



VI-196 – ANÁLISE ESTRATÉGICA DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

Valdir Fernandes⁽¹⁾

Cientista Social. Mestre e Doutor em Engenharia Ambiental pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). PósDoc em Política, Planejamento e Gestão Ambiental pela Faculdade de Saúde Pública e Centro de Capacitação e Pesquisa em Meio Ambiente (CEPEMA) da Universidade de São Paulo (USP).

Tadeu F. Malheiros

Engenheiro Civil e Ambiental. Doutor em Saúde Pública. Professor da Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo (USP).

Juliana Barbosa Zuquer Giaretta

Bióloga. Especialista em Saúde Ambiental. Mestranda em Política, Planejamento e Gestão Ambiental pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP).

Arlindo Philippi Jr

Engenheiro Civil e Sanitarista. Doutor em Saúde Pública. Professor Titular da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP).

Endereço⁽¹⁾: Faculdade de Saúde Pública, Departamento de Saúde Ambiental, Av. Dr. Arnaldo, 115, 1º Andar, CEP: 30310-760 - Brasil - Tel: (11) 3061-7117 - e-mail: v.fernandes@usp.br

RESUMO

Como já é consenso na literatura especializada, não obstante os avanços rumo à sustentabilidade permanecem ainda muitas lacunas que impedem que este processo seja mais rápido e efetivo. Dentre estas lacunas, destacam-se aquelas referentes à avaliação de políticas e de gestão ambiental. Visando contribuir para suprir estas lacunas a Linha de Pesquisa Política, Planejamento e Gestão Ambiental do Departamento de Saúde Ambiental da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo vem despendendo esforços na busca de construir alternativas técnicas de análise e avaliação de políticas públicas ambientais. Como parte destes esforços este *paper* discute o papel da análise estratégica como etapa transversal do processo de avaliação estratégica de políticas públicas ambientais. Tem como pressupostos as definições de sustentabilidade de Sachs (1993), considerando as suas várias dimensões e os critérios estabelecidos pela Agenda 21. A partir deste referencial, e da definição de estratégia formulou-se um esboço metodológico representativo de um conjunto de etapas de avaliação estratégica aplicada a processos participativos de formulação e implementação de políticas públicas ambientais, a partir do qual são discutidas, com destaque para o papel transversal da análise estratégica.

PALAVRAS-CHAVE: Análise Estratégica, Políticas Públicas, Gestão Ambiental, Avaliação Estratégica.

INTRODUÇÃO

Atingir a sustentabilidade, tal como é entendida atualmente nas suas várias dimensões (ecológica, espacial, cultural, social e econômica) é, sobretudo, um desafio no âmbito urbano. A gestão urbana contempla um amplo conjunto de variáveis que dificultam os processos de tomada de decisão na gestão pública. Dentre estas, cresce a importância da pressão sobre os recursos naturais decorrente da concentração populacional e produtiva. A velocidade de produção de rejeitos e a força poluidora das atividades industriais ameaçam exceder a capacidade regenerativa e de suporte dos ecossistemas e evidenciam os desafios frente à questão ambiental.

Nesse contexto, cresce o consenso de que a problemática ambiental demanda políticas públicas específicas, que considerem a sua complexidade e interconexões com outros problemas, bem como, as transformações significativas que ela veio trazer. Esse entrelaçamento faz com que a questão ambiental ao mesmo tempo ganhe e perca espaço no processo de tomada de decisão. Ganha espaço porque sofre influência de praticamente todas as atividades sociais e sendo assim é critério fundamental de tomada de decisão; perde porque é complexa e de difícil resolução e por isso frequentemente não tem um foco – não se trata de um problema ambiental, mas de um universo de problemas – e é relegada ao segundo plano, principalmente pela primazia do desenvolvimento econômico. A política ambiental frequentemente conflita com outras políticas



de desenvolvimento, tais como urbanas, de energias, agrícolas, caracterizando-a, num entendimento limitado, como impeditivo ao desenvolvimento almejado.¹

Objetivando a análise estratégica de políticas públicas ambientais, parte-se das seguintes questões: a) qual o estilo de desenvolvimento que se quer, considerando conservação ambiental, saúde humana, desenvolvimento social e econômico (sustentabilidade)? b) quem planeja, promove e controla o desenvolvimento e os seus efeitos sociais e ambientais (aparato estatal apoiado em arranjos institucionais)? c) como determinar e monitorar esse nível (quais indicadores)?

