tendo presidido a Câmara do Grande ABC por dois mandatos 1991-1992 e 1997.

A análise do programa de governo⁷ do então candidato não mostra nenhuma referência específica à criação de uma política de meio ambiente. As referências a meio ambiente aparecem como um sub-item dentro de Políticas Urbanas. É interessante destacar que “desenvolvimento econômico sustentado com geração de emprego e renda” aparece como a prioridade número 1, e o compromisso de transformar Santo André em uma cidade agradável aparece logo na abertura do programa na primeira linha. Há uma referência à criação de políticas de âmbito regional mais sólidas na área de meio ambiente e uma série de ações a serem desenvolvidas no nível regional dentro da prioridade “desenvolvimento econômico sustentado” que em alguns momentos aparece como “desenvolvimento econômico municipal e regional capaz de gerar renda e emprego”.

CAPELLA (2007) destaca, a partir de Kingdon, que nem sempre a plataforma eleitoral direciona a ação de um partido quando ele assume o poder, mas, no presente caso, vai se ver mais à frente que essa questão do desenvolvimento econômico e da cidade agradável são recorrentes na entrevistas. Quanto à não inclusão da Política Ambiental no programa de governo é interessante recuperar uma citação atribuída a Celso Daniel por um dos entrevistados: “*no plano de governo a gente não coloca promessa que tenha compromisso financeiro*”.

⁷ Durante a Pesquisa, foi feita a tentativa de obter o programa de governo junto ao Diretório do PT em Santo André e junto a Fundação Perseu Abramo, sem sucesso. Foi usada então uma versão disponível no site do PT do Paraná, <http://www.pt-pr.org.br/pt_pag/PAG%202004/PROGRAMAS%20DE%20GOVERNO/Programa%20de%20Governo%20de%20Santo%20Andr%C3%A9%201996.pdf>. Acesso em 19/05/2011.

6.6 O ENCAMINHAMENTO DA PROPOSTA DE POLÍTICA

Tendo levantado o contexto local e a situação regional, foi feito o levantamento da tramitação do Projeto de Lei que deu origem à Política buscando reconstituir o ciclo da política.

O projeto que deu origem à Lei 7733(PL 045/98) foi encaminhado à Câmara Municipal em 30 de junho de 1998 pelo Poder Executivo. Nessa primeira versão, o Projeto de Lei dispunha sobre “Política de Gestão Ambiental”. Por solicitação do Executivo Municipal, o projeto foi retirado de pauta para reestudo e reencaminhado como Projeto de Lei 055/98, este já dispondo sobre “Política de Gestão de Saneamento Ambiental”. Essa proposta foi retirada de pauta da mesma forma.

Em 5 de outubro de 1998, o Executivo encaminhou à Câmara, em substituição ao PL 55, o Projeto de Lei 61/98. Esse projeto foi aprovado pelas Comissões de Justiça, de Finanças, de Desenvolvimento Urbano e de Saúde em 06/10/98. No mesmo dia, o projeto foi submetido à discussão e votação pelo Plenário, onde foi aprovado. Assinado pelo Presidente da Câmara em 08/10/98, o projeto foi sancionado pelo Prefeito em 14/10/98 e publicado no Diário do Grande ABC em 15/10/98, como Lei 7733, que “*Dispõe sobre Política Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental e dá outras providências*”.

Não foram encontradas as atas das discussões nas comissões nem da votação em Plenário. Porém, pela rapidez da tramitação, fica evidente que não houve muita discussão no Legislativo, permitindo inferir que a discussão ocorreu fora da arena formal. Retomando a citação de COBB e ELDER (1971), os estágios pré-decisionais são frequentemente da maior importância, e o que acontece depois nas arenas formais de decisão pode ser pouco mais que reconhecer, documentar e legalizar, se não legitimar os resultados do contínuo conflito de forças na sociedade como um todo. Nesse sentido, a busca passou a ser pela discussão da proposta antes do seu encaminhamento à Câmara. Foram feitas então entrevistas com atores da política que tivessem uma participação nessa fase de

discussão. Seguindo as normas do Comitê de Ética da Faculdade Pública, é garantido o anonimato dos entrevistados. Eles são identificados aqui apenas como ocupantes de cargos no Poder Público (PP) ou membros da sociedade civil (SC).

6.7 PERCEPÇÃO DOS PROBLEMAS E ENTRADA NA AGENDA

Como discutido anteriormente, nas discussões regionais e na Lei Orgânica de Santo André, a questão ambiental estava na agenda sistêmica. Reportando ao modelo de KINGDON (2006a e 2006b), existia a percepção de um problema, uma solução prevista pela Lei Orgânica do Município e pela Legislação Federal, mas faltava o fluxo da política (*politics*).

KINGDON (2006a e 2006b) destaca que o fluxo da política tem uma dinâmica e regras próprias, independente do reconhecimento de um problema ou do desenvolvimento de propostas de políticas, e que o início de um governo é um momento propício para convergência dos fluxos. Segundo ele, um novo governo ao enfatizar as suas concepções de problemas e suas propostas, faz com que assuntos que estejam entre suas prioridades recebam mais atenção. Dois fatores influenciam esse fluxo: o que ele chama “humor” (um clima favorável a determinadas questões cria incentivos para sua promoção e recíproca é verdadeira) e as forças políticas organizadas, cujo apoio a determinada questão permite avaliar se o momento é propício ou não a uma proposta.

Nesse sentido, as entrevistas mostram alguns elementos do modelo de Kingdon. Primeiro, a concepção do problema. A proposta surge não para resolver problemas ambientais *strictu sensu*, mas dentro de um arcabouço maior de mudança do padrão desenvolvimento e no sentido de tornar a cidade mais agradável, como mostram os trechos de entrevista a seguir:

Então eu acho que ele (o prefeito Celso Daniel) percebe a necessidade de mudança de um modelo de desenvolvimento não mais baseado à grande indústria fordista (...) Então no bojo disso evidentemente vem também uma concepção diferente de meio ambiente, mas isso vem de forma mais implícita né, ou seja, (...), um olhar para meio ambiente de forma diferente né, um padrão de desenvolvimento econômico menos predatório, isso vem incutido (...) (PP)

(...) o prefeito trabalhava com marcas de governo, uma das marcas era a marca de Cidade Agradável. O que era Cidade Agradável? Era uma série de políticas públicas que deveriam tornar

a cidade de Santo André uma cidade que fosse agradável pros seus cidadãos e uma cidade agradável para atrair empresas, para atrair investimentos para se instalar na cidade. (...) E aí o prefeito percebeu que a cidade não estava dotada de estrutura política e nem de estrutura administrativa pra garantir qualidade ambiental. (...) ela não tinha uma estrutura de meio ambiente e foi exatamente isso que levou o prefeito a buscar como é que ele implantaria essa lógica dentro da cidade. Isso coincidiu também com a edição pelo CONAMA da Resolução 237 de 97 que tentou esclarecer lá os problemas de conflitos e competências dos órgãos do SISNAMA e a Resolução ela na verdade ela vem reforçar ela vem consolidar o papel do município na gestão ambiental. Então essa ideia na cabeça do prefeito Celso Daniel e a chegada da Resolução ao CONAMA mostraram ao município mostraram à prefeitura que (...) que era possível dotar a cidade de uma estrutura de gestão ambiental que fosse na linha de fortalecer o conceito de Cidade Agradável. (PP)

As entrevistas confirmam a visão de CAETANO (2006) que entende que o governo municipal de Santo André percebeu que a qualidade ambiental seria um fator que poderia diferenciar positivamente o município na atração de investimentos e na geração de emprego e renda.

Esses resultados estão coerentes com o modelo de KINGDON (2006a e 2006b) segundo o qual um novo governo, ao enfatizar as suas concepções de problemas, faz com que assuntos que estejam entre suas prioridades recebam atenção.

Parece não ter havido nenhum evento focalizante (desastres, calamidades) no sentido dado por KINGDON (2006a e 2006b). Embora um dos entrevistados cite uma grande enchente na região no começo de 1997, esse não parece ter sido um fator relevante para colocar a questão ambiental na agenda. Uma questão mais forte, que vem implícita nas entrevistas é a grande magnitude dos indicadores de crise econômica, que segundo KINGDON (2006a, 2006b) pode atrair a atenção e colocar um tema na agenda.

Segundo, o humor e as forças políticas eram favoráveis, como mostram os trechos das entrevistas:

Então naquele momento eu enxergava assim muito claramente uma sintonia entre boa parcela da sociedade civil ligada a essa questão, uma parcela importante de governo ligada a essa questão, e algumas lideranças de governo importantíssimas ligadas a essa questão. Então vamos dizer sabe essa coisa de alinhamento de planetas? Então era tipo a discussão certa no momento certo com o pessoal certo (SC).

(...) o Celso(Daniel), ele ganhou uma hegemonia no legislativo absurda (...) dava pra dizer que aprovava qualquer coisa (PP).

Pode-se concluir que nesse momento os fluxos se convergiam (“um alinhamento de planetas”, na expressão de um dos entrevistados), abrindo uma janela de oportunidade.

Terceiro, outra questão que surgiu nas entrevistas foi o papel do prefeito Celso Daniel como empreendedor de políticas. Segundo KINGDON (2006a e 2006b) empreendedores de política são pessoas dispostas a investir seus recursos (tempo, energia, reputação, dinheiro) em ideias de futuras políticas que possam lhes trazer benefícios. Eles são motivados por combinações de vários elementos: reconhecimento por suas realizações, promoção de seus valores e até mesmo o simples prazer de participar. O empreendedor pode ser um especialista em determinada questão, geralmente com habilidade para representar ideias de outros indivíduos ou grupos, ou pode ser alguém que desfruta de autoridade no processo decisório, fazendo que o processo de formulação de políticas seja receptivo a suas ideias. Os empreendedores são negociadores hábeis e mantêm conexões políticas; são persistentes na defesa de suas ideias, levando suas concepções de problemas a diferentes fóruns. A junção dos fluxos referida anteriormente depende muito do surgimento do empreendedor certo no momento certo, que consegue “amarrar” os fluxos.

Fazendo a analogia com KINGDON (2006a e 2006b) , segundo o qual nenhum ator tem a capacidade do Presidente da República para estabelecer a agenda, é de esperar que, no nível local, o Prefeito tenha essa capacidade por desfrutar de autoridade no processo decisório, caracterizando-se como empreendedor de políticas.

A seguir são destacados trechos das entrevistas que mostram o papel de Celso Daniel como empreendedor da política, principalmente no sentido representar ideias de outros indivíduos ou grupos e de buscar reconhecimento por suas realizações:

(...) a gente levava ideias para ele muito simples e ele transformava essas ideias numa coisa muito maior do que até a gente tinha imaginado, então a gente levava pra ele, (...) ele pegava aquilo e tinha uma vontade política de fazer muito rápido e uma inteligência acima da média e transformava isso numa coisa muito maior (PP).

Então eu sentia, o Celso assim ele era um cara pragmático, frio, uma série de coisas, mas ele era um cara assim extremamente comprometido com o intelecto, comprometido com a vanguarda, comprometido com o factível assim de ser um governo que avança, que tem um resultado novo (SC)

O governo do Celso tinha (...) uma questão chamada marca de governo, (...) o que nós vamos deixar para que as pessoas percebam que são conquistas importantes (PP)

Ele incorporava (uma ideia) e fazia andar (PP).

Uma outra possibilidade de empreendedor de políticas, de acordo com KINGDON (2006a e 2006b), é um especialista em determinado assunto, no presente caso meio ambiente. Esse não parece não ser o caso de Celso Daniel, na visão de um dos entrevistados:

O Celso tinha uma visão boa na questão administrativa, mas isso eu tenho que falar, ele era zero na questão ambiental como todos os outros (SC).

6.8 FORMULAÇÃO

Reconhecida a necessidade de tratar uma questão por meio de uma política pública, os *policy-makers* precisam decidir sobre um curso de ação a ser seguido. Para fazer isso, eles devem avaliar as opções disponíveis para tratar do problema, entrando dessa maneira no processo de formulação da política. Como discutido no Capítulo 2, essa fase pode vir antes da entrada na Agenda ou ocorrer de forma paralela.

Na busca por alternativas têm um importante papel aqueles que KINGDON (2006a e 2006b) chama de atores invisíveis, que incluem os técnicos do governo e a sociedade civil.

No caso em tela, embora a rapidez da tramitação na Câmara pareça indicar pouca discussão, o forte dessa discussão das alternativas se dá nos bastidores (antes de chegar à Câmara) com abertura para participação da sociedade, como se vê nos trechos de entrevista a seguir. É interessante observar que os representantes do Poder Público têm uma visão mais restrita do alcance e dos resultados da participação:

Então essa ideia veio amadurecendo desde 97 e ,quando lançou a política, então a gente tinha trabalhado muito nos bastidores, ela não foi rápida, pra nós não foi rápida... a gente maturou muito isso. No primeiro momento (a discussão) foi interna (...) depois a gente discutiu com vários segmentos que ajudaram a montar (...) a política (...) mas assim a discussão foi mais com setores, ONG's (...) (PP)

(...) nós discutimos com alguns interlocutores que tinham uma certa tradição (...) da sociedade civil (...) algumas lideranças que a gente fez aí algumas consultas (...) em alguns casos resultaram em modificação no projeto de lei e em outros casos não, mas de alguma maneira (...) rápida (...). Então o que a gente fez foi identificar alguns interlocutores e fazer conversa com eles. Agora, (...) eles são interlocutores que são parciais (...) não tinham a legitimidade de ser representante do segmento (PP)

(...) o plano de gestão (PLAGESAN) foi uma das sugestões de pessoas da sociedade civil certo, então nós colocamos (PP)

Então quando surgiu a política de saneamento ambiental de Santo André ela foi trazida ao Fórum (de Cidadania) pra ser debatida (...) (SC)

(...) na verdade ela (a discussão) começou em 87 por aí, 87, 88. (...) caía muito negro de fumo das indústrias pneumáticas,...) e o polo petroquímico, (...) via o granulado no chão. Então quando começou toda essa movimentação (...) foi um dos primeiros polos assim do estado a fazer mesmo movimento na questão ambiental e simultaneamente estava surgindo a questão da Billings (...) a gente ia jogar peixe no Vale do Anhangabaú, a gente fazia tipo protesto terrorista (...) em 90, 91, nós fomos chamados pela prefeitura de Santo André e foi até feito dentro de um gabinete de um vereador (...) aí nós começamos a fazer parte da estrutura ambiental da cidade, (...) Nós participamos da Lei Orgânica (...) depois a gente ajudou na criação do próprio departamento que a gente acreditava que ia servir à Secretaria de Meio Ambiente na cidade (...) depois (...) eles passaram para o SEMASA, aí nós fomos para o SEMASA discutir com eles a estrutura do SEMASA (...) ajudamos muito a formar, até a ideia (...) a estrutura do Conselho (SC).

O que se pode ver é que na região naquela época havia grupos organizados buscando defender seus interesses, remetendo à Teoria dos Grupos (THEODOULOU, 1995a, DYE, 2008): os indivíduos com interesses comuns se reúnem, formal ou informalmente, em grupos para apresentar suas demandas ao governo, competindo com outros grupos para produzir um resultado favorável a seus interesses. O Governo entra como mediador de conflitos, negociando acordos que são oficializados na forma de políticas públicas.

No que se refere a alternativas, uma política municipal de meio ambiente é fortemente constrangida pelas políticas ambientais estadual e nacional, mas isso não significa que não haja possibilidade de diferentes formatos.

