

UM BREVE ESTUDO DE RESÍDUOS SÓLIDOS SOB O ENFOQUE DA AVALIAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Cristina Maria Dacach Fernandez Marchi¹

Resumo: *Este trabalho tem como objetivo a análise e avaliação de alguns aspectos das políticas sociais implementadas no setor de saneamento básico - resíduos sólidos - no Estado da Bahia, no que concerne aos seus efeitos em municípios de médio e pequeno porte. As reflexões ora apresentadas têm como referência empírica o trabalho intitulado “Situação gerencial dos aterros sanitários baianos”, em fase de implementação pela SEDUR², no qual se observa que os aterros sanitários implantados desde o final dos anos 90, inclusive com financiamento internacional, necessitam de avaliação com enfoque no estabelecimento de seus pontos fortes e fracos, além da busca dos atores críticos e os papéis por eles desempenhados em cada uma das experiências.*

Palavras-Chave: Avaliação de Políticas Públicas; Aterros Sanitários; Modelo de Gestão

1. INTRODUÇÃO

As políticas sociais³ implementadas no cenário brasileiro geralmente não são avaliadas. Esta constatação leva ao pouco caso dos gestores na gestão do lixo, principalmente no que se refere a aterros sanitários, nas médias e pequenas cidades do estado da Bahia. Verifica-se a dimensão social que este componente do saneamento básico tem quando se constata que cerca de 315 mil pessoas estão envolvidos no setor (IBGE,2000). No momento em que o poder público implementa políticas nacionais, planos estaduais ou municipais relativos à resíduos sólidos, ele busca resolver uma grande parte dos problemas de ação coletiva enfrentados por estes brasileiros.

Esta dificuldade se amplifica quando se verifica que desde 1993 mais de 60 Projetos de Lei já tramitaram na Câmara Federal (GOVERNO FEDERAL, 2004), muitos deles pautados nas proposições dos organismos financeiros multilaterais que induzem a modelos muitas vezes distantes da realidade das pequenas cidades.

Como conciliar ideal de justiça igualitária com as limitações e restrições a que estão constrangidos os municípios brasileiros? A este desafio somam-se duas importantes questões: a primeira se refere ao crescimento da geração do lixo na última década, quando, segundo dados do IBGE (2000), se produziu quarenta e nove por cento a mais de lixo, passando de 100 para 149 mil toneladas por dia nas pequenas, médias e grandes cidades, enquanto a população cresceu apenas 16,43%; a segunda questão trata da disparidade na situação da destinação final, pois os municípios maiores, que detêm mais recursos administrativos e financeiros e que exigem soluções mais complexas, se encontram em melhor situação do que pequenos e médios municípios que, na sua maioria, 54% (IBGE,2000), não cobram pelos serviços de limpeza urbana.

¹ Mestre, Professora do Departamento de Estudos Econômicos e Mercadológicos da Escola de Administração da UCSAL, Líder do Grupo de Pesquisa em Gestão Ambiental e Desenvolvimento de Empreendimentos Sociais da EAE/UCSAL, e-mail- cmmarchi@hotmail.com.

² Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia

³ Políticas aqui serão entendidas como um “conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos” (Lynn,1980), ou ainda como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (Dye, 1984). Contemplando inclusive suas sub-áreas: decisão, implementação e avaliação.

Quais políticas em Resíduos Sólidos são possíveis de serem avaliadas? Quais redesenhos realizariam as modificações pretendidas? Quais deveriam ser as prioridades e estratégias de políticas que erradiquem o trabalho infantil no lixo? Segundo o IBGE, 49% das crianças trabalhadoras no lixo se encontram na região nordeste do Brasil e 60% delas estão em municípios com população inferior a 25.000 habitantes (GOVERNO FEDERAL, 2003).

A necessidade de análises sistemáticas sobre a legitimação, gestão, implementação e principalmente avaliação das ações em resíduos decorre pela urgência sobretudo de respostas a essas questões.

Para avaliar as ações relativas à resíduos sólidos, pode-se começar pela investigação das condições dos aterros sanitários implantados nos últimos anos no Estado da Bahia. Cabe notar que, para encontrar respostas pertinentes, deve-se ampliar o conhecimento teórico sobre estudos e pesquisas das políticas públicas no geral e focalizar trajetórias e desdobramentos de algumas ações realizadas, estudos de caso, com a perspectiva de fortalecer a identificação de variáveis que causam impacto sobre os resultados dessas políticas.

2. AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS: CONTEXTO TEÓRICO

Marta Arretche enfatiza que é inegável o crescimento recente de estudos na área de políticas públicas no Brasil e que esse interesse está diretamente relacionado às mudanças recentes na sociedade brasileira e ao interesse pela forma de gestão das políticas praticadas pelo Estado.

[...] por inúmeras novas modalidades de representação de interesses – despertaram não apenas uma enorme curiosidade sobre os “micro” mecanismos de funcionamento do Estado brasileiro, como também revelaram o grande desconhecimento sobre sua operação e impacto efetivo (ARRETCHE, 2003:8).