As respostas a essas questões envolvem os conflitos e interesses políticos, econômicos e sociais que decorrem da problemática ambiental e do próprio processo político. No que se refere à sustentabilidade, questão (a), seguindo o modelo da Agenda 21 e a formulação de Sachs (1993), ela pode ser expressa em cinco dimensões: ecológica, espacial, cultural, social e econômica. Ou seja, ao planejar o desenvolvimento em parâmetros sustentáveis é necessário considerar simultaneamente essas cinco dimensões de sustentabilidade.

A primeira, a ecológica, refere-se à conservação da natureza (dos ecossistemas), levando em conta seus elementos biológicos e físico-químicos. A segunda, a espacial, considera a ocupação planejada do espaço, respeitando os limites impostos pelo sistema ecológico na construção da territorialidade. A terceira, a cultural, consiste em garantir o respeito às tradições culturais, eliminando preconceitos e, principalmente valorizando as culturas ditas “não modernas”, como as comunidades tradicionais, negras e indígenas. A quarta, a social, diz respeito ao equilíbrio social em termos econômicos e políticos. Ou seja, garantir os processos democráticos e diminuir as diferenças socioeconômicas. Por fim a quinta, a econômica, significa garantir a viabilidade econômica do desenvolvimento, no sentido de construir um modelo produtivo viável não dilapidador dos recursos naturais e não degradador do equilíbrio sociocultural.

A formulação de políticas e gestão das ações visando determinado estilo de desenvolvimento é antes de tudo uma opção política que depende do grau de informação e de capacidade técnica disponível para a tomada de decisão. Portanto, depende da formulação de alternativas técnicas de implementação, análise e avaliação.

Depende também do conjunto de forças envolvidas no processo, questão (b). É importante mencionar que acompanhando as demandas por políticas específicas que dêem sustentação aos processos de tomada de decisão e diretrizes aos processos de gestão visando à sustentabilidade, é possível observar que tem havido visível ampliação dos atores sociais envolvidos na gestão pública. Essa ampliação coloca em evidência o tema “governança” (*governance*)² (RESENDE e FREY, 2005), como forma de gestão compartilhada e democrática, de responsabilidade não só dos governos, mas também de todas as organizações que configuram a territorialidade³.

Desde a emergência da problemática ambiental, cresce uma corrente de formadores de opinião que enfatizam e insistem no caráter interdependente do *mix* de problemas socioambientais, deixando claro que o desafio crucial está em compreender que a sua complexidade não se restringe à destruição da natureza e dos seus ecossistemas (VIEIRA, 2001). Além disso, como destaca Frey (2000), o surgimento de novos atores políticos ligados à sociedade civil, tem conferido maior complexidade e importância aos arranjos institucionais, redefinindo os próprios processos políticos relativos às questões ambientais e de saúde pública em todos os níveis da ação estatal. Esses processos perpassam instituições e atores, refletindo constelações específicas de interesses (FERNANDES e SANT’ANNA, 2002a e 2002b).

¹ Entende-se por políticas públicas a forma pela qual os governos e as instituições públicas, nas várias esferas (federal, estadual e municipal) imprimem uma regulação relativa a determinados problemas de interesse público e coletivo. São ações ou diretrizes que devem ser transformadas em referência para o processo de desenvolvimento em sentido amplo.

² O termo “governance” usado pelo Banco Mundial no documento *Governance and Development* (1992), tem como definição o exercício da autoridade, controle, administração, pelo poder público (governo). Este exercício implica na capacidade de planejar, formular e implementar políticas, visando o desenvolvimento.

³ Territorialidade como é entendida neste trabalho, associa-se à idéia de integração de uma área efetivamente ocupada pela população, pela economia, a produção, o comércio, os transportes, a fiscalização, onde se dão as relações.



Nesta perspectiva, Sachs (2003) defende que as políticas estatais sejam capazes de organizar a governança no seu significado democrático, com espaço de discussão para todos os atores envolvidos no processo de desenvolvimento, conferindo importância não só às políticas, mas aos processos dos quais elas se originam. Ou seja, são fundamentais as parcerias entre instituições públicas e privadas capazes de gerar arranjos institucionais e produtivos, que são formas de organização e de redes horizontais de cooperação geradoras de políticas públicas flexíveis, para que seja possível a adequação às especificidades. Da mesma forma Philippi Jr e Malheiros (2007), propõem que a gestão ambiental local deve ser entendida como um processo político administrativo cujos atores centrais são o governo e todo o aparato estatal, a sociedade civil e as organizações empresariais. O objetivo desse processo deve ser a inserção da dimensão ambiental na tomada de decisão local, considerando a realidade e potencialidade de cada região e os princípios do desenvolvimento sustentável.