Uma primeira alternativa que surge é aquela de uma política ambiental regional, mas essa ideia não avançou, como mostram os fragmentos de entrevista:

(...) a gente queria fazer uma política em conjunto com os outros municípios, usar o espaço do Consórcio que estava fortalecido pela presença do Celso Daniel né, isso não foi possível, os outros municípios acabaram não se interessando (PP)

Então naquele momento nós não tínhamos acúmulos suficientes de discussão regional que permitisse essa construção de um arranjo regional, então o arranjo mesmo foi fazer a estrutura local (...) (PP).

Partindo então para elaboração de uma política municipal, as alternativas que se apresentaram foram a criação de uma Secretaria Municipal de Meio Ambiente para cuidar do assunto ou a delegação ao Serviço Municipal de Saneamento Ambiental – SEMASA.

O SEMASA é uma autarquia municipal, criada em 1969, como resultado da modernização de um órgão de administração direta da Prefeitura: o DAE – Departamento de Água e Esgoto. E inicialmente suas atribuições eram os serviços de água e esgoto, que constituíam os componentes do saneamento básico.

Como uma autarquia, o SEMASA possuía um grau de autonomia que o torna gestor dos seus próprios recursos e apresentava, à época, uma boa saúde financeira, fato esse que foi fundamental na opção por não criar uma secretaria de meio ambiente e delegar a execução da gestão ambiental à autarquia.

Alguns antecedentes que levaram a optar por essa alternativa são recuperados nas entrevistas:

(...) essa política de transferir para o SEMASA ela foi marcada primeiro por uma experimentação do finalzinho do governo (gestão 1989-1992 de Celso Daniel) de uma crise orçamentária da prefeitura, e o SEMASA já entrou pelo menos no último ano de governo financiando ações da prefeitura. Então foi isso que consolidou a ideia do Celso de que “bom, se o SEMASA faz isso vai conseguir continuar fazendo” (PP)

Foi feito um parecer jurídico, que (...) permitia ao SEMASA fazer financiamentos de ações que eram tipicamente da prefeitura com sentido de fazer saneamento ambiental. (...) O governo seguinte utilizou esse mecanismo pra fazer coisa tipo assim recapeamento de vias (PP).

(...) até a organização de favela vai pro SEMASA porque era onde tinha recurso (SC).

Já havia uma previsão de transferir a drenagem para o SEMASA no programa de governo de Celso Daniel porque “a prefeitura nunca vai ter dinheiro pra fazer investimentos mínimos necessários que a cidade precisa” (citação atribuída a Celso Daniel por um dos entrevistados). Essa transferência foi feita em 1997.

Segundo as informações dos entrevistados, o início da gestão é marcado por uma forte crise financeira, levando a uma série de cortes de despesas, com demissões de funcionários, redução de salários, privatização da Empresa Pública de Transportes de Santo André criada no governo anterior de Celso Daniel. Nesse contexto de crise, foi tomada a decisão de transferir para o SEMASA o gerenciamento de resíduos sólidos. Dessa forma, nas palavras de um entrevistado:

a gestão ambiental vem meio que como uma decorrência natural. Este modelo de gestão integrada e centralizada ele não surgiu como um projeto, ele surgiu como uma necessidade e no meio do caminho se mostrou um projeto consistente e se ampliou (PP)

Outras falas trazem alguns elementos da capacidade do SEMASA para abarcar a gestão ambiental:

(...) o SEMASA começou a trabalhar já bem antes na primeira gestão do Celso (Daniel) com o que se chamou de saneamento integrado que hoje inclusive foi incorporado pelo Ministério das Cidades (...) Então esse foi o grande motivo, o SEMASA tem condição de tocar isso da forma que está montada hoje por ser uma autarquia, ter mais agilidade e por ter condições mesmo e recurso pra fazer, recursos financeiros, recursos humanos (...) (PP)

Essa política muito fundada na capacidade de investimento do SEMASA, isso foi fundamental né porque as taxas de água e esgoto poderiam financiar, esse era o conceito, financiariam as políticas ambientais que não teriam recursos na administração direta (PP)

Se era pra ser importante tinha que ter grana e (...) não tinha grana, (...) Então você tem a primeira questão do saneamento integrado, a gente chegou a participar de vários seminários que juntava política ambiental, saneamento, mas tinha uma outra questão que era (...) recurso: o SEMASA estava bem das pernas e a prefeitura não estava (SC)

O que se pode ver aqui é uma política que se forma não exatamente de maneira *top-down*, mas que se forma pela agregação progressiva de ações que a legislação posteriormente vem organizar e acrescentar elementos. A política se forma então a partir de ações incrementais, abrindo espaço também para dependência da trajetória, conforme (PIERSON, 2004): grandes consequências podem resultar de eventos relativamente pequenos ou contingentes; mas, estabelecido um curso de ação, fica difícil revertê-los.

6.9 DECISÃO

Elaborada a proposta de Lei, ela foi submetida à Câmara Municipal, que é, em princípio, o órgão que tem o poder de decisão. Como realçado no item 2.5.1, “Percepção dos Problemas e Formação da Agenda”, muitas vezes, o que ocorre nas arenas formais de decisão é o mero reconhecimento dos resultados, já que as grandes decisões já estavam tomadas. Como o governo tinha uma maioria tranquila na Câmara, os projetos do Executivo eram facilmente aprovados. Algumas falas comprovam a pouca atuação da Câmara na questão, que já havia sido constatada na análise da tramitação do processo:

(...) aquele governo do Celso (Daniel) tinha uma ótima governabilidade na Câmara (...) praticamente as coisas que se construíam no Executivo basicamente eram aprovadas... (SC).

(...) quando ia para a Câmara dificilmente algum vereador ia se opor assim estruturalmente, dizer assim “ah, isso não serve”, fazia alguns ajustes naturais e tal, mas do que eu acompanhei naquele período o que ia para a Câmara era aprovado (SC).

(...) o Celso ele ganhou uma hegemonia no legislativo absurda (...) dava pra dizer que aprovava qualquer coisa, tanto é que aprovou a taxa de drenagem, aprovou a taxa do lixo, aprovou coisas

que em São Paulo, por exemplo, a gente não conseguiu aprovar (...) o Celso (...) conquistou uma hegemonia para governar que lhe permitia ter projetos ousados (...) então eu acho que esse é um aspecto relevante que talvez explique certos ritos quase que sumários mais do que outros interesses localizados, (PP)

Celso Daniel sempre conseguia ter respaldo total na Câmara né, a base dele era muito bem consolidada porque os outros partidos eram muito diluídos (...) a gente apresentou o projeto pra bancada nessa época e o pessoal não tinha muita massa crítica (...) para discutir (...), então não teve muito problema para aprovar.(PP)

O Legislativo no nosso país não legisla ele faz o que o Executivo quer (SC).

Essa fraca atuação do Legislativo, embora não esperada, parece ser regra e não exceção e, de certa forma, destaca as limitações dos modelos de análise de políticas públicas. Como destaca SALAZAR (2007), os modelos partem de premissas que são demasiadamente enviesadas com o contexto político dos Estados Unidos, incluindo aí a noção de um poder legislativo que participa na formulação e implementação das políticas e programas.

De acordo com HOWLETT e RAMESH (1995) o Legislativo frequentemente tem um papel menor, e a maioria das leis é proposta pelo Executivo e mesmo a influência dos partidos nas políticas públicas se dá por meio de seus membros no Executivo em menor grau por meio do Legislativo.

No Brasil, no âmbito federal, a maioria das propostas aprovadas são originárias do Executivo e a participação do Legislativo com alterações tende a ser a mínima possível (DINIZ, 2005). No nível estadual, a quadro não é muito diferente: de acordo com um levantamento recente, 80% das leis que chegam para a sanção do governador do Rio de Janeiro são consideradas inconstitucionais pela Procuradoria Geral do Estado⁸.

Por outro lado o Neoinstitucionalismo pode explicar essa situação de Santo André naquele momento. Os resultados eleitorais e as características do sistema partidário fizeram com que Câmara não constituísse um ponto de veto. Então os custos de transação para aprovação da lei eram baixos.

⁸ Notícia publicada pelo Jornal O Globo em 19/06/2011, reproduzida em <<http://www.conjur.com.br/2011-jun-19/leis-inconstitucionais-afastam-brasileiros-direitos>>,. Acesso 22 nov. 2011.

6.10 IMPLEMENTAÇÃO

Aprovada a Lei 7733, ela foi regulamentada, sendo criado o Departamento de Gestão Ambiental dentro do SEMASA e realizado concurso para contratação de técnicos.

E, claro, a implementação molda a política seja pela priorização de ações que estabelece como também pela regulamentação. No presente caso, foram editados vários decretos, com alguns gerando polêmica e sendo revistos, como mostra o trecho de entrevista a seguir:

(...) os primeiros decretos eles foram modificados várias vezes porque a política (...) é uma lei genérica que aborda vários assuntos e a medida das necessidades a administração ia elaborando decretos pra regulamentar determinados assuntos: questão do ruído, (...) regulamentação da fiscalização ambiental, pra regulamentar o licenciamento. (PP)

E é no momento da implementação que surgem as primeiras resistências, dentro e fora do governo, principalmente no que se refere ao licenciamento e fiscalização, como mostram os trechos a seguir:

Licenciamento (...) foi a quebra de paradigma dentro da administração, eu acho que o início do licenciamento em Santo André foi bem traumático pra quem passou. (...) Então esse processo ele foi muito duro (...) porque até para a administração municipal incorporar a necessidade de licenciar obras públicas, então foi um trabalho muito intenso de convencimento, convencer a habitação, convencer o pessoal de transportes (PP)

(...) e eu vou me preocupar tanto com a padaria, licenciamento ambiental não vai ser só do Carrefour, licenciamento ambiental ela vai ser da padaria porque eu preciso saber da onde vem a lenha (...) Então (...) vem de uma forma (...) ambiciosa, eu vou cuidar e às vezes em algum lugar até pecando por excesso, (...) quando você não tinha o mínimo né você não tinha uma base mínima na área de planejamento e mesmo na área de ambiental, muitos atores não estavam preparados (...) (PP)

(...) a questão do licenciamento também porque você muda a cultura da cidade, mas normalmente as pessoas recebem muito bem. (...) era uma nova obrigação, a pessoa, o empreendedor já tinha que se licenciar no estado né ele passou a se licenciar no município. Só que no começo o município demorava mais que o estado e era muito mais exigente que o estado né. Então teve muita discussão acerca disso, muita reclamação. (PP)

(...) a questão do ruído, (...) foi uma guerra na cidade a fiscalização de ruído, porque todas as igrejas praticamente tiveram que passar pelo processo de tratamento acústico, bares foram fechados, então foram muitas reuniões com sindicatos na época dos bares e restaurantes (...)

Grande parte desses conflitos se deu porque o órgão ambiental estadual, a CETESB, não assinou um convênio com o SEMASA. Então o SEMASA começa licenciando o impacto local com base na Resolução 237 do CONAMA. Embora tenha sido publicada uma lei Municipal autorizando Santo André a firmar

convênio com estado para o repasse ao Município de atribuições de fiscalização e licenciamento ambiental, a assinatura do convênio só vai acontecer em 2004.

Mas um ponto que surgiu em algumas entrevistas era que, mesmo com os conflitos, os aspectos técnicos sempre prevaleciam:

(...) o (aspecto) técnico sempre prevalecia, a decisão técnica, (...) isso pra gente dava uma segurança muito grande de trabalho, o técnico sempre foi muito ouvido (PP)

ele (o prefeito) dizia (...) o seguinte “vocês têm que cumprir a legislação e vocês têm que ter capacidade técnica de sustentar os atos de vocês. Feito isso não tem acordo” (PP)

O conselho de meio ambiente foi instalado é conhecido como um conselho ativo, embora não esteja exercendo plenamente suas atribuições (NUNES, 2010).

A implementação dos instrumentos avançou em diferentes graus e, nesse sentido, é interessante estabelecer um paralelo com a Política Nacional de Meio Ambiente, onde o menor avanço é dos instrumentos ligados à informação. Em Santo André, não avançaram o Sistema de Informações Ambientais e o PLAGESAN.

De maneira geral essa parece ser uma característica das políticas ambientais nos diferentes níveis federativos: o avanço maior é nos instrumentos de comando e controle. É o que mostra o trecho de entrevista a seguir:

Ela tem uma característica e não podia ser diferente na época de centrar muito fogo em estratégias de comando e controle. (...) ela não avança em outros instrumentos como instrumentos econômicos (...) Acho que (...) como toda política ambiental ela começa com comando e controle. Ela precisa dar o segundo passo que não foi dado em Santo André e que não foi dado nem no Estado (...) (PP).

6.11 AVALIAÇÃO

Até o momento não houve uma avaliação da Política de Gestão e Saneamento. Segundo alguns entrevistados foi feito um balanço aos cinco anos, com dez anos foi publicado um folder com uma síntese de ações, mas avaliação sistemática não foi feita.

No rigor do conceito mais racionalista de avaliação, de se comparar indicadores antes e depois da política, a política em questão não é avaliável. Primeiro, por não

ter metas claras e, segundo, porque o instrumento que possibilitaria tal avaliação, o PLAGESAN, não avançou. O PLAGESAN estabeleceria as metas e traria um diagnóstico da situação ambiental do município.

O SEMASA chegou a apresentar uma proposta para o PLAGESAN no final do ano de 2008 (SEMASA, 2008) na sua página na internet. Essa proposta deveria ser discutida pelo Conselho, mas atas das reuniões posteriores não mostram nenhuma discussão nesse sentido.

De acordo com um entrevistado:

(...) no momento (...) que era o momento de implantação (...) eu achava que nós não teríamos (...) nem fôlego e nem maturidade para criar um plano de gestão (PLAGESAN). Agora eu acho que esse é o momento da cidade ter (...) um plano que aponte quais são as prioridades ambientais da cidade, aponte as metas e aponte os indicadores pra medir (...) (PP)

Em um momento posterior, segundo outro entrevistado houve uma discussão do PLAGESAN:

(...) a gente trabalhou internamente, (...) discutimos com a sociedade, fizemos um trabalho muito interessante que eu tenho impressão que não deram continuidade nisso. (PP)

Mas como ressaltam PERSSON e NILSSON (2007), a prática da avaliação tem sido diferente do que a literatura recomenda: a maioria das avaliações usa dados de entrevista e a minoria é baseada em dados quantitativos, oriundos de monitoramento. Então é possível avaliar a política a partir de um conceito mais abrangente de avaliação como de ROSSI E FREEMAN (1993): aplicação sistemática de procedimentos de pesquisa social para verificar a conceitualização, desenho, implementação e utilidade dos programas de intervenção social.

Buscando uma avaliação preliminar, sem ter a pretensão de avaliar a política no seu sentido pleno é que, além das questões relativas às fases de formulação da política, também foram buscadas as percepções dos entrevistados com relação a alguns itens propostos por ROSSI e FREEMAN (1993) e alguns critérios propostos por MICKWITZ (2003), como forma de entender o que política é na prática e subsidiar a aplicação de ferramentas de avaliação. Essas percepções são apresentadas a seguir.

6.12 DOS OBJETIVOS DA POLÍTICA

O primeiro passo foi buscar entender que objetivos e pressupostos implícitos embasavam a política, por meio das entrevistas. Um ponto que surgiu nas respostas foi tratar a questão do território:

(...) o que se pretendia na época era que Santo André tivesse uma política ambiental que olhasse o território todo como recurso (...) ter uma política pro território (...) (SC)

Santo André tinha uma área muito grande de mananciais (...) com uma ocupação muito complicada, então assim a primeira questão (era) vamos ver como é que a gente trabalha isso (...) Então (...) a gente começou a tentar entender o território a partir da política e aí a gente jogou grandes questões do território pra política.(PP)

Outras respostas vão no sentido da prevenção, da antecipação:

(...) o grande objetivo (...) é se antecipar ao processo numa cidade que totalmente comprometida, deteriorada, (...) na hora que você falou “olha, vou estabelecer uma política ambiental”, é quase que você fala assim “olha, vamos cuidar desse negócio daqui pra frente, vamos nos antecipar e vamos frear esse processo de degradação ambiental da cidade (...) (PP)

Ou ainda, vendo a política como forma de organização da administração:

(...) aperfeiçoar o desenho da política ambiental no sentido de romper o quadro da fragmentação institucional dentro da prefeitura (...) (PP)

(...) a gente não tinha ordenamento nenhum para as questões, (...) tão a gente quis na verdade dar um disciplinamento pra isso e aí (...) a política veio nesse sentido (...) (PP).