O interesse da sociedade brasileira em conhecer a operação e impacto efetivo das políticas sociais é legítimo, porém os fatores envolvidos para a aferição de seu "sucesso" ou "fracasso" exigem grande esforço de análise. Nesse sentido, a avaliação das políticas sociais oferece a condição de investigar se houve uma relação direta entre a tomada de decisão de uma política e o resultado da sua implementação, ou seja, a avaliação consiste em acompanhar as decisões, ações e resultados que compõem o cenário das políticas, objetivando preservar o sentido de equidade e altruísmo que deve envolver a motivação desse processo.

O pressuposto central de uma experiência de avaliação é a sua presença nas três esferas do contexto em que se insere a política pública: formulação, implementação e análise dos resultados.

A focalização na formulação responde à preocupação de identificar a adequabilidade das estratégias e das ações às demandas existentes. A avaliação da implementação permite compreender e analisar aspectos diversos da dinâmica institucional e organizacional, no tocante do programa, incluindo sua formulação. Por sua vez, a avaliação dos resultados e impactos objetiva compreender e analisar o que se obteve com o programa, inclusive na sua implementação (LUBAMBO e ARAÚJO, 2004:8).

Avaliação de políticas públicas não se confunde com acompanhamento das ações governamentais porque a avaliação incorpora elementos de valor e de julgamento, a avaliação tem um “conteúdo substantivo porque atribui valor, definindo importantes critérios para que se

possa afirmar se uma política está sendo bem sucedida, ou ainda, se esta política é preferível à qualquer outra” (SOUZA,2002:21).

Assim, pode-se, no âmbito da avaliação, focalizar duas dimensões; a primeira se refere à avaliação de processos, que visa a aferição da eficácia dos objetivos de uma política que pode ter se desdobrado em legislação, plano, programa, projeto, ou seja, se está sendo implementada de acordo com o que foi concebido e se atingirá suas metas; a segunda, a de impactos, é mais ampla e complexa, se refere a uma rede entre atores, instituições envolvidas e condições econômicas e sociais, revelando o que acontece no funcionamento do programa, se os resultados que eram esperados ocorreram, quais pontos fortes ou fracos, que relações institucionais são necessárias para o seu sucesso, se os membros da população alvo tiveram melhoria na sua situação com a implementação daquela política.

O objetivo da avaliação é, principalmente, desvendar e analisar elementos que informam sobre: a) equidade – tratam das oportunidades iguais para todos; b) eficiência – direcionam o melhor resultado possível dentro do orçamento disponível e c) sustentabilidade – possibilita a continuidade e transposição do programa e dos resultados (LUBAMBO e ARAÚJO, 2004).

Estudos sobre o desempenho da implementação das políticas públicas vêm sendo debatidos constantemente, mas as análises voltadas para a avaliação das políticas já implementadas ainda são muito incipientes. Quando se formula uma determinada política, um importante foco deve estar dirigido para as instituições e processos que ela afeta, ou seja, se está contribuindo para as mudanças econômicas e sociais planejadas na sua concepção.

A notória carência de estudos dedicados aos processos e às metodologias de avaliação de políticas, contudo, deve também ser tributada à escassa utilização da avaliação, como instrumento de gestão, pelo setor público do país nos três níveis do governo (FARIA, 2003:22).

Para Dye (1995), as atenções nos estudos das ciências políticas são voltadas para a estrutura institucional, objetivos e instrumentos jurídicos e de poder (abordagem institucional), mas as ligações entre as políticas e seu contexto social, político e institucional são inexploradas (abordagem processualista).

Traditional studies described the institutions in which public policy was formulated. But unfortunately the linkages between important institutional arrangements and the content of public policy were largely unexplored (DYE, 1995: 3).

A pesquisa sobre a abordagem processualista analisa os *outputs* das políticas setoriais e da sua adaptação às peculiaridades do contexto social, político e institucional em que elas se inserem, ou seja, o tipo de política e de arena política, o contexto dentro do qual ocorre a implementação e o mundo externo sobre o qual terá impacto.

A “policy analysis” tradicional pressupõe, na verdade, que a variável ‘sistema político’, ou seja, a estrutura institucional do sistema político administrativo, deva ser constante e conhecida nas suas características e princípios básicos. Além disso, ela exige um conhecimento suficiente tanto das instituições quanto dos processos político-administrativos e que os processos podem servir como quadro de referência para a análise de cada campo de política (FREY, 1999:24 APUD KERBAUY, 2004:4,5).

Segundo Lubambo e Araújo (2004), nos discursos dos estudiosos das políticas públicas, existem recorrentes recomendações relativas às práticas avaliativas, assim como gestores sensíveis à necessidade das avaliações e do acompanhamento. Acreditam que incorporá-las ao planejamento é uma prática inadiável, que fortalece o controle social e que deve ser incorporada ao cotidiano dos programas públicos.