Um exemplo importante de arranjo, motivado pela natureza e complexidade dos problemas ambientais, é a Agenda 21. Em todos os níveis, – local, estadual e nacional – ela é um arranjo que a partir da conciliação de interesses diversos visa construir uma agenda política. Como consta do próprio documento da Agenda 21 brasileira, mais que um documento, ela constitui um processo de planejamento participativo que busca a partir da análise ambiental do espaço-tempo, estadual, regional e/ou municipal, planejar o futuro de forma sustentável. Esse processo de planejamento deve envolver todos os atores e esferas sociais na discussão dos principais problemas e na formação de parcerias e compromissos para a sua solução a curto, médio e longo prazo. A análise e o encaminhamento das propostas para o futuro devem ser feitas dentro de uma abordagem integrada e sistêmica das dimensões econômica, social, ambiental e político-institucional. Em outras palavras, o esforço de planejar o futuro, com base nos princípios da Agenda 21, deve ser caracterizado pelos compromissos pactuados entre estes atores, visando garantir a sustentabilidade também dos resultados (AGENDA 21 BR, 2000).

Como consta na Agenda 21, ela não é apenas uma “Agenda Ambiental”, mas uma Agenda de Desenvolvimento Sustentável, na qual, evidentemente, o meio ambiente é um dos pilares do desenvolvimento, ao lado das demandas sociais e econômicas. O enfoque desse processo de planejamento, portanto, não é restrito às questões ligadas à conservação da natureza, mas sim a uma proposta que rompe com o planejamento dominante nas últimas décadas com primazia do enfoque econômico. Representa o anseio de traduzir em ações o conceito de desenvolvimento sustentável e, considera dentre outras questões, aquelas estratégicas ligadas à geração de emprego e de renda; a diminuição das disparidades regionais e interpessoais; as mudanças nos padrões de produção e consumo; a construção de cidades sustentáveis e saudáveis; a adoção de novos modelos e instrumentos de gestão.

A Agenda 21 coloca nos Governos a prerrogativa e a responsabilidade de deslanchar e facilitar o processo de implementação em todas as escalas. Além dos Governos, a convocação da Agenda visa mobilizar todos os segmentos da sociedade, chamando-os de “atores relevantes” e “parceiros do desenvolvimento sustentável”. Essa concepção processual e gradativa da validação do conceito implica assumir que os princípios e as premissas que devem orientar a implementação da Agenda 21 não constituem um rol completo e acabado: torná-la realidade é antes de tudo um processo social no qual os atores pactuam paulatinamente novos consensos visando uma Agenda possível rumo ao futuro sustentável que se deseja, seja em termos ambientais, econômicos ou sociais. A Agenda 21, pelo processo que representa, visa garantir ainda a sustentabilidade política por meio da democratização do processo de tomada de decisão, com base nos pactos que proporcionam arranjos e questões estratégicas negociadas, que devem servir de base para a formulação de políticas públicas.

Dentre estas alternativas, quando se pensa em sustentabilidade, os indicadores, questão (c), têm objetivo de fornecer subsídios para a formulação, avaliação e monitoramento de políticas públicas. Os indicadores são referências de relevância regional, nacional e internacional, bem como, de interesse de agentes públicos e privados. O desenvolvimento de indicadores, assim como de processos de avaliação e monitoramento de políticas públicas neles apoiadas consiste em oferecer ao conceito de sustentabilidade um significado prático e funcional.

É de fundamental importância, portanto, a construção de um elenco de indicadores para cada uma das cinco dimensões de sustentabilidade e a sua utilização num sistema de informação, instrumento de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável. Torna-se importante também avaliar as potencialidades político-pedagógicas dessas informações, no sentido de integrá-las,



resgatando assim o seu caráter complexo e o seu significado qualitativo. O desafio da atualidade está em compreender a complexidade embutida na dinâmica dos sistemas socioambientais e a sua articulação com o meio ambiente também no sentido qualitativo.