Ou no sentido de melhorar a qualidade ambiental

(...) construir de verdade uma ação de saneamento ambiental que ajudasse a melhorar a qualidade de vida do município (PP).

(...) entrar nessa lógica da Cidade Agradável, tentar fazer ações de oferecer uma cidade com mais qualidade (...) (PP)

(...) pra dar uma cara de cidade ambiental (PP)

No sentido de dar autonomia ao município

(...) dar mais autonomia pro município (...). torná-lo atuante nessa área, é garantir a autonomia municipal (PP)

Compatibilizar meio ambiente e desenvolvimento:

(...) essa ideia de desenvolvimento econômico e meio ambiente são concepções representam concepções dicotômicas de romper também (...) tentar desdicotomizar um pouco essa ideia de meio ambiente necessariamente vai contra o desenvolvimento econômico (...) (PP)

(...) a gente queria preservar, mas preservar assim: olha isso é possível continuar junto com o desenvolvimento sustentável (...) (SC)

Ou ainda no sentido de influenciar mudanças de comportamento:

Modificações, modificações ... postural (sic) (...) as modificações que a gente pensava eram comportamentais, no campo da educação ambiental (...) (SC)

Essa visão dos objetivos implícitos é importante para reconstruir a teoria da intervenção. Para PATTON (1997), há três principais abordagens para desenvolver a teoria da intervenção: a) dedutiva (baseada nas teorias da literatura acadêmica); b) indutiva (obtida a partir de trabalho de campo); e c) focada no usuário (trabalhando com os usuários da avaliação para extrair e especificar suas teorias implícitas de ação). Naturalmente as diferentes abordagens podem ser usadas em conjunto, cada uma cobrindo uma parte do processo. Com base nas falas e no conhecimento dos mecanismos de implementação das políticas ambientais (abordagens indutiva e dedutiva) algumas possibilidades da teoria da intervenção podem ser apresentadas (Figura 9).

6.13 EFICÁCIA

Sobre a questão de atender aos objetivos propostos, uma questão que surge nas entrevistas é de que os objetivos não são pontos estáticos a serem atingidos, mas um processo. Há visões mais pessimistas e mais otimistas de tal processo:

Não, eu acho que não, isso daí é um processo (...). Eu diria não no local, não no regional, não no estadual e não no federal (...) algumas coisas foram implementadas, mas muito aquém da nossa expectativa (...) Mas está indo assim num aspecto progressivo, não assim um “muito aquém” parado. Não, é um “muito aquém” andando, andando ainda no sentido positivo, mas numa velocidade muito baixa. (SC)

Figura 9. Diferentes possibilidades da teoria da intervenção da Política de Gestão e Saneamento Ambiental de Santo André

Fonte: elaborada pelo autor com base nas entrevistas e no conhecimento dos mecanismos para implementação de políticas ambientais

Sim, porque é processo, não dá pra você achar que vai chegar num dia e que depois de quatro anos de governo você vai sair daqui e vai estar tudo certo (...) Se você pensar (...) que (...) nesse curto espaço de tempo você consegue estabelecer uma política, montar uma equipe, consegue inclusive municipalizar o licenciamento (...) Então assim, conseguiu estruturar, não conseguiu romper (...) o contexto de uma cidade que já está totalmente comprometida e de uma coisa que já deveria ter começado há muito tempo e não começou e você está começando ali, (...) não dá pra dizer que ela vai resolver tudo (...) (PP)

Numa escala de zero a dez nós estamos no um (...) nós saímos do zero e chegamos no um, e eu não sei por quê não consegue chegar no dois (SC).

Outros realçam a dificuldade

Olha (...) acho que foram feitos alguns avanços, (...) mas (...) a compatibilização da agenda urbana e a agenda ambiental, esse é o grande desafio, (...) não só Santo André eu acho que muitas metrópoles (...), por exemplo, algumas reivindicações do Estatuto da Cidade, como compatibilizar isso com agenda ambiental, tem até conflitos dentro da própria legislação ambiental, incompatibilidades (...) Desde questões de interpretação sobre o que você faz, qual a política de adequação de assentamentos precários em torno das grandes bacias hidrográficas daqui da grande São Paulo, você tem Billings, Guarapiranga, essas questões a gente nem começou; de enfrentar esses grandes dilemas da urbanização brasileira, então também Santo André a gente ainda está, digamos assim, patinando nisso (...) (...) isso também é política ambiental (...) (PP)

As grandes metas sim, mas tem muita coisa que, (...) não dá conta porque você depende dos (municípios) vizinhos. Essa característica de gestão metropolitana é muito complicada pras políticas ambientais sendo tocada só pelo olhar municipal. (PP)

Ou mostrando uma certa visão de estagnação:

(...) de 97 a 2000 é que houve a construção dessa política das estruturas, capacitação de equipes, etc. que depois seguiu um certo rumo, mas (...) na minha percepção nada significativo a partir de então. Santo André meio que ficou em compasso de espera só que numa posição diferenciada (...) Então é referência, mas (...) é como se fosse o cara que acumulou dinheiro e vive de renda (...) (PP)

(...) acabam ficando sem resultado, então ele vai pulverizando, vai enfraquecendo, (...) porque aquela pressão, aquela coisa assim foi se acomodando um pouco...(SC)

E naturalmente há as visões positivas,

(...) meu balanço lá no SEMASA eu acho que é muito positivo (...), eu acho que os resultados são (...) nas várias áreas que a gente atuou, drenagem, política ambiental ou defesa civil (...) (PP)

Acho que sim, eles têm uma sociedade bem atuante, esclarecida, que participa, a fiscalização em Santo André é muito séria, aplica (...) as normas previstas. (...) eu acho que avançou bem (...) (PP)

Por fim uma das falas diz da impossibilidade de avaliar:

Eu acho que a política (...) não avançou pra construir indicadores na cidade, então eu não saberia te dizer se ela atingiu os objetivos. Eu acho que do ponto de vista conceitual que (...) o objetivo (...) era empoderar a cidade para fazer a gestão ambiental ela atingiu, mas eu acho que ela não amadureceu no sentido de criar indicadores. Os indicadores são “bom, eu faço um monte de coisas lá no meio ambiente, um monte de gente está trabalhando, isso está resultando em melhora da qualidade ambiental da cidade ou não está? E quais são os meus indicadores para

mostrar isso? E se ele não está melhorando onde é que eu mudo a minha forma de trabalho pra buscar melhoria?”. Então nós não temos esse indicador como eu acho que não tem em quase nenhum lugar (...) (PP)

6.14 EFETIVIDADE

Quando se implementa uma política, o que se espera são mudanças na realidade, o que nem sempre é automático com o atendimento dos objetivos. Os entrevistados foram, então, questionados se a política alterou a realidade do município. Muitos dos entrevistados entendem que sim, mas há visões pessimistas:

Alterou. Eu acho que você tem que pegar Santo André, por exemplo, na área de parques e de áreas verdes (...), a política ambiental e as áreas verdes do município passaram a ser uma marca (...) (SC)

Totalmente, totalmente, totalmente, (...) (PP)

Eu acho que sim, eu acho que foi bem bacana nesse sentido (...) Santo André até virou referência (...) (PP)

(...) há uma mudança sim. É lenta, é lenta por conta que são questões muito sistêmicas (...) mas eu acredito sim que há uma mudança não talvez em toda a cidade (...) (SC)

(...) assim olha mais no marketing, mais no marketing (...) (PP)

6.15 RELEVÂNCIA

Um dos critérios para avaliar a uma política é se ela cobre os pontos mais relevantes. As respostas também se dividem:

Eu acho que cobria, eu acho que cobria porque eu acho que delas se desdobrariam outras (...) (SC)

Tratava de forma geral (...) O problema...muitas vezes o segredo está nos detalhes e particularmente na execução disso (...) (PP)

Eu tenho certeza, eu já falei pode ser que me falte modéstia, pode ser que um dia fale “pô você está exagerando”, (...) (PP)

Não, não, não, ainda está muito longe, está muito longe e vou te falar porque isso não atinge. A questão individual de cada pessoa é maior do que o do coletivo. Então é comportamental isso entendeu? A pessoa se torna prefeito, a pessoa atinge um cargo dentro da administração, ele não

consegue se desvencilhar das questões particulares dele, ele continua lá dentro sendo ele no individual, ele não é capaz de pensar no coletivo e isso dificulta qualquer trabalho (SC)

6.16 ACEITAÇÃO

Os resultados das entrevistas mostraram que não houve resistências para criação da política. As resistências surgiram na implementação como discutido anteriormente. Mas, de maneira geral, os entrevistados entendem que os diferentes setores aceitam bem a política ambiental:

Aceitam, aceitam, eu acho que sim. É claro, deve haver exceções, a lei fala de uma certa exigência que eventualmente o órgão público quer que seja a curto prazo e eles querem um prazo muito maior, quer dizer essa negociação sempre vai existir, mas aceitam, eu não vejo problema nisso (...) (SC).

A implantação, a operação da política enfrenta resistências normais em qualquer cidade. Então na medida em que você começa a tomar medidas administrativas você vai multar, você vai advertir você vai embargar uma determinada atividade, você tem uma reação (...) (PP)

Eu acho que sim, eu acho que sim abrindo uma aspas aí né, eu acho que a grande crise hoje da questão administrativa ambiental ... você cria uma estrutura e você acha que vai descentralizar, vai operar, vai capacitar, vai agilizar... Não, então você continua assim o que é certo eu demoro dez anos e o que é errado eu demoro dez anos (SC)

6.17 EQUIDADE

No que se refere à equidade, a visão dos entrevistados é de que a política não apresenta problemas, mas surgiram visões de que o poder econômico sempre está em vantagem e que a população mais pobre sempre é mais prejudicada. Mas existe o entendimento de que essa questão extrapola a política ambiental e mesmo o nível municipal:

O setor produtivo eu acho que ele sempre ele nunca perde e nem ganha ele mantém né, então as indústrias, o parque industrial ele sempre tem um online, tem um acesso privilegiado, (...) (SC)

(...) você tem hoje uma parte das nossas áreas de preservação que estão ocupadas principalmente por pessoas de baixa renda né e aí é um problema (...) ao mesmo tempo em que essas ocupações estão afetando o meio ambiente (...) do ponto de vista social não dá pra expulsar simplesmente as pessoas de lá né, além do que é uma briga se negociar a transferência dessas pessoas para outro local. (...), então eu acho que essa população ela é também prejudicada, por quê? Porque talvez

falte dentro da política ambiental uma forma, vamos dizer, clara e segura de garantir essas desocupações sem afetar essa população. (SC)

Ela (a lei) foi feita pra todos, eu acho que na verdade tem um prejudicado, mas não é uma coisa que eu consigo ver que é uma coisa (...) que extrapola o nível municipal. Se você pegar licenciamento de urbanização de favela nenhum saiu (PP).

Olha eu posso falar em termos gerais, me parece que esse quadro de degradação ambiental quem sofre mais com essa desconexão das agendas urbanas, ambiental, moradia, uso e ocupação do solo, política de bacia hidrográfica (...) são as populações menos abastadas né, me parece que exatamente esse é o quadro que vai se agravando (PP)

(...) o econômico é privilegiado. Mas isso não é novidade, desde a época da senzala nós temos isso. Agora o prejudicado que eu vejo, é muito triste, é a periferia, é a classe pobre (SC).

Esse privilégio do setor econômico remete a LINDBLOM (1981), conforme discutido no item Teoria dos Grupos. Segundo esse autor, esse privilégio vem da necessidade de haver crescimento econômico para geração de empregos e crescimento da base de arrecadação de impostos, o que pode ser particularmente relevante para o caso em tela, em que a política vem como forma de retomar o crescimento econômico.

6.18 TRANSPARÊNCIA

Nesse ponto, as respostas são unânimes em reconhecer que existe a transparência, vendo o Conselho como instrumento dessa transparência:

Pelo conselho (...) nós criamos o COMUGESAN (...) isso era uma coisa muito interessante, a participação sobretudo de órgãos de moradores da área de mananciais, uma atuação muito forte e muito persistente, eu acho que isso deu um grande avanço (PP)

Sim, sim, porque a gente fez conferência, nós fizemos discussões na cidade, trabalhamos com setores específicos, quando o SEMASA na época inclusive foi a primeira cidade de São Paulo a fazer o licenciamento municipal né isso foi muito amplamente discutido com vários setores, (PP)

Olha eu acho que isso melhorou, isso é uma das áreas que eu acho que melhorou, melhorou muito, hoje você pode entrar numa internet, ir lá e pesquisar o que está sendo feito, eu acho que isso foi uma grande conquista desse século, dessa década. Eu acho que isso evoluiu, ainda não está os meus sonhos, mas eu acho que evoluiu (...), hoje já se pode encontrar uma reunião do COMUGESAN dentro da internet e outras coisas que a gente precisa. (SC)

Até... eu acessava muito o site do SEMASA pra mostrar como um dos exemplos de site né, e eu até recentemente eu lembro que eu via lá as licenças emitidas, as solicitações de licenças, quer dizer, esse tipo de informação ele me parece que está sendo mantido público. Uma outra coisa é se as pessoas, os interessados vão lá acessar, mas a informação está pública (PP).

Vale ressaltar alguns pontos que foram pouco lembrados pelos entrevistados. Um deles é que toda legislação ambiental está disponível na página do SEMASA na internet. Também estão disponíveis todos os formulários de licenciamento. Embora pareça uma coisa natural, essa não é a regra da maioria dos municípios.