De acordo com Leff (2001, p. 109), essa compreensão implica “captar a multicausalidade e as relações de interdependência dos processos de ordem natural e social que determinam as mudanças socioambientais”, restabelecendo a conexão entre o social e o natural. A intermediação deste processo, referenciados e geradores de políticas públicas, significa atribuir às ações do Estado, por meio de suas instituições (municipais, estaduais ou federais), a função de solucionar ou administrar os problemas socioambientais, equilibrando as correlações de forças existentes na sociedade, apoiando-se num sistema de informação, monitoramento e avaliação das políticas.

Entretanto, entre avanços e lacunas, o desenvolvimento nos moldes propostos pela Agenda 21 e por Sachs (1993), exige alternativas que consigam internalizar os princípios da boa governança tais como técnicas de monitoramento e avaliação dos processos de implantação de políticas públicas. Como já diagnosticado pela literatura, a lacuna persiste nas práticas de monitoramento e avaliação dos processos de implantação de políticas públicas, principalmente processos de caráter participativo. Consequentemente gera obstáculos que dificultam o estabelecimento de mecanismos de ajuste das políticas e do próprio processo:

Apesar dos avanços na formulação e implementação de políticas mais focadas para o desenvolvimento sustentável e à saúde pública, persiste ainda nas últimas décadas a lacuna no que se refere às ações de monitoramento e avaliação do processo de implementação destas políticas, prejudicando o estabelecimento, de forma sistemática, de mecanismos de ajustes no próprio conjunto de políticas e de monitoramento dos resultados esperados (MALHEIROS, PHILIPPI JR e CEZARE 2007; DALAL-CLAYTON e BASS 2002).

Neste contexto, o objetivo deste *paper* é discutir o papel da análise estratégica como etapa transversal a todo o processo de avaliação estratégica de formulação de políticas ambientais (ver figura 2). Entende-se que a avaliação estratégica possa fornecer importante *feedback* aos formuladores e tomadores de decisão sobre as suas políticas, sendo a análise estratégica etapa fundamental deste processo.

MATERIAIS E MÉTODOS

A partir da análise estratégica do processo de formulação das políticas públicas ambientais do Município de Santo André – SP espera-se contribuir para o desenvolvimento de uma metodologia de avaliação e consequentemente, monitoramento de políticas públicas, visando colaborar assim para suprir as lacunas existentes. Assim, este estudo se caracteriza como teórico-metodológico em função do tipo de condução epistemológica e metodológica. A pesquisa que vem sendo desenvolvida é predominantemente qualitativa e prospectiva. A primeira etapa foi iniciada pelos estudos teóricos sobre gestão ambiental, políticas públicas, gestão estratégica e gestão organizacional, surgidas da aplicação de planejamentos para um desenvolvimento baseado em metodologias de planejamento e gestão, sobretudo do Planejamento Estratégico Participativo (PEP). A segunda etapa é a formulação de um modelo de análise, considerando o que Roesch (1996) denomina de avaliação formativa e que tem como propósito melhorar ou aperfeiçoar sistemas ou processos.

Os dados primários surgiram de observação direta, tanto sistemática como assistemática principalmente durante as oficinas do projeto MEGA⁴ - Metodologia de Avaliação Estratégica de Processo Formulação de

⁴ O projeto MEGA tem por objetivo, propor e desenvolver uma Metodologia de Avaliação Estratégica de Processo de Gestão Ambiental para a formulação e implementação de Políticas Públicas. Sua proposição e execução são feitas pelo SIADES – Sistema de Informações Ambientais para o Desenvolvimento Sustentável, dentro da linha de pesquisa Política e Gestão Ambiental do Departamento de Saúde Ambiental da Faculdade de Saúde Pública da USP, em parceria com a Escola de Engenharia de São Carlos e com o CEPEMA – Centro de Capacitação e Pesquisa em Meio Ambiente da USP, com financiamento concedido pela FAPESP. O objetivo do projeto é contribuir de forma teórica e prática para a criação de sistemas de informação que possam fornecer às instâncias de decisão da sociedade informações, produtos e serviços alinhados com as premissas do desenvolvimento sustentável e com os fins de saúde pública. Os objetivos específicos são, portanto, o desenvolvimento e proposição de Metodologia de Avaliação Estratégica de Processo de Gestão Ambiental para Implementação de Políticas Públicas – MEGA e, avaliação de implementação de política ambiental e desenvolvimento municipal, com estudo de caso no Município de Santo André - SP.