6.19 INTEGRAÇÃO

A integração também, e isso não poderia ser diferente, é vista como um processo. Há visões mais pessimistas e mais otimistas por parte dos entrevistados:

Eu acho assim, eu acho que ela não está integrada com as demais pelo aspecto que se deseja essa integração, mas ela já está interferindo nas demais. (...) No passado não interferia era um problema seu eu não quero nem saber e você se vira, hoje não, elas interferem, tem mecanismos para isso se ajustar, adequar, às vezes mais fáceis às vezes mais duros (...) (SC)

Eu acho que agora com o Plano Diretor acaba se integrando sim tá, porque começa a haver discussões cruzadas entre as outras políticas né – política de desenvolvimento urbano, política ambiental, política de desenvolvimento econômico com as outras duas. (SC)

(...) na hora que junta no SEMASA e junta com saneamento e drenagem só isso já seria um grande avanço, já é um grande avanço de pensar a questão ambiental com a questão do saneamento, pelo menos ali no mesmo prédio (...) então esse era um avanço. Por outro lado, eu acho que ainda prevalecia na prefeitura e nos quadros técnicos os dirigentes, talvez no final menos, mas no começo, uma visão setorial muito grande (...). Eu acho que uma política ambiental pra estar certa ela necessariamente ela vai ter que extrapolar a visão setorial da área (...) então assim faltava eu acho que uma visão mais integradora em relação a essa questão

Então assim, é óbvio que é um avanço, a gente era referência nacional, você vai lá, banca de fazer, de licenciar (...), agora não quer dizer (...) que você conseguiu superar a visão setorial. (PP)

Eu acho que a gente tem um caminho enorme pela frente entendeu e aí eu acho que as duas coisas, eu acho que tanto essa agenda ambiental tem que entrar mais na política interna, Plano Diretor tem que ser um instrumento também de recuperação e preservação ambiental entendeu, como eu acho que a gente tinha que entender esse ambiental urbano de uma outra forma entendeu, eu acho que a gente tinha que construir uma visão mais interdisciplinar.(PP)

Eu não acho que nós conseguimos avançar. Há uma percepção de que isso é importante, mas na prática fazer isso é mexer com muitos interesses, dificuldades dentro da máquina pública, administração pública, desde interesses setoriais dentro das Secretarias até o próprio movimento, movimentos sociais não se dialogam, movimento de moradia, movimento ambiental, e até dentro da academia tem os planejadores urbanos, você tem os cientistas ambientais, enfim você dá uma desconexão, há uma desconexão em várias múltiplas frentes desconectadas. (...) talvez Santo André tenha feito alguns avanços (...) mas essa questão macro (...) da integração eu acho que não avançamos muito.(PP)

Estão, estão integradas (...) nós começamos a trabalhar um plano de gestão porque (...), tem várias políticas setoriais, internamente ao SEMASA você tinha muita coisa também que se dialogava por algum motivo, mas não fazia a gestão, então a gente inclusive na época avançou e

a gente trabalhou com plano de saneamento na lógica da gestão, a gente chamou de PLAGESAN (...)(PP)

Não, não, não, isso aí só está no cronograma das prefeituras. Só está na cabeça de quem está lá dentro, mas que não sai que não levanta da cadeira e vai pra fora ver tá, ou não houve ainda, poxa às vezes a sociedade civil chega com boas ideias, a sociedade organizada, mas fica no papel (SC)

Então um exemplo (...) a área de proteção de mananciais, nós temos que proteger a área de mananciais, tem gente ocupando a área de mananciais de forma inadequada, nós temos que oferecer alternativas para elas, certo? Então uma coisa é a ação de fiscalização e controle que tem que ser feita, uma outra coisa é bom está bom, mas como é que eu resolvo o problema dessas pessoas? Qual é a alternativa que a gente resolve? Então nós havíamos construído essa ponte, por exemplo, com a Secretaria de Habitação que já trabalhava com a lógica de identificar nos programas habitacionais uma certa cota pra moradores eventualmente retirados de áreas de risco em áreas de mananciais. Uma outra vertente foi também em área de mananciais um trabalho de regularização fundiária que nós começamos a fazer num dos bairros de Santo André que era exatamente de mostrar para os moradores que além da mão da fiscalização existia a mão da regularização também. Então essa ponte estava prosperando.(PP)

Chama atenção a citação voluntária do Plano Diretor pelos entrevistados, às vezes até confundindo o Plano Diretor e a Política ambiental, mostrando que “*pelo menos na cabeça das pessoas*”, na expressão de um dos entrevistados, essas questões estão integradas.

6.20 PONTOS FORTES

Surgiram diferentes visões sobre os pontos fortes da política. Há desde o entendimento de que “*existência da política em si*” ou aspectos institucionais são pontos fortes, até visões de alguns instrumentos como ponto forte, ou mesmo certos princípios. Um ponto que surgiu em vários momentos das entrevistas foi a qualificação e autonomia do corpo técnico como um ponto forte. Alguns trechos das entrevistas são destacados a seguir:

Eu acho que a estrutura da política (...), os departamentos (...) de análise assim estruturalmente foram bem planejados, eles têm competências claras (...) (SC)

Ponto forte é aquilo que eu falei em termos de avanço institucional, papel do SEMASA, isso é importante, a modernização da gestão com fluxos com mecanismos de elaboração de projetos e os indicadores e avaliação, eu acho que com todos os problemas houve um avanço ao longo do tempo (PP)

outro ponto forte da política (...) eu diria que essa burocracia Weberiana dentro do SEMASA é algo forte, eles têm quadros excelentes lá (...) esses quadros, essa profissionalização da burocracia no bom sentido da palavra isso é um ponto forte em Santo André (...) (PP)

Um ponto muito positivo é Santo André ter essa autonomia, mas porque (...) tem uma equipe de alto nível, muito bem formada e muito com um longo percurso prático operando as contradições que são inerentes a essa área. (PP)

(...) essa articulação entre a política urbana e a política ambiental, (com) todas as limitações eu acho que houve um avanço, e esse é um ponto forte (...) (PP)

o aspecto mais positivo da política ambiental de Santo André que é você ter a gestão integrada, (...), portanto poder fazer a gestão dentro dos limites do município e poder fazer digamos com competência (PP)

(...) é você fazer dentro da política essa integração das várias pequenas políticas que tinham descentralização de setores (...) e integrar com uma visão única de política ambiental. (PP)

O grande ponto forte é a integração (...) do saneamento (PP)

Hoje eu estou vendo (como ponto forte) o COMUGESAN no que se tange assim a respeito dentro dele, dentro dele pra gente poder conversar (...) (SC)

(...) o instrumento do licenciamento que te permite fazer o controle preventivo (PP)

(...) é a questão do licenciamento, entendeu, ela entra tentando dar conta de tudo e eu acho que isso é uma coisa seria o ponto forte. (PP)

(.) destinação de resíduos sólidos (...) é uma boa política (SC)

6.21 PONTOS FRACOS

Na questão dos pontos fracos houve uma menor diversidade nas repostas, mas ainda sim diferentes visões emergiram. É interessante notar que aspectos considerados pontos fortes na visão de alguns entrevistados, como a integração, aparecem como pontos fracos na visão de outros, como mostram os fragmentos a seguir:

um (...) ponto fraco é essa necessidade de se fazer (...) uma articulação entre o ambiental e o urbano até o desenvolvimento econômico e a política do saneamento ambiental integrado. Isso também nós não conseguimos, eu acho que Santo André não conseguiu avançar muito (...). (PP)

Com certeza (...) a visão setorial (PP)

Outro ponto destacado nessa questão foi a falta de continuidade e estagnação, que também surgiu em outros momentos das entrevistas:

(...) falta de continuidade de uma vocação de referência. Santo André perdeu, estacionou essa continuidade de vocação de referência (...). O ponto fraco é que a gente está estagnado (...) (PP)

Também é recorrente ao longo das entrevistas uma visão um certo arrefecimento da sociedade civil:

Um ponto fraco da política (...) é a fragilidade da representação da sociedade civil, da capacitação da sociedade civil, da organização da sociedade civil e naturalmente o desinteresse dos “interessados” (SC)

Outros pontos que surgiram foram a falta de um padrão de referência (não havia políticas ambientais municipais para servir de parâmetro), a não consideração das deliberações do COMUGESAN e a coleta e tratamento do lixo.

6.22 OPORTUNIDADES

Como oportunidades foram citados a Lei dos Consórcios (a possibilidade de os municípios se *juntarem em consórcios e criarem organismos regionais com uma possibilidade de resultados práticos muito mais rápido*), as políticas do Ministério das Cidades na área de Saneamento, a questão da água de reúso, a economia verde e a criação de selos ambientais.

6.23 AMEAÇAS

Como fatores externos que representam ameaças para política ambiental foram citados os grandes eventos como a Copa do Mundo e as Olimpíadas, com dinheiro vindo de cima para baixo, sem considerar os fatores ambientais; programas como Minha Casa, Minha Vida, PAC, programas articulados a partir da escala federal, com pressão para executar projetos de maneira rápida que nem sempre em sintonia com a política urbana e ambiental; o crescimento econômico e por fim o risco de a SABESP assumir o Saneamento do Município, cessando a fonte de recursos para a política ambiental.

6.24 APLICABILIDADE DO ARCABOUÇO DESENVOLVIDO

Partindo das recomendações dos diferentes autores de que a AAE deve usar as estruturas existentes e detectar os momentos onde a decisão, duas oportunidades de implementar a AAE aparecem no contexto de Santo André: o PLAGESAN e a revisão do Plano Diretor.

O PLAGESAN, de acordo com a Lei 7733, deve ser quadrienal e seu artigo 20, traz alguns elementos dos quais a AAE pode se beneficiar destacando: a) diagnóstico socioambiental contendo avaliação e caracterização da situação de salubridade ambiental do município, por meio de indicadores sanitários, epidemiológicos e ambientais de uso e ocupação do solo e outros de impactos regionais (Inciso I); b) objetivos e diretrizes gerais, definidos mediante planejamento integrado, levando em conta outros planos setoriais e regionais (Inciso II), e c) identificação e busca da superação dos obstáculos de natureza político-institucional, legal, econômico-financeira, administrativa, cultural e tecnológica que se interpõem à consecução dos objetivos e metas propostos; (Inciso III).

O que se pode ver nos incisos de forma implícita é a avaliação dos resultados da política, a definição de objetivos e diretrizes que permitiriam o acompanhamento e a integração de ações e a gestão na tentativa de superar os problemas eventualmente detectados. O inciso I pode ser visto dentro da abordagem *multi-track* (PARTIDÁRIO e ARTS, 2005) como o monitoramento das mudanças reais, o inciso II pode ser relacionado aos objetivos maiores que permitem o acompanhamento da AAE e ao caráter integrador da AAE e o inciso III reflete a essência da gestão, na visão de CHERP *et al.*(2011).

Dessa forma, o que se propõe aqui é que a AAE seja usada como uma ferramenta de apoio na elaboração do PLAGESAN, já que os objetivos do PLAGESAN são compatíveis com os objetivos gerais da AAE e, mais especificamente, com os objetivos do *follow-up* da AAE.

Outro momento interessante para aplicar a AAE são as revisões periódicas do Plano Diretor, que no presente caso deve ser revisto a cada quatro anos. Pela forte integração detectada nas entrevistas, por ser o Plano Diretor um instrumento da política ambiental e por ser a questão do território um ponto relevante da política ambiental, essa pode ser uma opção interessante para o município de Santo André. Nesse caso, a AAE acabaria assumindo mais um perfil de avaliação ambiental estratégica regional, no sentido que vai avaliar um município.

6.24.1 Escopo

Na fase de escopo, são recomendadas atividades como estabelecimento de responsabilidades, identificação de grupos de interesse, levantamento de informações e caracterização das questões ambientais relevantes, descrição da base de referência ambiental, levantamento de ligações da ação em questão com outras ações estratégicas e, dentro do modelo de AAE proposto nesse trabalho, deve ser feita também a reconstrução da teoria da intervenção.

Na definição de responsabilidades, como forma de evitar os problemas de hierarquia entre órgãos da administração, o ideal seria um Comitê coordenado diretamente pelo Gabinete do Prefeito com a participação dos diferentes órgãos envolvidos e também da sociedade civil. Mas a responsabilidade pela elaboração do PLAGESAN, de acordo com a Lei 7733, é do SEMASA, de forma que ele é o responsável natural. Mas mesmo com a coordenação do SEMASA, pela própria natureza transversal do assunto, a participação dos outros setores do governo é fundamental.

No que se refere à identificação dos atores envolvidos, uma primeira estratégia é começar o trabalho com os Conselhos, no presente caso destacando o Conselho Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental – COMUGESAN e o Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU, que, em princípio, representam a sociedade como um todo. Mas deve ser destacado que esse é um bom momento para questionar se a sociedade está efetivamente representada, avaliando a necessidade de envolver outros setores e também para abrir as discussões para

além das fronteiras do Município. Pode ser interessante, envolver as instâncias regionais e estaduais na discussão.

Essa discussão, a princípio com representações dos setores da sociedade, deve servir para avaliar a oportunidade de abrir a discussão para a sociedade como um todo.

No que se refere aos objetivos, o objetivo do PLAGESAN, “níveis crescentes e salubridade ambiental” constitui um bom ponto de partida.

Partindo das afirmações das entrevistas, confirmadas no decorrer da pesquisa, não há indicadores específicos para avaliar a política, mostrando um problema comum nas avaliações que é falta de dados para constituir uma base de referência.

Porém, THERIVEL (2004) destaca que nem todos dados da base de referência devem estar disponíveis para uma AAE ser executada. A primeira AAE pode ser vista como uma forma de identificar aquilo que precisa ser monitorado no futuro. Santo André se enquadra nesse caso, a primeira AAE constituirá um momento de identificação do que existe e do que precisa ser monitorado.

THERIVEL (2004) destaca também que a base de referência pode ser quantitativa, baseada em informações de monitoramento, ou baseada em dados qualitativos, obtidos da percepção. Considerando que, em se tratando de meio ambiente, muitas questões podem não ser quantificáveis, as pesquisas de percepção adquirem especial relevância. Podem ser de grande valia levantamentos de percepções da população sobre meio ambiente como o feito por RODRIGUES (2010) que identificou pontos positivos no uso da percepção da comunidade como uma ferramenta de apoio aos instrumentos de gestão ambiental para subsidiar o ciclo político e para que lacunas inerentes ao processo de formulação e implementação de políticas públicas sejam corrigidas e as ações redirecionadas.

No que se refere às ligações da política com outras ações estratégicas, o primeiro ponto é a relação da política municipal com as políticas estadual e nacional de meio ambiente e suas regulamentações, principalmente as Resoluções CONAMA. A legislação ambiental estabelece que a política municipal pode adotar padrões

mais rígidos, mas em nenhum momento tais padrões podem ser mais flexíveis que padrões da legislação de nível hierárquico superior.

Outras leis diretamente relacionadas com a política em questão são a Lei Estadual 9866, de 28 de novembro de 1997 (Dispõe sobre diretrizes e normas para a proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional do Estado de São Paulo) e a Lei Estadual 13579, de 13 de julho de 2009 (Define a área de proteção e recuperação dos mananciais da bacia hidrográfica do Reservatório Billings).

A Lei 9866 estabelece, entre seus objetivos, compatibilizar as ações de preservação dos mananciais de abastecimento e as de proteção ao meio ambiente com o uso e ocupação do solo e o desenvolvimento socioeconômico, objetivo esse totalmente compatível com os objetivos da Política Ambiental de Santo André. Como a citada lei é anterior à de Santo André, é de se esperar que a elaboração da segunda tenha levado em conta a primeira.

Já a Lei 13579 estabelece metas e parâmetros que obrigatoriamente devem ser considerados no âmbito da Política Municipal. Exemplo disso são as metas redução da carga de fósforo lançada no Reservatório Billings e os parâmetros urbanísticos (lote mínimo, taxa de permeabilidade e índice de área vegetada).

Por outro lado, a AAE, pode se beneficiar, por exemplo, da manifestação sobre a compatibilidade da legislação ambiental e urbanística e municipal em relação às diretrizes e parâmetros, que, de acordo com Lei 13579, deve ser feita pelo Órgão Técnico previsto no § 2º do artigo 2º ou ainda do Relatório de Situação da Qualidade Ambiental e do Sistema de Monitoramento e Avaliação da Qualidade Ambiental.

A reconstrução da teoria da intervenção serve para explicitar as crenças e teorias que deram base para formulação da política e pode ser representada de diferentes maneiras, mais simples ou mais complexas, além de que, como destacado por WEISS (1998), podem existir diferentes teorias para uma mesma intervenção a partir das diferentes visões e interesses dos diversos atores envolvidos.

Uma ferramenta que pode ser usada nessa etapa é o mapa conceitual (TROCHIM, 1989). O mapa conceitual é usado para especificar os conceitos-chave e ideias a serem utilizadas na avaliação. De acordo com NILSSON *et al.* (2009) o mapa conceitual é particularmente útil em casos onde há múltiplos objetivos, onde eles não estão ainda firmemente estabelecidos ou carecem de precisão.

No caso de uma política estruturante como é política de Santo André, que pode ser vista como um agrupamento de políticas, os objetivos são múltiplos, e essa ferramenta pode ser de grande utilidade.

Mesmo partindo de uma teoria simples, como as mostradas na Figura 9 em que a política ambiental, por meio de instrumentos (licenciamento, fiscalização, educação ambiental) vai levar a uma melhor qualidade ambiental, o conceito de qualidade ambiental possui diferentes entendimentos e deve ser trabalhado por meio do mapa conceitual.