Políticas Públicas no Município de Santo André - SP, como, em ocasiões em que se atuou em processos de gestão, planejamento e formulação de políticas. Os dados secundários, tais como os relatos de outros pesquisadores e relatórios de pesquisa sobre o tema, complementaram as informações para esta formulação. Esta pesquisa é parte integrante do projeto MEGA.

Além disso, foram utilizados dados de revisão bibliográfica, documental e de entrevistas semi-estruturadas, gravadas, realizada pelos pesquisadores que compõem o projeto MEGA, junto aos agentes do poder público municipal, sociedade civil e membros dos conselhos municipais. Estas entrevistas consideraram o contexto social, político e ambiental municipal e buscaram compreender o processo participativo de formulação das políticas públicas ambientais no Município de Santo André, SP.

ANALISE ESTRATÉGICA

De acordo com Porter (1991 e 1999) estratégia é o tempo de resposta organizacional ao seu ambiente; capacidade de antecipar o futuro ou, ainda, é a capacidade de criar compatibilidade e integração com o meio ambiente organizacional. Para Mintzberg (1987 e 2001) a estratégia é mais que um plano de ação, é composta também por resultados, configurando-se, em muitos casos, como padrão a partir do qual o comportamento se estabiliza. Mintzberg assim como Quinn (2006) consideram que a estratégia deve ter estreita ligação com a cultura organizacional estabelecida, embora Quinn preconize que as estratégias são declarações, assemelhando-se ao que no Brasil se convencionou chamar de política, planos, programas e projetos que visam, além de fornecer diretrizes, torná-las formais estabelecendo metas e ações visando obter resultados práticos.

Tanto Mintzberg, quanto Quinn concordam que a importância de uma cultura organizacional consiste no fato que é este o meio pelo qual se atribui significado às ações, mesmo que estes significados possam ser vistos como irracionais ou misteriosos. Estes significados nada mais são que um padrão construído a partir de alguns pressupostos básicos que são compartilhados entre os atores ou grupos e que foi aprendido como forma de resolver os problemas.



Figura 1: Matriz SWOT.

No âmbito do planejamento estratégico, apropriando-se da definição de Porter é possível resgatar o significado de estratégia como sendo a integração da organização com o contexto onde se situa. Nesse sentido, a matriz SWOT (figura 1), creditada a Albert Humphrey, é usada principalmente para obter o posicionamento estratégico de organizações. Contém quatro dimensões que devem ser analisadas. Pontos fortes e fracos no âmbito interno e oportunidades e ameaças no âmbito externo à organização. A aplicação da matriz SWOT permite diagnosticar as principais fragilidades e méritos da organização, assim como identificar os aspectos do ambiente externo ou do contexto que devem ser aproveitados ou evitados pela organização, oportunidades e ameaças, visando dar maior consciência do seu posicionamento estratégico.

Evidentemente, que tanto a definição de estratégia como a análise por meio da matriz SWOT foram pensadas para a gestão organizacional e para definir o seu posicionamento no mercado. Para serem usadas em termos de território (um município, por exemplo) ou mesmo de temas (questão ambiental) devem ser submetidas às devidas adaptações. Pensar em estratégias em termos ambientais num determinado território implica definir alguns parâmetros para a análise. Estes parâmetros, no caso deste estudo, são aqueles acima mencionados, ou seja, a sustentabilidade nas suas várias dimensões e respeitando os critérios estabelecidos tanto por Sachs (1993) como pela Agenda 21. Portanto, quando se aplica a matriz SWOT a um processo de formulação de políticas públicas ambientais, estes parâmetros devem estar claros e bem definidos. Para poder assim afirmar que X ou Y são pontos fortes ou pontos fracos, oportunidades ou ameaças. Como ponto forte de um processo de formulação de políticas públicas ambientais, poderíamos citar a existência de arranjos institucionais, e como ponto fraco a sua ausência. Como oportunidade, um bom exemplo são as legislações ambientais que se respeitadas, potencializam as possibilidades de recuperação das riquezas ambientais, ao mesmo tempo, que a sua transgressão significa, além da perda de uma oportunidade, potencializar ainda mais a ameaça da crise ambiental.

ANÁLISE ESTRATÉGICA APLICADA A PROCESSOS PARTICIPATIVOS DE FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

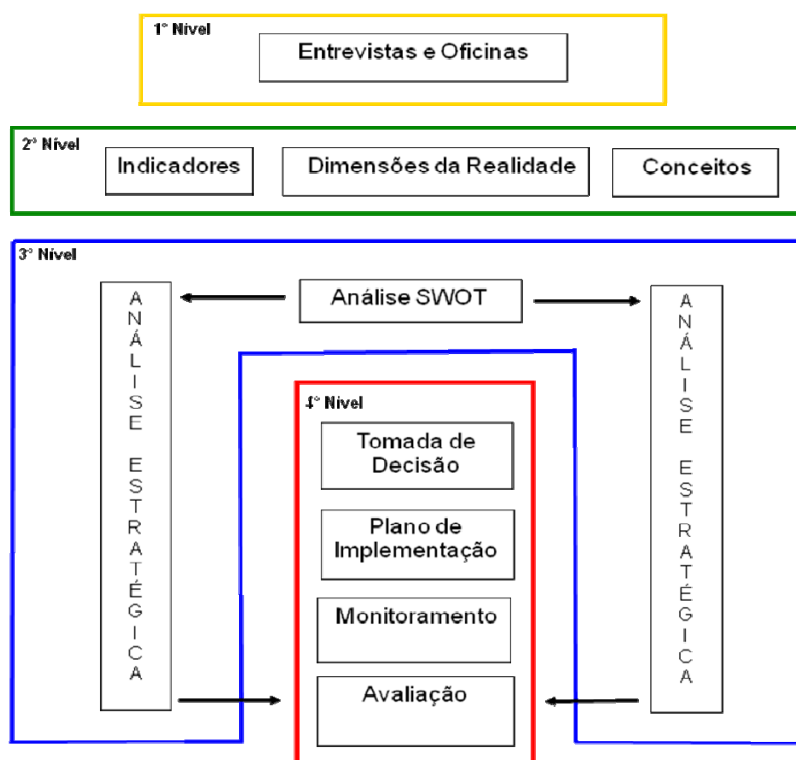


Figura 2: Análise estratégica aplicada a processos participativos.

O modelo apresentado neste estudo (figura 2) é etapa importante para análise dos dados da pesquisa do projeto MEGA, bem como, um dos seus resultados parciais rumo à formulação de uma metodologia de avaliação de processos de formulação de políticas públicas.

O primeiro nível compreende a primeira etapa – entrevistas e oficinas – e consiste na coleta de dados que deve ser orientada para retratar o caminho percorrido por uma política, desde os problemas que motivaram a sua formulação, passando pelos espaços de discussão e embates políticos até a sua formulação final, implementação e análise de efetividade em alguns casos.



O segundo nível é composto de três etapas de acesso e construção do conhecimento: indicadores, dimensões da realidade e conceitos (QUIVY & CAMPENHOUDT, 2008). O agrupamento dos indicadores retrata o fenômeno estudado e as dimensões são a taxonomia que agrupa e qualifica o fenômeno, classificando-o, dando-lhe qualidades e características e transformando-o em categorias (exemplo: transparência e participação). A caracterização das dimensões de realidade é resultante do agrupamento dos indicadores; os conceitos são as referências para a análise, com destaque para as dimensões de sustentabilidade e para os critérios estabelecidos pela Agenda 21, no caso deste estudo. Os conceitos são ainda a abstração do fenômeno e a sua transformação em conhecimento científico e conseqüentemente nos indicadores finais ou referências, ratificando os conceitos anteriormente utilizados ou reformulando-os.

O terceiro nível comporta a etapa denominada análise estratégica, utilizando-se a matriz de SWOT (figura 1). A matriz SWOT comporta os quatro vetores da estratégia, a saber: pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças. Esta etapa funciona como modelo de análise a partir do qual se pode evidenciar em cada dimensão da realidade, ou no processo como um todo, méritos e fraquezas, assim como a influência positiva ou negativa sofrida exercida pelo contexto no qual está inserido o processo de formulação das políticas.