Para caracterização das questões ambientais relevantes e identificação dos fatores críticos para decisão, além dos levantamentos já referidos na questão da base de referência, o uso de *check-lists* e do julgamento por especialistas pode ajudar a focar a AAE no que é essencial. Pelas entrevistas, algumas questões que podem ser consideradas relevantes, e que são confirmadas por SEMASA (2008), são a questão dos resíduos sólidos (a vida útil do aterro municipal encerra dentro de poucos anos), a questão da água de reúso (o município produz apenas 6% da água consumida e existe a perspectiva do aumento do consumo), e, naturalmente, a questão do território.

Em relação aos objetivos de sustentabilidade, a cidade possui uma Agenda 21, o projeto Cidade Futuro, que foi lançado em 1999. O projeto é constituído por nove Eixos Temáticos: Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Urbano, Qualidade Ambiental, Inclusão Social, Educação, Identidade Cultural, Reforma do Estado, Saúde, Combate à Violência Urbana, que se desdobram diretrizes e ações / metas (PMSA, SD). Embora o Projeto Cidade Futuro não tenha tido continuidade, ele pode servir de base para alavancar as primeiras discussões e especificar os critérios chave.

Mas podem ser adotados outros referenciais de sustentabilidade, por exemplo, os critérios de sustentabilidade apresentados por GIBSON (2006), lembrando sempre que esses critérios precisam ser elaborados.

6.24.2 Trabalho analítico

Essa fase, assim como a anterior, deve ter como pilar a participação. Sua estrutura vai depender das definições adotadas na fase anterior. As ferramentas a serem escolhidas vão depender das questões que forem consideradas relevantes.

No que se refere ao monitoramento, é fundamental que os sistemas sejam criados e alimentados, mas na primeira AAE pode se trabalhar com as informações disponíveis, o que servirá para explicitar as lacunas existentes que podem ser trabalhadas nos próximos ciclos da AAE. Mas, retomando o ponto de que nem todos os impactos são quantificáveis, as avaliações da percepção dos afetados pela política têm grande importância, principalmente quando se considera o objetivo implícito da política de tornar a cidade agradável, um conceito altamente subjetivo.

Para a questão dos resíduos sólidos, que a pesquisa indicou ser um problema, seja pela falta de espaço, seja pelo crescimento da população, a análise do ciclo de vida pode ser usada. De acordo com SEMASA (2008), embora o aterro municipal de Santo André tenha alta qualidade, em poucos anos ele terá sua vida útil encerrada.

Como realçam FINNVEDEN *et al.* (2003), na análise tradicional do ciclo de vida não é levado em consideração o lugar onde as emissões ocorrem, mas há um tendência de tornar a ferramenta mais específica para lugar, o que pode torná-la mais efetiva no nível do município.

A análise de risco, seguindo a visão de HOFSTETTER *et al.* (2002) possibilita avaliar não só riscos ligados ao meio ambiente e saúde, mas também relacionados a mudanças sociais e econômicas. Como a política trazia implícita a ideia de uma mudança de paradigma de uma indústria mais poluente para uma indústria mais

voltada para serviços e compatível com as áreas de mananciais, as mudanças sociais são esperadas, então a ferramenta pode ser usada nesse sentido. Mas a análise de risco no seu sentido mais tradicional também pode ser usada, por exemplo, na questão de áreas contaminadas, que embora não tenham sido citadas nas entrevistas, constituem um problema no município, como mostra SPÍNOLA (2011).

A análise de cenários, nessa fase, tem um caráter mais exploratório, no sentido de ver como tais resultados se comportarão no futuro, sem considerar as vontades dos envolvidos.

Por fim, como lembra FINNVEDEN *et al.* (2003), a análise das incertezas por métodos como a análise de sensibilidade deve ser aplicada ao longo dos vários estágios da AAE.

6.24.3 Avaliação

Nessa fase da AAE, é momento de extrair conclusões e gerar alternativas. Essas alternativas incluem a alternativa de manutenção do *status quo* ou mudanças no rumo da implementação ou mesmo a revisão da Lei que cria a política. A análise multicritério e análise de custo-benefício podem ser usadas no sentido de avaliar essas alternativas. Nessa etapa, a análise de cenários passa a ter um caráter normativo. Ou seja, devem ser trabalhados os caminhos plausíveis para atingir um cenário desejado. Os diferentes cenários a serem trabalhados devem incluir a possibilidade de manutenção do crescimento econômico, a influência de grandes obras como o Rodoanel e também cenários de estagnação econômica.

Como já realçado não é esperado o uso automático dos resultados da avaliação, já que essa não é regra, como mostram os estudiosos da avaliação de políticas, por exemplo, WEISS (1998 e 1999), FARIA (2003), MOKATE (2002).

Ao usar a AAE para avaliar a política espera-se uma probabilidade maior de utilização de tais resultados, pois a AAE pode ser vista como um arcabouço maior de melhoria da gestão, com a AAE sendo um elemento a agregar qualidade. Mas

naturalmente existe sempre a possibilidade de tomadores de decisão optarem por não seguir as recomendações da AAE.

Mas como discutido anteriormente a ênfase deve ser no processo e no aprendizado que ele gera. Dessa, forma entende-se que a AAE propicia oportunidades maiores de aprendizado que a avaliação tradicional.

6.24.4 Participação popular

Dentro do modelo proposto, a participação é considerada fundamental ao longo de todo o processo, e Santo André é considerado referência nesse assunto. Contudo um certo distanciamento da Sociedade Civil foi detectado nas entrevistas, concordando com algumas visões da literatura (MACHADO 2010, ALBERT, 2001). Observações no decorrer da pesquisa também mostraram a extinção de certos espaços de participação como o Orçamento Participativo e o Conselho de Representantes de Paranaíacaba e Parque Andreense.

Parece haver também um menor interesse nas questões ambientais no presente contexto. Curiosamente, essa situação difere da visão de FREY (2000) de que nos momentos de crise econômica, particularmente com o desemprego, o tema ambiental parece cair em esquecimento e sair das agendas governamentais. No contexto de Santo André, a crise econômica foi um fator decisivo para a mobilização da sociedade e o surgimento da política ambiental, porque governo e sociedade civil viram no meio ambiente uma forma de retomar o desenvolvimento.

Entender essas questões e garantir a participação efetiva são um grandes desafios que merecem mais estudos.

6.25 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

Nesse capítulo foi reconstituído o processo de formação da Política de Gestão e Saneamento de Santo André e traçada uma avaliação preliminar de caráter qualitativo

Ficou evidenciada a formação incremental de uma política, a partir de fatores contingenciais, que posteriormente é organizada na forma de uma lei, diferente da visão racional onde uma política surge como resposta a um problema específico.

No presente caso, têm grande importância os estágios “pré-decisão”, que, embora pareça contraditório em termos, foi onde aconteceram as principais decisões.

Ficou clara também a importância do Chefe do Executivo como empreendedor de políticas e a fraca atuação do Legislativo, repetindo uma tendência comum em outras esferas e outros países.

Fica evidenciado que a implementação é um outro jogo, onde novas decisões são tomadas e vão moldando a política e também que a avaliação de políticas ainda não desperta interesse.

A avaliação preliminar efetuada mostrou diferentes visões dos atores, mas, no geral, pode se ter uma visão da política como um processo que avançou, mas passa por uma certa estagnação.

O grau de implementação dos instrumentos também varia, com um maior avanço nos instrumentos de comando e controle e menor avanço nos instrumentos relacionados à informação.

A questão regional pode ser vista como um grande desafio a ser tratado pela política, mas a retomada das discussões regionais com a criação do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, que é o primeiro consórcio multisetorial de direito público e natureza autárquica do país, traz boas perspectivas.

O arcabouço desenvolvido para aplicação da AAE como uma ferramenta de avaliação da política pode ser considerado aplicável ao presente contexto dada sua flexibilidade e a existência de mecanismos de avaliação e decisão, que já estão previstos na política, mas não estão sendo executados, deixando as janelas de oportunidade abertas.

.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse último capítulo busca sistematizar as principais conclusões e aprendizados, refletindo a opinião do pesquisador e a evolução de visão que se deu ao longo do percurso da pesquisa.

7.1 DO DESAFIO DE AVALIAR POLÍTICAS AMBIENTAIS

Embora seja indiscutível a relevância e a necessidade de se avaliar as políticas ambientais, este continua a ser um grande desafio.

Como realçado por WEISS (1998) a avaliação de políticas é fundamentada na racionalidade, e essa racionalidade não prevalece no ambiente de desenvolvimento das políticas públicas, onde a negociação, a barganha, as limitações cognitivas, de tempo e de recursos têm papel mais preponderante.

O que pode ser percebido na evolução da avaliação é que ela se dá principalmente no âmbito dos programas sociais, e é daí que foi gerado o conhecimento que se busca aplicar no nível de políticas. Se essa extrapolação do nível de programas para o nível de políticas já não é simples e direta, para políticas de outros setores a extrapolação é ainda mais desafiadora. Naturalmente que, reconhecidas essas limitações, o conhecimento de outras áreas pode e deve ser utilizado na avaliação de políticas ambientais.

Para as políticas ambientais em particular, as características intrínsecas discutidas no Capítulo 3, constituem um grande desafio, principalmente para estabelecimento de nexos causais, que é considerado uma etapa fundamental do processo de avaliação.

O desafio é maior quando se busca avaliar uma política estruturante que trata mais de princípios e diretrizes, em um nível de abstração mais elevado. Embora as diretrizes para elaboração de políticas, por exemplo, EEA (2001), tragam

recomendações de que a avaliação da política deve ser considerada já na elaboração e sugiram maneiras de fazer isso (objetivos explícitos, metas quantificáveis com cronograma de atendimento, escolhas de instrumentos de política mais avaliáveis), a realidade nem sempre permite isso. As inúmeras negociações e mesmo a falta de dados para o estabelecimento de metas concretas, nem sempre permitem seguir os critérios da boa formulação de políticas.

Por outro lado, pode ser interessante ter uma política mais geral e deixar as metas para as ações estratégicas de nível hierárquico menor (planos e programas), que apresentam maior facilidade de alteração quando as mudanças de cenário e o avanço do conhecimento assim indicarem.

O que se vê na literatura de avaliação de políticas ambientais, normalmente é a avaliação “de uma política ambiental” e não “da política ambiental”, por exemplo, MICKWITZ (2006) que avalia política de licenciamento, política de emissões. Esse constitui um bom caminho para produção de conhecimento na área e pode constituir uma *proxy* da avaliação da política ambiental mais ampla.

A AAE pode constituir uma importante ferramenta para agregar qualidade à avaliação de políticas ambientais por trabalhar um arcabouço maior, permitindo questionar não só os resultados, mas também os fundamentos das políticas.

Por fim espera-se que a publicação da Lei Complementar 140, de dezembro de 2011, que regulamenta a competência comum na área ambiental, ao estabelecer a necessidade de criação de sistemas de informações sobre o meio ambiente nos estados e municípios, venha a contribuir para suprir a falta de informações para avaliação de políticas ambientais.

7.2 A AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA APLICADA AO NÍVEL DE POLÍTICAS

Embora tenha surgido como uma ferramenta de avaliação de impactos, a AAE passou por uma considerável evolução conceitual e pode ser vista como uma

ferramenta de apoio ao desenvolvimento de políticas públicas, concordando com BROWN e THERIVEL (2000).

Concordando com KØRNØV e THISSEN (2000) e OWENS *et al.* (2004), a prática da AAE tem ocorrido ainda muito baseada nos pressupostos racionais de que AAE vai levar a melhor decisão e de que a decisão é um evento em um dado momento no tempo.

A partir da visão de que a implementação também molda as políticas e de que o processo de decisão não é interrompido com a adoção de uma dada política, a AAE pode ser usada ao longo do ciclo das políticas, trazendo até melhores resultados, já que, no momento da elaboração, o grau de incerteza é bem maior. Dessa forma, o entendimento aqui adotado, é de que a AAE *ex-ante* para ser efetiva, necessariamente tem que passar pelo *follow-up* e também que a AAE *ex-post*, pode ser executada sem uma da AAE *ex-ante*. O importante é que, uma vez iniciada, que AAE tenha continuidade.

É esperado que a AAE continue avançando, mas esse avanço deve ser mais lento no campo das políticas, mas é um caminho natural pela necessidade de *accountability* que esse ritmo aumente.

7.3 RESPONDENDO A PERGUNTA DE PESQUISA

Partindo da pergunta “como a AAE pode ser usada para avaliar políticas ambientais em fase de implementação?”, o que se constatou ao longo do trabalho foi que a AAE é um procedimento altamente flexível, que se adapta aos mais diversos contextos e objetivos. A AAE pode se valer dos momentos dos mecanismos existentes e ser inserida nas oportunidades de decisão existentes nos diferentes contextos.

Vista como um grupo de ferramentas, a AAE pode ser usada com a escolha da ferramenta (ou do grupo de ferramentas) mais apropriada para cada circunstância, permitindo avaliações mais abrangentes.

Reconhecendo a política como um processo contínuo, onde as decisões não deixam de ocorrer com a sua adoção, podendo até se tornarem mais relevantes no decorrer da implementação, a AAE pode ser usada como uma ferramenta de avaliação *ex-post*, podendo superar seu papel como ferramenta de avaliação *ex-ante*.

Como uma ferramenta de suporte à decisão e focada em alternativas, a AAE pode ajudar a agregar qualidade às decisões e fornecer alternativas para a política em implementação, sejam mudanças nos rumos da implementação, priorização de ações ou mesmo revisão da política.

Mesmo que a AAE não traga mudanças diretas nos rumos da política, ela tem um papel como fonte de aprendizado, que pode ser visto como o principal foco das avaliações.

7.4 ATENDIMENTO AOS OBJETIVOS DO TRABALHO

7.4.1 Objetivo Geral

Propor um arcabouço teórico-conceitual para aplicação da Avaliação Ambiental Estratégica como uma ferramenta para avaliação de políticas ambientais municipais

Partindo da expressão *um conceito-múltiplas formas* de VERHEEM e TONK (2000), não é possível desenvolver um arcabouço de AAE que se adapte a todos os contextos de decisão.

Dessa forma, tomando como base princípios que devem ser atendidos, mas, considerando o valor didático de uma representação simplificada, foi desenvolvido um arcabouço em fases sequenciais para a aplicação da AAE. Naturalmente, ele não deve ser visto como uma receita, mas como uma inspiração.

Como limitação do modelo, deve ser destacado ele não vai servir para resolver questões relacionadas à falta de vontade política e resistências à avaliação que normalmente ocorrem. Dizendo de outra forma, dentro dos quatro I's (interesses, ideologias, informação, instituições) discutidos por WEISS (1999), ele não afeta os interesses e ideologias. Mas, é diretamente relacionado à informação, principalmente a organização dessas, e pode contribuir para mudar as instituições, ao questionar padrões de operação.

Mesmo considerando que a racionalidade nem sempre prevalece no cenário político, o arcabouço desenvolvido ainda traz implícitos alguns pressupostos racionais.

7.4.2 Objetivos Específicos

Apresentar e discutir conceitos relacionados ao processo de formação das políticas públicas e principais modelos de estudo usados

Os diversos conceitos de política pública, embora não apresentem grande divergência entre si, enfocam diferentes aspectos do processo de formação das políticas públicas. O entendimento adotado é que, ao invés de buscar um conceito que consiga abarcar todos os tipos de política, é mais interessante focar nos elementos que a caracterizam. Nesse ponto, para o presente trabalho, é interessante destacar um dos elementos: a visão da política como o resultado de uma série de decisões tomadas por diferentes atores, decisões essas que ocorrem também ao longo da implementação da política, já que esta é um processo contínuo.