O quarto nível é composto das etapas Tomada de Decisão, Plano de Implementação, Monitoramento e Avaliação. A etapa tomada de decisão deve sintetizar todo o processo. É a etapa que conclui o processo de formulação e inicia o processo de implementação. A tomada de decisão é também o momento crucial de todo o processo no qual os tomadores de decisão ratificam ou não o processo. É o momento mais delicado onde entram em cena atores que muitas vezes se abstiveram de participar do processo nas etapas anteriores para defender seus interesses, mas que agora, por meio de mecanismos como o *lobby* exercem pressão sobre os tomadores de decisão. Esta etapa coloca em xeque também a unidade da proposta de política, e o seu processo de formulação, uma vez que depende da pressão dos seus formuladores e defensores para que seja ratificada. É importante ressaltar que para qualquer processo de tomada de decisão e de gestão ser bem sucedido, deve-se partir de um processo de planejamento. O planejamento é talvez o instrumento mais importante no contexto da gestão ambiental.

A implementação é resultado direto da tomada de decisão e da disponibilidade de recursos e adequações necessárias. Sem a tomada de decisão não haverá a implementação da política formulada, como não haverá também, se não for previsto em planos e programas, o conjunto de recursos que dará sustentação aos projetos constituídos das ações necessárias. São condições para a etapa implementação, o estabelecimento de objetivos e metas, equipe e volume de recursos destinados, assim como prazos bem definidos para sua divulgação e implantação, sabendo que a população e seus setores mais afetados e interessados terão que conhecer e se adaptar às novas diretrizes por ela trazidas. Estes pressupostos da implementação são também pressupostos para os dois níveis seguintes, compostos das etapas monitoramento e avaliação.

Para estas etapas é importante que o passo anterior, a implementação, tenha sido algo formalizado contendo equipes, recursos, metas e prazos. O monitoramento depende de soluções técnicas que permitam a recolha e análise constantes de informações, visando acompanhar e avaliar a implementação, sua eficácia, eficiência e efetividade, buscando detectar os riscos e oportunidades do contexto externo (que exerce influência sobre a política ou que são influenciados por ela), bem como as falhas e méritos do próprio processo de formulação e implementação (ambiente interno da política) – exemplo, a política brasileira de biodiesel exerce e sofre influência do contexto global e das políticas de outros países. Ao mesmo tempo possui muitos méritos (pontos fortes) e deficiências (pontos fracos) na sua implementação em si. A diferença importante é que sobre os pontos fortes e fracos o Brasil pode ter governança reforçando uns e corrigindo outros, enquanto que sobre o ambiente externo (oportunidades e ameaças) essa governança não existe e restringe-se apenas a influência.

A importância dos quatro vetores discutidos acima e que compõem a matriz SWOT e a análise estratégica são fundamentais para a etapa de avaliação, pois a análise constitui etapa transversal e como pode ser observado na figura 2, a avaliação qualitativa depende dos vetores da análise SWOT, associados aos parâmetros teóricos estabelecidos, referência explicativa da nota atribuída (forte, fraco, oportunidade, ameaça). Em termos quantitativos, a avaliação deve estar baseada nas próprias metas definidas, bem como nos critérios de eficiência, eficácia e efetividade. Cabe lembrar que a eficiência refere-se ao processo, enquanto que a eficácia é o seu produto. A efetividade, por sua vez, é o grau de impacto, aceitação e utilidade do produto. Portanto, de nada resolve ter um processo eficiente com resultados eficazes se o produto final não trazer benefício àqueles aos quais é destinado. Em se tratando de políticas públicas, os processos participativos buscam garantir esta efetividade, uma vez que passam a ter a participação dos interessados, mesmo se



reconhecidamente processos participativos percam eficiência e eficácia, principalmente por se delongarem muitas vezes além do necessário, tendem a ser mais efetivos.

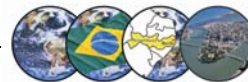
CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise estratégica tem se mostrado importante tanto na capacitação estratégica formando o *pensamento estratégico* da equipe de pesquisa, bem como ferramenta de análise que contribui para extrair, sistematizar e potencializar o conhecimento acerca do processo de formulação de políticas públicas ambientais. Enquanto parte de uma metodologia de avaliação, partir dos quatro vetores da estratégia representados na matriz SWOT, permite captar o conhecimento empírico retido pelos atores do processo, revelando não só os problemas como também as próprias soluções. Trata-se de buscar o conhecimento detido pelos atores que o constroem a partir da percepção particular de sua realidade, trazendo à tona aspectos e peculiaridades muitas vezes inacessíveis aos pesquisadores ou consultores externos. Ao mesmo tempo, espera-se, a partir da valorização desses atores e do resgate da sua identidade fomentar um novo tipo de cidadania baseada na participação engajada.

Tanto a análise estratégica como uma metodologia de avaliação do qual ela é parte, devem estar fundamentadas nos pressupostos participação e conhecimento local, entendidas aqui como princípios de gestão social, e alternativa democrática de participação e engajamento. Espera-se que este esforço de formular uma metodologia, além de uma alternativa técnica que visa contribuir para a concretização e funcionalidade da sustentabilidade, possa ser um aporte substantivo para promover a participação e a cidadania, evidenciando o saber local, concebendo novas práticas políticas, democráticas e mais efetivas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. COMISSÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DA AGENDA 21 NACIONAL. Agenda 21 Brasileira Bases para discussão. Brasília, 2000. Disponível em [<http://www.ambiente.sp.gov.br/agenda21bras/agendabras.htm>]. Acessado em 25/10/2007.
2. DALAL-CLAYTON AND BASS. Sustainable Development Strategies – A Resource Book. International Institute for Environment and Development. London: Earthscan Publications Ltd, 2002.
3. FERNANDES, Valdir. SANT'ANNA, Fernando S. P. Políticas públicas e gestão ambiental. In: IV SEMINÁRIO INTERNO DO PROGRAMA DA PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA AMBIENTAL, 2002, Florianópolis. Anais do IV Seminário Interno do Programa de Pós-graduação em Engenharia Ambiental. Florianópolis: PPGA, 2002a. V. 1. p. 129-135.
4. FERNANDES, Valdir. SANT'ANNA, Fernando S. P. Políticas públicas para o desenvolvimento sustentável. In: VI SIMPÓSIO ÍTALO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 2002, Vitória. Anais do VI Simpósio Ítalo Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental. Niterói: Mundo Virtual, 2002b.
5. FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: Planejamento e Políticas Públicas v. 1 – n. 21 – jun. 2000 – v. – semestral. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2000- v. – semestral.
6. LEFF, Enrique. Epistemologia Ambiental. São Paulo: Cortez, 2001.
7. MALHEIROS, T. F.; PHILIPPI JR, A.; CEZARE, J. P.; Avaliação de política ambiental e sustentabilidade: estudo de caso do município de Santo André - SP. Revista Engenharia Sanitária e Ambiental, Rio de Janeiro, v. 12, n. 4, p. 417-425. 2007
8. MINTZBERG, Henry. Os cinco pontos da estratégia. In MINTZBERG, Henry e QUINN, James B. O processo da estratégia. 3ª Ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
9. MINTZBERG, Henry. The strategy concept II: another look at why organizations need strategies, California Management Review: Fall, 1987.
10. PHILIPPI JR, A.; MALHEIROS, T. F. Gestão ambiental local: estratégia para integrar qualidade ambiental urbana e desenvolvimento humano. In: SANTANA AP (es). Planejamento Urbano e Avaliação do Impacte na Saúde. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2007.
11. PORTER, Michel E. Estratégia Competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Campus, 1991.
12. PORTER, Michel E. Competição: Estratégias competitivas essenciais. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
13. QUINN, J. B. Estratégias para Mudança. In: MINTZBERG, H.; LAMPEL, J.; QUINN, J. B.; GHOSHAL, S. O processo da estratégia – conceitos contextos e casos selecionados. Porto Alegre: Bookman, 2006.



14. QUIVY, Raymond e CAMPENHOUDT, LucVan. Manual de investigação em ciências sociais. Lisboa: Gradiva, 2008.
15. RESENDE, Denis A.; FREY, Klaus. Administração estratégica e governança eletrônica na gestão urbana. *eGesta* – Revista Eletrônica de Gestão de Negócios - Mestrado em Gestão de Negócios – Universidade Católica de Santos, 2005.
16. ROESCH, S. M. A. Projetos de estágio dos cursos de administração. São Paulo: Atlas, 1996
17. SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente. Studio Bobel: FUNDAR, 1993.
18. SACHS, Ignacy. Inclusão social pelo trabalho: desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.
19. VIEIRA, Paulo F. Apresentação. In: LEFF, Enrique. Epistemologia Ambiental. São Paulo: Cortez, 2001, pp. 09-15.