Também é importante destacar o papel das decisões anteriores que limitam ou criam possibilidades para que novas políticas surjam e determinam as alternativas disponíveis. Assim, o conceito de dependência da trajetória é particularmente interessante para o estudo das políticas públicas.

No que se refere aos modelos para estudo de políticas públicas, o entendimento é que todos são aproximações da realidade e que não competem entre si, já que têm

objetivos diferentes. Mas mesmo reconhecendo as limitações, eles podem ser importantes instrumentos de análise, destacando o ciclo da política pública como uma ferramenta de apoio à avaliação de políticas.

Apresentar e discutir conceitos relacionados à avaliação de políticas públicas, com ênfase nas políticas ambientais, principais metodologias, abordagens, critérios e desafios

A literatura mostra uma série de metodologias, abordagens e critérios para avaliação de políticas que acabam se complementando, mostrando que o ideal é que se tenha uma avaliação abrangente. Ou seja, uma avaliação para ser efetiva deve contemplar não só resultados, mas também os processos e ir um pouco além e questionar a validade dos objetivos e pressupostos que embasam as políticas.

Também é importante que a avaliação seja vista não como uma fase posterior dentro do ciclo das políticas, mas uma questão que perpassa as demais fases.

Nesse sentido é importante desenvolver sistemas de informação não somente que sejam alimentados periodicamente, mas que sejam incorporados à rotina de trabalho, onde os dados existentes sirvam para o trabalho do dia-a-dia, e as novas informações sejam acrescentadas à medida que forem sendo geradas.

Para o desenvolvimento desses sistemas de informação, é de grande importância que o SINIMA seja retomado e avance no sentido de criar uma estrutura maior, onde as informações dos órgãos estaduais e municipais de meio ambiente possam ser acrescentadas de forma a permitir agregação e comparação de dados.

Outro grande desafio é a mudança de paradigma no sentido de ver a avaliação como aliada da gestão. É uma mudança cultural que não vai acontecer de forma brusca, mas em etapas, e nesse ponto um desafio adicional é a continuidade das ações no Serviço Público. Essas discontinuidades aparecem em vários momentos, na presente pesquisa, seja no caso do SINIMA, no caso da AAE no Brasil, e não é diferente no nível municipal, como foi mostrado no caso do PLAGESAN.

Apresentar e discutir a Avaliação Ambiental Estratégica – AAE aplicada a políticas, sua evolução no Brasil e no mundo

A avaliação AAE foi apresentada como uma ferramenta que surge da família das ferramentas de avaliação de impactos ambientais, mas que evolui e hoje pode ser vista como uma família de ferramentas por si só. Essa família de ferramentas engloba não só os procedimentos formalmente chamados de AAE, mas também aqueles que adotam alguns dos seus princípios, podendo a AAE ser vista como um termo guarda-chuva.

A AAE também evoluiu no sentido de deixar ser apenas uma ferramenta de avaliação de impactos ambientais para iniciativas acima do nível de projeto e hoje pode ser vista como uma ferramenta de apoio ao planejamento e desenvolvimento de políticas públicas nas suas diversas fases. Embora idealmente a AAE seja vista como uma ferramenta para subsidiar a decisão no momento da criação de uma dada iniciativa estratégica, devendo ser implementada antes dessa decisão, o entendimento aqui adotado foi de que a AAE deve ser usada para subsidiar decisões que ocorrem nos estágios posteriores à formulação. A AAE deve recorrer às ferramentas desenvolvidas em outros campos de estudo para subsidiar a avaliação nos diferentes estágios da política pública.

A AAE passa por um momento de grande crescimento no mundo principalmente na Comunidade Europeia, por força da legislação supra-nacional, e a perspectiva é que esse avanço continue. No Brasil a evolução da AAE tem passado por ciclos de avanço e ciclos de estagnação e, no momento, as boas perspectivas que se apresentam são os resultados da consulta pública pelo MMA, que ainda não foi divulgado, e incorporação da AAE na política de mudanças Climáticas do Estado de São Paulo.

Estabelecer princípios para construção de um arcabouço teórico - conceitual para aplicação da AAE a políticas ambientais municipais em fase de implementação

O primeiro princípio a ser considerado para o desenvolvimento de um arcabouço é da própria natureza da AAE como uma ferramenta que pode assumir múltiplas formas. Dessa forma, não são recomendados procedimentos rígidos. Mas, considerando que alguns critérios básicos devem nortear a aplicação para se garantir uma AAE de qualidade, alguns princípios gerais são recomendados.

Assim, para ser efetivo, um processo de AAE deve ser integrado no sentido de ser parte do processo de formulação de políticas públicas e de usar as oportunidades de decisão existentes. Essa agregação da AAE aos mecanismos já existentes é importante para que a AAE não seja vista como um custo adicional, mas como uma melhoria dos processos em curso, podendo levar à otimização desses processos e até à redução de custos.

Outro entendimento adotado foi o de que não faz sentido conceber uma AAE como avaliação somente de aspectos biofísicos: uma AAE efetiva deve contemplar aspectos sociais e econômicos, que não se separam na realidade. Essa percepção foi reforçada pelo estudo de caso, onde as questões sociais e econômicas serviram para deflagrar a discussão da política ambiental.

A AAE deve ser parte de um arcabouço político mais amplo que forneça referencial para avaliação. Mas, não existindo esse arcabouço, a AAE pode servir justamente para destacar isso e ampliar a discussão.

No que se refere à participação, esse é um elemento que deve estar presente em todas as etapas da AAE. Quando se remete à questão ambiental, muitos valores são intangíveis e só podem ser considerados se a sociedade participa, o que leva ao aprendizado, que, em última instância é o grande objetivo das avaliações.

Mesmo reconhecendo que não existe uma forma única de fazer AAE e que não se deve buscar isso, o desenvolvimento de um modelo estruturado tem um grande valor heurístico. Dessa forma, é que, partindo dos elementos do *follow-up* da AAE (monitoramento, avaliação, gestão e comunicação) e considerando uma política

em fase de implementação sem AAE anterior, foi formulado um modelo com três etapas: escopo, trabalho analítico e avaliação, com a participação e o aprendizado perpassando essas fases.

Analisar o contexto da política ambiental do Município de Santo André, SP, considerando os conceitos discutidos e o arcabouço teórico conceitual proposto.

A política de gestão e saneamento ambiental permitiu levantar alguns questionamentos e comprovar na prática algumas das questões apontadas pelas literaturas de políticas públicas consultadas.

A política em questão não surge da simples percepção de um problema pela administração pública. Ao contrário, ela vai surgindo a partir de atribuições que vão sendo delegadas a uma autarquia, que a formalização em forma de política vem reconhecer e agregar elementos.

A visão do problema também não segue a forma racional de ver a política. O problema percebido é mais a necessidade de tornar a cidade propícia ao crescimento econômico, e a questão ambiental entra como mais um elemento para contribuir nessa lógica, mas não como um problema em si.

As decisões iniciais se dão de maneira contingencial, em resposta a situações momentâneas e não a partir de uma análise detalhada de várias opções disponíveis.

Ficou ressaltado o papel do Poder Executivo Municipal como formador de agenda enquanto o Poder Legislativo tem um papel menor, mais de legitimar as decisões já tomadas.

Também é interessante destacar a influência, por pequena que seja, da sociedade civil na elaboração da política. Mesmo não tendo a organização para caracterizar um subsistema de políticas, a sociedade civil conseguiu influenciar na elaboração da política.

A implementação da política mostra, como era de se esperar, não um cumprimento de tudo aquilo que a lei estabelece, mas avanços maiores em alguns instrumentos e menores em outros, notadamente os instrumentos relacionados à informação, não permitindo avaliar a política no seu sentido pleno.

A avaliação qualitativa da política mostrou diferentes visões, mais pessimistas e mais otimistas, mas pode-se ver a política como uma política que avançou e que conseguiu se firmar. Pela própria natureza da questão ambiental, os objetivos a serem atingido pela política são vistos como processos, e tais processos estão em marcha, ora em ritmo mais acelerado, ora em ritmo mais lento.

O arcabouço teórico proposto se mostrou aplicável à referida política por ela trazer elementos que são compatíveis com os princípios da AAE, considerados no desenvolvimento de tal arcabouço. Destaca-se na política a previsão de um diagnóstico socioambiental, a definição de objetivos mediante planejamento integrado e ações de gerenciamento para superar os problemas encontrados. A AAE pode vir como uma resposta a essas questões.

7.5 RECOMENDAÇÕES

As primeiras recomendações nível da Política Nacional do Meio Ambiente são para retomar o SINIMA e o RQMA, de forma que isso venha a repercutir nos demais entes da federação.

Também se recomenda a continuidade da discussão da AAE com a implementação de programas-piloto com políticas ou programas executados pelo MMA.

No caso do município de Santo André, as recomendações são semelhantes: investir nos instrumentos de informação e reabrir e ampliar a discussão do PLAGESAN.

Para o âmbito de futuras pesquisas, uma recomendação é buscar entender o aparente arrefecimento da participação da sociedade civil.

No que se refere à descontinuidade das ações na administração pública, um aspecto a ser estudado é a questão do número excessivo de cargos de confiança no Serviço Público e a implicação das trocas constantes dos tomadores de decisão no avanço das políticas. Uma maior profissionalização da Administração Pública, com mais investimentos na formação de quadros efetivos, pode agregar mais qualidade na administração e garantir mais continuidade das políticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AHMED, K.; SANCHEZ-TRIANA, E. Using Strategic Environmental Assessments to Design and Implement Public Policy. In: KULSUM A.; SÁNCHEZ-TRIANA, E.(ed.) **Strategic environmental assessment for policies: an instrument for good governance**. Washington, The World Bank, 2008, p.181-205

ALA-HARJA, M; HELGASON. S. **Improving evaluation practices: best practice guidelines for evaluation and background paper**. 1999. Disponível em: <<http://www.oecd.org/puma>>. Acesso em: 18 abr. 2011.

ALBAEK, E. Knowledge, interests and the many meanings of evaluation: a developmental perspective. **Scandinavian Journal of Welfare**, v.7, p. 94-98, 1998.

ALBERT, V. **Rationalisation and Citizen Participation: a Weberian (inspired) analysis of participatory institutions in Santo André, São Paulo**. Trabalho apresentado na IPSA ECPR Joint Conference, São Paulo, 2001. Disponível em <<http://saopaulo2011.ipsa.org/sites/default/files/papers/paper-1218.pdf>>. Acesso em 16. fev. 2011.

ARRETCHE, M. T. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51 fevereiro/2003. p.7-9 .

ARRETCHE, M.T.S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICCO, E.M. **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2006, p.29-39.

ARTS, J.; TOMLINSON, P., VOOGD, H. Planning in tiers? Tiering as a way of linking SEA and EIA. In: **Handbook of Strategic Environmental Assessment**. London: Earthscan, 2011, p.445-471

ATKINSON, R.; FLINT, J. Accessing Hidden and Hard-to-Reach Populations: Snowball Research Strategies. **Social Research Update**, n.33, 2011.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2000

BELLONI, I., MAGALHÃES, H., SOUZA, L. C. **Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas: uma experiência em educação profissional**. São Paulo: Cortes, 2003.

BINA, O.; WALLINGTON, T.; THISSEN, W. SEA theory and research: an analysis of the early discourse. In: SADLER, B. ASCHEMANN R; DUSIK, J.; et al. (Ed). In: **Handbook of Strategic Environmental Assessment**. London: Earthscan, 2011, p.445-471.

BROWN, A.L.; THERIVEL, R. Principles to guide the development of strategic environmental assessment methodology. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v.18, n.3, 2000, p.183–189.

BUARQUE, S.C. **Metodologia e técnicas de construção de cenários globais e regionais**. Brasília: IPEA, 2003 (Texto para discussão n. 939)

BUCCI, M.P.D. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M.P.D (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-50.

BUCKLEY, R. Strategic environmental assessment of policies and plans: legislation and implementation. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v.18, n. 3, Set. 2000, p. 209–215.

CAETANO, J. R. G. **Políticas públicas municipais de gestão ambiental e estratégias de ação em áreas sob proteção ambiental: o caso de Santo André – SP**. 2006. 159 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.

CAPELLA, A. C. S. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G. ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, p. 87-122

CHAKER, A; EL-FADL, K CHAMAS, HATJIAN, L. A review of strategic environmental assessment in 12 selected countries. **Environmental Impact Assessment Review**, v.26, p.615-656, 2006.

CHELIMSKY, E. The coming transformations in evaluation. In: CHELIMSKY, E.; SHADISH, W.R (Org). **Evaluation for the 21st century-a handbook**. Thousand Oaks: Sage, 1997.

CHERP, A. **Strategic Environmental Assessment Follow up**. 2005. Disponível em: <www.iaia.org/conferences/special-meetings/prague/sea-followup.aspx>. Acesso 3out. 2010.

CHERP, A.; PARTIDARIO, M. R.; ARTS, J. From formulation to implementation: strengthening SEA though follow-up. In: SADLER, B. ASCHEMANN R; DUSIK, J.*et al.* (Ed.). In: **Handbook of Strategic Environmental Assessment**. London: Earthscan, 2011, p. 515-534

CLARK, R. MAHONEY, L; PIERCE, K. SEA in the US. In: SADLER, B. ASCHEMANN R; DUSIK, J.; *et al.* (Ed.). In: **Handbook of Strategic Environmental Assessment**. London: Earthscan, 2011, p.74-88.

COBB. C.W.; ELDER, C.D. The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. **The Journal of Politics**, v. 33, n. 4 , nov. 1971, p. 892-915

COBB. C.W.; ELDER, C.D. Issues and agendas. In: In: THEODOULU, S. Z., CAHN, M.A. **Public policy: the essential readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995, p. 96-104

COHEN, M.D; MARCH, J.G.; OLSEN, J.P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, v.17, n. 1. , pp. 1-25. mar.1972.

COTTA, T. C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.49, n.2, p.103-124 abr/jun 1998

CRABÉ, A.; LEROY, P. **The Handbook of Environmental Policy Evaluation**. London: Earthscan, 2008.

CUENCA, A. M. B; ANDRADE, T. D. ; NORONHA, D. P.; FERRAZ, *et al.* **Guia de apresentação de teses**. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo; 2006.

DALAL-CLAYTON, B., SADLER, B. **Strategic Environmental Assessment** – a sourcebook and reference guide to International experience. Londres: Earthscan, 2005.

DANIEL, C. A. Uma experiência de desenvolvimento local: a Câmara Regional do ABC. In: GUIMARAES, N. A.; MARTIN, S. (Org.). **Competitividade e desenvolvimento**: atores e instituições locais. São Paulo: Editora SENAC-SP, 2001.

D´ARAÚJO, M. **A elite dirigente do governo Lula**. Rio de Janeiro: CPDOC / FGV, 2009.

DERLIEN. H. Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 52, n. 1, p. 105-124, jan./mar. 2001.

DINIZ, S. O Desempenho dos congressos argentino e brasileiro em perspectiva comparada. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.27 n.1, 2005.

DOWBOR, L. **O que é poder local?** São Paulo: Brasiliense, 2008.

DYE, T. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F.G.; SALM, J.F (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento - bases epistemológicas e modelos de análise** . 2. Ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2010, p. 99-129.

DYE, T. **Understanding Public Policy**. 12 ed. Upper Saddle River: Person Education. 2008.

EEA - European Environment Agency. **Environmental policy integration in Europe - State of play and an evaluation framework** (EEA Technical report No 2/2005). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005.

EEA - European Environment Agency. **Reporting on Environmental Measures: Are we being Effective?** Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001.

EGLER, P.C.G. Perspectivas de uso no Brasil do processo de Avaliação Ambiental Estratégica. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, v. 11, n 12, p. 175 - 190, 2001.0500

ETZIONE, A. La exploracion combinada: um tercer enfoque de la tomada de decisiones. In SARAVIA, E.; FERRAREZI (org.). **Políticas Públicas**: Coletânea. Brasília: ENAP, 2006, p.133-48.

EUROPEAN COMMISSION. **Implementation of Directive 2001/42 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment**. 2003. Disponível em: <ec.europa.eu/environment/eia/pdf/030923_sea_guidance.pdf>. Acesso em 3 out. 2011.

FARIA, C. A. P. A política de avaliação de políticas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p.99-109, 2005.

FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

FARIA, C. A. P. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

FELDMAN, M. S.; KHADEMIAN, A.M. The Continuous Process of Policy Formation. In: KULSUM A.; SÁNCHEZ-TRIANA, E.(Ed.) **.Strategic environmental assessment for policies: an instrument for good governance.** Washington, The World Bank, 2008, p. 37-59

FERNANDES, V.. A racionalização da vida como processo histórico: crítica à racionalidade econômica e ao industrialismo. **Cadernos EBAPE.BR** (FGV), v. 6, p. 1-20, 2008.

FERREIRA, L. C. A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil. São Paulo: Boitempo, 1998.

FIGUEIREDO, M.; FIGUEIREDO, A. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v.1, n.3, set./dez. 1986.

FINNVEDEN, G.; NILSSON, M.; JOHANSSON, J. Strategic environmental assessment methodologies-applications within the energy sector. **Environmental Impact Assessment Review**, v.23 , 91–123, 2003.

FISCHER, T.B.; WOOD, C. JONES. C. Policy, plan, and programme environmental assessment in England, the Netherlands, and Germany: practice and prospects. **Environment and Planning B: Planning and Design**, v. 29, p. 159 – 172, 2002.

FORESTER, J. Bounded ratioanality and the politics of muddling though. **Public Administration Review**, v. 44 , n.1, 1984, p. 23-31

FOX, C. J. Biases in public policy implementation evaluation. **Policy Studies Review**, v. 7, n.1, p. 128-141, 1987.

FREY, K. 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.

GARCIA, R.C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: n.23, p.7-70, jun/2001.

GIBSON, R. B. Beyond the pillars: sustainability assessment as a framework for effective integration of social, economic and ecological considerations in significant decision-making. **Journal of Environmental Assessment Policy and Management**, v. 8, n. 3, p. 259-280 Set 2006.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo Atlas 2007.

GOMES, R. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: MINAYO, C. S. (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 26. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007 p. 79-107

GRAHAM, A. Pressman / Mlildavsky and Bardach: Implementation in the public sector, past, present and future. **Canadian Public Administration** , v.48, n. 2, 2005, p.268-273,

GUBA, E. G; LINCOLN, Y.S. **Fourth Generation Evaluation**. Newbury Park: Sage, 1989.

GYSEN, J.; BRUYNINCKX, H.; BACHUS, K. The Modus Narrandi - A Methodology for Evaluating Effects of Environmental Policy. **Evaluation**, London, v.12, n.1, p.95-118, 2006.

HERRICK, C.; SAREWITZ, D. Ex Post Evaluation: A More Effective Role for Scientific Assessments in Environmental Policy. **Science, Technology, & Human Values**, v. 25, n. 3, 2000, pp. 309-331.

HILL, M. Implementação uma visão geral. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI (org.). **Políticas Públicas: Coletânea**. Brasília: ENAP, 2006, p.61-89

HOFSTETTER, P.; BARE, J.; HAMMITT, J.K. Tools for Comparative Analysis of Alternatives: Competing or Complementary Perspectives? **Risk Analysis**, v. 22, n. 5, 2002

HOOGWOOD, B.W., GUNN, L., A. **Policy Analysis for the Real World**. New York: Oxford University , 1984.

HOWLETT, M; RAMESH, M. **Studying public policy: Policy cycles and Policy subsystems**. New York: Oxford University Press, 1995.

IAIA – International Association for Impact Assessment . **Strategic environmental assessment Performance Criteria**.(Special Publication Series No. 1). 2002. Disponível em: <www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/sp1.pdf>. Acesso em 15 out. 2010.

IAIA – International Association for Impact Assessment. **Principles of Environmental Impact Assessment Best Practice**. 1999. Disponível em: <www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/Principles%20of%20IA_web.pdf>. Acesso em 15 out. 2010.

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2008**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2008/munic2008.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2019.

IMMERGUT, E. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.30, 1996.

KINGDON, J. W. Como chega a hora de uma ideia. In SARAVIA, E.; FERRAREZI (org.). **Políticas Públicas: Coletânea**. Brasília: ENAP, 2006, p.219-224.

KINGDON, J. W. Agenda setting In: THEODOULOU, S. Z., CAHN, M.A. **Public policy: the essential readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995, p.105-113

KINGDON, J. W. Juntando as coisas. In SARAVIA, E.; FERRAREZI (org.). **Políticas Públicas: Coletânea**. Brasília: ENAP, 2006, p.225-245

KLINK, J. J. **A cidade – região: regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

KNAAP, P. Theory-Based Evaluation and Learning: Possibilities and Challenges. **Evaluation**; London, v.10; n.1, p. 16-34, 2004.

KØRNØV, L.; THISEN, W. A. Rationality in decision and policy-making: implications for strategic environmental assessment. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 18, n. 3 , p. 191–200, set/2000.

KRAFT, M. E. **Environmental policy and politics: towards the twenty-first century**. New York: Harper College Publishers, 1996.

KRASNER, S.D. Sovereignty. An Institutional Perspective . In: _____
Power, the state, and sovereignty: essays on international relations. Abingdon: Routledge, 2009, p 89-110

LEHTONEN, M. OECD Environmental Performance Review Programme: Accountability (f)or Learning? **Evaluation**, London, v.11, n.2, p. 169–188, 2005

LÉPORE, W C.; KLINK, J. J.; BRESCIANI, L. P. Câmara Regional do Grande ABC – produção e reprodução do capital social na Região do Grande ABC Paulista. **Revista Economia & Gestão da PUC Minas**, v.3, n.6, p. 42-59, 2006.

LESTER, J. P.; BOWMAN, M.L; GOGGIN, M. L; O'TOOLE JR, L. J. Public policy implementation: evolution of the field and agenda for future research. **Policy Studies Review**, v. 7, n.1, p. 200-216, 1987.

LINDBLOM, C. E. Muddling through 1: a ciência da decisão incremental. In: HEIDEMANN, F.G.; SALM, J.F (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento-bases epistemológicas e modelos de análise** Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2010a, p. 161-80.

LINDBLOM, C. E. Muddling through 2: a ubiquidade da decisão incremental. In: Heidemann, F.G.; SALM, J.F (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2010b, p. 181-202

LINDBLOM, C.E. **O processo de decisão política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

LION, C., MARTINI, P., VOLPI, S. Evaluating the Implementation Process: A Contribution within the Framework of the European Social Fund (ESF) Programme. **Evaluation**, London, v. 12, n.3, p. 313–329, 2006.

MACHADO, G. Transações federativas e governança metropolitana: escolhas institucionais e trajetória da dependência na experiência brasileira. In: KLINK, J.

Governança Metropolitana: conceitos e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010.

MAJONE, G., WILDAVSKY, A. Implementation as evolution. In: THEODOULOU, S. Z., CAHN, M.A. **Public policy: the essential readings.** New Jersey: Prentice Hall, 1995, p.140-153

MARCH, J.G.; OLSEN, J.P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. **The American Political Science Review**, v. 78, n. 3, 1984, p. 734-749

MARQUES, E. C. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo.** São Paulo: Annablume/ FAPESP, 2003.

McCORMICK, J. **Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.

MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. In: Miceli, S (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995).** São Paulo: Ed. Sumaré: ANPOCS: Brasília: CAPES, 1999, p. 59-99

MICKWITZ, P. A framework for evaluating environmental policy instruments: context and key concepts, **Evaluation**, London, v. 9, n. 4, p. 415-436, 2003.

MICKWITZ, P. Effectiveness Evaluation of Environmental Policy: the role of intervention theories. **Administrative Studies** , v. 21, n., p.77-84, 2002.

MICKWITZ, P. **Environmental Policy Evaluation: concepts and practice.** Vaajakosk: Finnish Society of Sciences and Letters, 2006.

MICKWITZ, P.; HILDÉN. Multi-criteria evaluations for environmental policy development – the case of Finish permit systems. Manuscript (Apendix of MICKWITZ, P. **Environmental Policy Evaluation- Concepts and Practice.** Vaajakosk: Finnish Society of Sciences and Letters, 2006.

MINAYO, M. C. S. O desafio da Pesquisa Social. In: MINAYO, C. S. (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** 26. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007 p. 9-27

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 11.ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

MMA - Ministério do Meio Ambiente. **Avaliação Ambiental Estratégica**. Brasília: MMA/SQA, 2002. 92p.

MOKATE, K. M. Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 1, p. 89-131, jan./mar. 2002.

NAJAM, A. **Learning from the literature on policy implementation: a synthesis perspective** (Working Paper WP-95-61). Luxenburg: International Institute for Applied Systems Analysis, 1995

NILSSON, M.; WIKLUND, H., FINNVEDEN, G.; *et al.* Analytical framework and tool kit for SEA follow-up. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 29, n. 3, p. 186-199, abril 2009.

NILSSON. M.; BJÖRKLUND, A.; FINNVEDEN, G; *et al.* Testing a SEA methodology for the energy sector: a waste incineration tax proposal. **Environmental Impact Assessment Review**. v.25 , 2005, p. 1-32.

NOBLE, B. F.; STOREY, K. Towards a structured approach to strategic environmental assessment. **Journal of Environmental Assessment Policy and Management**, v.3, n.4, p. 483–508, 2001.

NOBLE, B.F. Strategic environmental assessment what is it? & what makes it strategic? **Journal of Environmental Assessment Policy and Management**, v. 2, n. 2, pp. 203-224, jun/2000.

NOBLE, B.F; HARRIMAN-GUNN, J. Strategic Environmental Assessment In: Hanna. K.S. **Environmental Assessment: Practice and Participation**. 2. ed. Don Mills, ON: Oxford University Press, 2009, p. 103-130.

NUNES, E. **O Fórum da Cidadania do Grande ABC**. 2005. 154 p. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Municipal de São Caetano do Sul.

NUNES, M. R. **A atuação dos conselhos de meio ambiente na gestão ambiental local**. 2010. 158 p. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública). Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo.

O'TOOLE JR. Research on policy implementation: assessment and prospects. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.10, n.2 , 2000, p.263-268

OECD - Organisation for Economic Co-Operation and Development. **Applying Strategic Environmental Assessment** - good practice guidance for development co-operation. Paris: OECD Publishing, 2006, 160p.

OLIVEIRA, I. D.; MONTAÑO, M.; SOUZA, M. P. Avaliação Ambiental Estratégica. São Carlos: Suprema, 2009, 218 p.

OLIVEIRA, I. S. D. **Alternativas para a implementação da avaliação ambiental estratégica no Brasil**. 2008. 191 p. Tese (Doutorado em Ciências da Engenharia Ambiental). Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos.

ORTOLANO. L. Policy-Level Strategic Environmental Assessments: Process Integration and Incentives of Policy Proponents. In: KULSUM A.; SÁNCHEZ-TRIANA, E.(ed.) **.Strategic environmental assessment for policies: an instrument for good governance**. Washington, The World Bank, 2008, p.11-36.

OWENS, S.; RAYNER, T.; BINA, O. New agendas for appraisal: reflections on theory, practice, and research. **Environment and Planning**, v.36, 2004, p. 1943-1959.

PARTIDARIO, M. R. ARTS, J. Exploring the concept of strategic environmental assessment follow-up. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 23, n. 3, p. 246–257, set. 2005.

PARTIDÁRIO, M. R. Strategic environmental assessment: key issues emerging from recent practice. **Environ Impact Assess Rev**; v.16:31-55, 1996

PARTIDÁRIO, M. R. Elements of an SEA framework - improving the added-value of SEA. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 20, 2000, p.647-663.

PARTIDÁRIO, M. R. **Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental Estratégica- orientações metodológicas**. Lisboa: Agência Portuguesa do Meio Ambiente, 2007.

PATTON, M. Q. **Utilization-focused evaluation**.3.ed. Sage: Thousand Oaks, 1997

PATTON, M.Q. **Qualitative research and evaluation methods**. 3.ed. Thousand Oaks: Sage, 2002.

PELICIONI, A. F. Trajetória do movimento ambientalista. In: PHILIPPI JR, A. ROMERO, M.A., BRUNA, G.C. (eds). **Curso de Gestão Ambiental**. Barueri, SP: Manole, 2004, p.3-18.

PELLIN, A; LEMOS, C.C.; TACHARD, A.; *et al.* Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil: considerações a respeito do papel das agências multilaterais de desenvolvimento. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, v.16, n.1, jan/mar 2011, p. 27-36

PERSSON, A.; NILSSON, M. Towards a Framework for ex-post SEA: theoretical issues and lessons from policy evaluation. **Journal of Environmental Assessment Policy and Management**, v. 9, n. 4, 2007, p. 473–496.

PESTIAEU, C. **Evaluating Policy Research** (Research Paper W|22). Disponível em <http://cprn.org/documents/24336_en.pdf>, acesso em 05 jul. 2010.

PETERS, B.G. **Public Policy-Promise and performance**. New Jersey: Cataham House, 1993.

PIERSON, P. Positive feedback and path dependence. In:_____ **Politics in time-history, Institutions and social analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2004, p. 17-51

PMSA - Prefeitura de Santo André. Profundización del estudio de caso de la experiencia del presupuesto participativo en la ciudad de Santo Andre – Brasil. In:

PROYECTO INCLUIR (Cord.) **El Presupuesto Participativo como instrumento de lucha contra la exclusión social y territorial**. Venecia: Centro Internacional de Gestión Urbana, 2006. p.44-75.

PMSA - Prefeitura Municipal de Santo André. **Santo André Cidade Futuro Agenda do Milênio**. SD (CD-Rom).

REGONINI, G. Lo studio delle politiche pubbliche. In: PANEBIANCO, A. (Org.) **L'analisi della politica**. Bologna: Il Mulino. 1989, p. 491-516.

RIBEIRO, J.C.J. **Desenvolvimento de modelo para avaliação de desempenho de política pública de meio ambiente: Estudo de Caso Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte 2005. Tese (Doutorado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos). Universidade Federal de Minas Gerais, 2005

RODRIGUES, M. L. **A percepção da sociedade na gestão ambiental**. 2010. 182 p. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública). Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo.

ROSSI, P. H; FREEMAN, H. E. **Evaluation: A systematic approach**. 5. ed. Newbury Park: Sage, 1993.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview , 1993.

SABATIER, P., MAZMANIAN, D. A conceptual framework of the implementation process. . In:THEODOULOU, S. Z., CAHN, M.A. **Public policy: the essential readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

SADLER, B. (ed.). **Strategic Environmental Assessment at the Policy Level: Recent Progress, Current Status and Future Prospects**. Praga: Regional Environment Centre for Central and Eastern Europe, 2005

SADLER, B. **International Study of the Effectiveness of Environmental Assessment** - Final Report, 1996. Disponível em: <www.ceaa-acee.gc.ca/017/012/iaia8_e.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2009.

SADLER, B. SEA in Canada. In: SADLER, B. ASCHEMANN R; DUSIK, J.; *et al.* (Ed). In: **Handbook of Strategic Environmental Assessment**. London: Earthscan, 2011, p. 36-58

SADLER. B.; JURKEVICIUTE, A. SEA in European Union. In: SADLER, B. ASCHEMANN R; DUSIK, J.; *et al.* (Ed). In: **Handbook of Strategic Environmental Assessment**. London: Earthscan, 2011, p.121-150.

SALAZAR , P. Notas críticas al analisis estadounidense de políticas públicas. In: **Políticas Públicas: Coletânea**. Brasília: ENAP, 2007, p.149-153.

SÁNCHEZ, L. E **Avaliação ambiental estratégica e sua aplicação no Brasil** (Texto preparado como referência para o debate “Rumos da Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil”, realizado em 9/12/2008 no Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo 2008). Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/iea/aaeartigo.pdf>>. Acesso em: 09 dez. 2008.

SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de impacto ambiental**. São Paulo: Oficina de Textos, 2006.

SANTO ANDRÉ. **Lei nº 7.733 , de 14 de outubro de 1998..** Dispõe sobre Política Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental e dá outras providências. Disponível em <<http://www.santoandre.sp.gov.br>> . Acesso em:6 mai. 2008.

SANTO ANDRÉ. **Lei nº 8.696 de 17 de dezembro de 2004.** Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor Participativo do Município de Santo André. Disponível em <<http://www.santoandre.sp.gov.br>>. Acesso em:6 mai. 2008.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da Política Pública. In SARAVIA, E.; FERRAREZI (org.). **Políticas Públicas: Coletânea**. Brasília: ENAP, 2006, p.21-42.

SEMASA – Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André. **Relatório Síntese do PLAGESAN**. Disponível em <www.semasa.sp.gov.br>. Acesso em 20. Jan. 2009.

SCHEIRER, M. A. Designing and Using Process Evaluation. In: WHOLEY, J.S, HATRY, H. P., Newcomer. K.E. **Handbook of Practical Evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 1994, p.40-68.

SCHIFF. B. Developing SEA guidance. In: SADLER, B. ASCHEMANN R; DUSIK, J.*et al.* (Ed). In: **Handbook of Strategic Environmental Assessment**. London: Earthscan, 2011, p. 487-500.

SCRIVEN, M. Goal-free evaluation. In: TYLER, R.W. GAGNE, R.M; SCRIVEN, M. **Perspectives of curriculum evaluation**. Chicago: Rand McNally, 1967, p. 319-329

SHEATE, W.R.; DAGG, S.; RICHARDSON, J.; ASCHEMANN, R. PALERM, J. STEEN; U. Integrating the environment into strategic decision-making: conceptualizing policy SEA. **European Environment**, v.13, 1–18, 2003.

SILVA, P. L B. **Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários** – Relatório Final do Programa de apoio à gestão social no Brasil. Campinas, 1999. (Universidade Estadual de Campinas. UNICAMP).

SIMON, H. A. Modelo comportamental de decisão racional. In: HEIDEMANN, F.G.; SALM, J.F (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2010, p. 133-54.

SKOCPOL; T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS. P.B.; RUESCHEMEYER, D; SKOCPOL; T. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, p.3-43

SOMMER, A. **Strategic environmental assessment: from scoping to monitoring**. 2005. Disponível em: www.sea-info.net/files/general/From_scoping_to_monitoring.pdf. Acesso: 20 set. 2010.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p.20-45, jul./dez. 2006

SPÍNOLA, A. L. S. **Inserção das áreas contaminadas na gestão municipal: desafios e tendências.** 2011. 288 p. Tese (Doutorado em Saúde Pública). Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SUDMAN. S.; KALTON. G. New developments in the sampling of special populations. **Annual Review of Sociology**, Palo Alto, v. 12, p.401-429, 1986

TCU - Tribunal de Contas da União. **Acórdão 605/2011.** Disponível em <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>>. Acesso em 18 abr. 2011.

TEIXEIRA, I. M. V. **Uso da avaliação ambiental estratégica no planejamento da oferta de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil: uma proposta.** 2008. 308p. Tese (Doutorado em Ciências em Planejamento Energético). Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE, Rio de Janeiro.

THEODOULOU, S. Z. The nature of public policy. In: THEODOULOU, S. Z., CAHN, M.A. **Public policy: the essential readings.** New Jersey: Prentice Hall, 1995A, p.1-9.

THEODOULOU, S. Z. How public policy is made. In:THEODOULOU, S. Z., CAHN, M.A. **Public policy: the essential readings.** New Jersey: Prentice Hall, 1995B, p. 86-95.

THERIVEL, R. **Strategic Environmental Assessment in Action.** London: Earthscan, 2004.

TROCHIM, W. M. K. An Introduction to Concept Mapping for Planning and Evaluation. **Evaluation and Program Planning**, v.12, n.1, p. 1-16, 1989.

USA - **United States of America National Environmental Policy Act of 1969.** Disponível em: <<http://epw.senate.gov/nepa69.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2009.

VAN METER, D.S , VAN HORN, C.E. El Proceso de implementacion de las politicas: un marco conceptual, In VILLANUEVA, L. F. A. (Ed.). **La**

implementación de las políticas. México: Ed. Miguel Angel Porra, p. 97-146., 2000.

VAQUERO, B.R. La implementación de políticas públicas. **Dikaion**, v.21, n.16, pp.136-156, 2007.

VEDUNG, E. Four waves of evaluation diffusion. **Evaluation**, London, v.16, n3, p. 263-277, 2010.

VERHEEM, R.A,A; TONK, J.A.M.N . Strategic environmental assessment: one concept, multiple forms. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v.18, n. 3, September 2000.

VILLANUEVA, L.F.A. Estudio introductorio. In SARAVIA, E.; FERRAREZI (org.). **Políticas Públicas: Coletânea.** Brasília: ENAP, 2006, p.43-65.

VIOLA, E. J. O movimento ecológico no Brasil (1974-1986):do ambientalismo à ecopolítica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** São Paulo: Cortez, 1987.

WEISS, C H. Policy research in the context of diffuse decision making. **Journal of Higher Education**, v.53, n.6, 1982, p.619-39.

WEISS, C H. The interface between evaluation and public policy. **Evaluation**, London, v.5, n. 4, p.468-486, 1999.

WEISS, C. H. **Evaluation.** Prentice Hall, Upper Saddle River, 1998.

WHOLEY, J.S. Assessing the Feasibility and Likely Usefulness of Evaluation. In: WHOLEY, J.S, HATRY, H.P., NEWCOMER. **Handbook of Practical Evaluation.** San Francisco: Jossey-Bass, 1994, p.15-39.

WILSON, J.; WARD, M. SEA in New Zealand. In: SADLER, B. ASCHEMANN R; DUSIK, J.*et al.* (Ed). In: **Handbook of Strategic Environmental Assessment.** London: Earthscan, 2011, p. 59-73.

WINKLER, D. R. Modelos: da teoria à prática. In: HEIDEMANN, F.G.; SALM, J.F (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise.** Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2010, p. 129-132.

Referências

XAVIER, D. M. B.; RIBEIRO, M. A.; PEIXOTO, M. C. D.; *et al.* **Manual de saneamento e proteção ambiental para os municípios:** o município e o meio ambiente. Belo Horizonte: Fundação Estadual do Meio Ambiente, 1995, v.1.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** Trad. Daniel Grassi. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE I

Roteiro da entrevista

1) Que fatores levaram ao surgimento da política ambiental em 1998?

- eventos focalizantes
- contexto de crise econômica
- âmbito regional
- pessoas, grupos

2) Como se deu a discussão da política de ambiental de Santo André?

- discussão interna
- abertura para sociedade civil
- papel do prefeito
- discussão com a Câmara de Vereadores
- resistências
- risco de impopularidade

3) Considerando o contexto local e o contexto mais amplo, o que se esperava da política ambiental de Santo André?

- objetivos implícitos
- pressupostos
- caminhos para atingir

4) Você considera que as metas, implícitas e declaradas, dessa política foram atingidas?

5) Você considera que essas metas cobrem os problemas ambientais chave?

6) Você considera que a política alterou a realidade?

- impactos que são claramente devidos à política
- mudança na qualidade ambiental

7) Na sua visão indivíduos e organizações, como organizações não governamentais, grupos de interesse, empresas, aceitam bem a política?

-fiscalização

-licenciamento

8) Na sua visão, existe algum grupo social, algum setor, mais prejudicado ou mais beneficiado pela política?

9) Como você vê a política ambiental de Santo André em termos de transparência?

-acesso à informação

-sistemas de informação

10) Você considera que as demais políticas municipais contribuem para a política ambiental?

-integração com as demais políticas

-políticas contraditórias

-tendências futuras

12)Em relação a política ambiental de Santo André, você poderia destacar:

a) Pontos fortes

b) Pontos fracos

c) Oportunidades

d) Ameaças

CURRICULOS LATTES

Marcelo Prudente de Assis

Possui graduação em Agronomia pela Universidade Federal de Viçosa (1993), mestrado em Solos e Nutrição de Plantas pela Universidade Federal de Lavras (1997) e especialização em Toxicologia Aplicada à Vigilância Sanitária pela Fundação Oswaldo Cruz (2003). É membro da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 2000, tendo atuado no Ministério do Meio Ambiente principalmente na área da Agenda Marrom: Convenções Internacionais ligadas a Substâncias Químicas, Resíduos Perigosos, Controle e Qualidade Ambiental e no Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. Atualmente é aluno de Doutorado da Faculdade de Saúde Pública da USP, área de concentração Saúde Ambiental, linha de pesquisa Políticas, Planejamento e Gestão Ambiental.

(Texto informado pelo autor)

Última atualização do currículo em 03/02/2012

Endereço para acessar este CV:

<http://lattes.cnpq.br/6890120296594230>

**Certificado
pelo autor em
03/02/12**

[Rede de Colaboração](#)

[Diretório de grupos de pesquisa](#)

[SciELO - artigos em texto completo](#)

Dados pessoais

Nome Marcelo Prudente de Assis

Nome em citações bibliográficas ASSIS, M. P.

Sexo Masculino

Endereço profissional FACULDADE DE SAÚDE PÚBLICA -UNIVERSIDADE DE SÃO.
Av Dr Arnaldo 715
01246-904 - Sao Paulo, SP - Brasil
Telefone: (11) 30617117

Formação acadêmica/Titulação

- 2008** Doutorado em andamento em Saúde Ambiental .
FACULDADE DE SAÚDE PÚBLICA -UNIVERSIDADE DE SÃO, FSP, Brasil.
Título: A Avaliação Ambiental Estratégica como uma Ferramenta para avaliar Políticas Ambientais Municipais,
Orientador: Tadeu Fabricio Malheiros.
- 1995 - 1997** Mestrado em Ciência do Solo (Conceito CAPES 6) .
Universidade Federal de Lavras, UFLA, Brasil.
Título: Limitações Nutricionais para a Cultura do Arroz em Solos Orgânicos sob Inundação,, *Ano de Obtenção:* 1997.
Orientador: Janice Guedes de Carvalho.
Bolsista do(a): Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico ,CNPq ,Brasil .
Palavras-chave: Nutrição mineral; inundação; Planejamento; solos de várzea.
- 2002 - 2003** Especialização em Toxicologia aplicada à Vigilância Sanitária . (Carga Horária: 360h).
Fundação Oswaldo Cruz, FIOCRUZ, Brasil.
- 1989 - 1993** Graduação em Agronomia .
Universidade Federal de Viçosa, UFV, Brasil.

Formação complementar

- 2006 - 2006** Indicadores Sociais p/ Decisões de Políticas Públ.. (Carga horária: 30h).
Escola Nacional de Administração Pública.
- 2006 - 2006** Oficina de Políticas Públicas. (Carga horária: 30h).
Escola Nacional de Administração Pública.
- 2006 - 2006** Direito e Políticas Públicas. (Carga horária: 30h).
Escola Nacional de Administração Pública.
- 1999 - 1999** Curso de Formação - Carreira de Esp em Pol. Públ.. (Carga horária: 900h).
Escola Nacional de Administração Pública.

Atuação profissional

Ministério do Planejamento, MP, Brasil.

Tadeu Fabricio Malheiros

Possui graduação em Engenharia Civil pela Universidade de São Paulo (1991), especialização em engenharia ambiental (1993), mestrado em Resources Engineering - Universitat Karlsruhe (1996), doutorado em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo (2002), pós-doutorado em Saúde Pública pela Faculdade de Saúde Pública - USP (2006). Atualmente é professor doutor na Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo e vice-coordenador do Programa de Pós Graduação em Ciências da Engenharia Ambiental. Tem experiência na área de Engenharia Ambiental, com ênfase em Saúde Ambiental, atuando principalmente nos seguintes temas: indicadores de sustentabilidade, desenvolvimento sustentável, meio ambiente, saúde pública, resíduos sólidos e gestão ambiental.

(Texto informado pelo autor)

Última atualização do currículo em 02/04/2012

Endereço para acessar este CV:

<http://lattes.cnpq.br/4422237568128846>

**Certificado
pelo autor em
02/04/12**

[Rede de Colaboração](#)

[Diretório de grupos de pesquisa](#)

[SciELO - artigos em texto completo](#)

Dados pessoais

Nome	Tadeu Fabricio Malheiros
Nome em citações bibliográficas	MALHEROS, Tadeu Fabricio; Malheiros, Tadeu Fabricio
Sexo	Masculino
Endereço profissional	Universidade de São Paulo, Escola de Engenharia de São Carlos, Departamento de Hidráulica e Saneamento, Avenida São Carlense 400, Centro, 13566-590 - São Carlos, SP - Brasil - Caixa-Postal: 359, Telefone: (16) 33739530, URL da Homepage: http://www.fsp.usp.br/siades

Formação acadêmica/Titulação

2004 - 2006	Pós-Doutorado . Universidade de São Paulo, USP, Brasil. <i>Bolsista do(a):</i> Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior ,CAPES ,Brasil . <i>Grande área:</i> Engenharias / <i>Área:</i> Engenharia Sanitária / <i>Subárea:</i> Saneamento Ambiental. <i>Grande área:</i> Engenharias / <i>Área:</i> Engenharia Sanitária / <i>Subárea:</i> Planejamento Ambiental / <i>Especialidade:</i> Indicadores de Sustentabilidade.
1997 - 2002	Doutorado em Saúde Pública (Conceito CAPES 5) . Universidade de São Paulo, USP, Brasil. <i>Título:</i> Indicadores Ambientais de Desenvolvimento Sustentável Local: um estudo de caso do uso de indicadores da qualidade do ar, <i>Ano de Obtenção:</i> 2002. <i>Orientador:</i> João Vicente de Assunção. <i>Palavras-chave:</i> Poluição do Ar; desenvolvimento sustentável; indicadores de sustentabilidade. <i>Grande área:</i> Engenharias / <i>Área:</i> Engenharia Sanitária / <i>Subárea:</i> Planejamento Ambiental. <i>Grande área:</i> Engenharias / <i>Área:</i> Engenharia Sanitária. <i>Setores de atividade:</i> Desenvolvimento Urbano.
1994 - 1996	Mestrado em Resources Engineering . Karlsruher Institut für Technologie, KIT, Alemanha. <i>Título:</i> Guideline for Small Town Sustainable Development in Brazil, <i>Ano de Obtenção:</i> 1996. <i>Orientador:</i> D Prinz. <i>Bolsista do(a):</i> Deutschland Akademisches Austauschdienst . <i>Palavras-chave:</i> Sustainable development; Small town; Cambui - MG. <i>Grande área:</i> Engenharias / <i>Área:</i> Engenharia Sanitária. <i>Grande área:</i> Engenharias / <i>Área:</i> Engenharia Sanitária / <i>Subárea:</i> Planejamento Ambiental. <i>Setores de atividade:</i> Desenvolvimento Urbano.
1993 - 1993	Especialização em Engenharia em Saúde Pública e Ambiental . (Carga Horária: 985h). Universidade de São Paulo, USP, Brasil. <i>Título:</i> Trabalho de Campo Multidisciplinar em Ilha Bela.
1985 - 1991	Graduação em Engenharia Civil . Universidade de São Paulo, USP, Brasil.

Formação complementar