Um dos principais focos analíticos da avaliação está na identificação da metodologia que será utilizada para retratar o andamento de uma política pública, ou seja, a questão metodológica. As medidas de aferição do sucesso ou do fracasso de uma política pública variam de forma considerável, inclusive dependendo de diversas terminologias usadas por diferentes autores, que disputam entre si sobre a superioridade de cada método para conseguir um melhor resultado.

Alguns teóricos defendem abordagens quantitativas, nas quais quanto mais dados e informações são conseguidos, utilizando-se estatísticas e econometria⁴, melhores serão os resultados da avaliação, pois darão noção matemática dos seus impactos. Para outros, os melhores métodos são os qualitativos: entrevistas, grupos focais, análise de discurso; seus defensores acreditam que, por meio desses métodos, existe uma maior interação com os beneficiários e dessa forma estará refletida a percepção das pessoas envolvidas sobre a política implementada. Ainda para muitos, uma abordagem não prescinde da outra, nem são de naturezas excludentes, muito pelo contrário, são interdependentes.

Outros instrumentos metodológicos utilizados são: as comparações antes-depois de implantada a política; comparações entre o grupo contemplado (ou de controle) e o não contemplado, métodos mistos (método qualitativo como pré-teste para aplicação do método quantitativo em larga escala), o pré-experimental, dentre muitos outros.

As políticas públicas aplicadas até os anos 80 não focalizavam a avaliação. A corrente de idéias que inaugurou uma nova abordagem sobre a interação entre o homem e seu meio ambiente, a do desenvolvimento sustentável⁵, contribuiu de forma inquestionável para a consolidação da prática da avaliação, incorporando atividades destinadas ao acompanhamento, ao controle e à obtenção de respostas sobre questões fundamentais no âmbito das políticas sociais, como: as relacionadas à capacidade institucional dos agentes implementadores ou ainda sobre a existência de problemas de natureza político-institucional ou até setorial afetados pela política implementada. A partir desse novo ideário, sob o pressuposto de que o ambiente: homem, instituições, meio ambiente e regras estabelecidas coexistem com experiências comuns incentivam projetos de apoio único, pleno e indivisível.

Tão importante quanto o aparecimento do ideário do desenvolvimento sustentável, as entradas de recursos oriundos das agências multilaterais evidenciaram a necessidade de avaliar os programas financiados, transformando a presença da avaliação ferramenta fundamental para redirecionar ou adequar projetos e atividades além de orientar esses organismos para a liberalização de mais e novos recursos.

Os idéias propostas sugerem que a avaliação, como instrumento de fortalecimento da formulação de políticas, permite correções dos desvios e superação de obstáculos, que podem ser identificados de diversas maneiras: aquelas relacionadas à capacidade institucional dos agentes implementadores; aquelas ligadas aos problemas de natureza política na implementação dos programas ou políticas e aquelas que se referem a resistência e boicotes realizados por grupos ou setores desinteressados na sua implementação (LUBAMBO e ARAÚJO, 2004).

⁴ Análise de correlações possíveis entre atributos da população ou dos programas e os resultados e impactos obtidos.

⁵ O desenvolvimento sustentável enfatiza a relação entre crescimento econômico e meio ambiente (social e ambiental), ou seja, meio ambiente comprometido - crescimento prejudicado. Portanto, o sucesso das ações que devem conduzir ao desenvolvimento sustentável dependerá em grande parte da influência da opinião pública, do comportamento das pessoas e de suas decisões individuais.

É possível, portanto, identificar, a partir da análise da avaliação dos resultados dos aterros sanitários baianos implantados e de seus desdobramentos, quais foram os fatores que contribuíram para o sucesso ou o fracasso da sua implementação.

3. CONTEXTO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NAS MÉDIAS E PEQUENAS CIDADES

Não existe uma lei específica para resíduos sólidos no Brasil, porém existem diversos instrumentos legais que disciplinam a área, podendo-se citar o Artigo 225 da CF/1988; a Lei de Crimes Ambientais – nº 9.605 de 1998; o Decreto nº 3.179 de 1999; o Estatuto das Cidades - Lei nº 10.257 de 10/07/2001, dentre outros.

A lacuna gerada pela ausência de um instrumento jurídico consolidado e fortalecido se traduz, por exemplo, nos ínfimos 22% de resíduos industriais gerados que recebem tratamento adequado em todo o território nacional, isto é, das 2,9 milhões de toneladas de resíduos industriais gerados por ano somente 600 mil toneladas são tratadas.

Para consolidar ainda mais esta argumentação, outros dados que demonstram a pouca importância dada ao setor pelo poder público podem ser expostos: 7 milhões de brasileiros são inseridos em grupo de risco à saúde porque residem nas 15 mil áreas do país com solo contaminado pela decomposição de resíduos; nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, as poucas áreas onde, há cinco anos, havia preservação da água hoje já há contaminação (ABREPE,2004); apenas 2%, ou 4 mil toneladas, do lixo produzido no país, cerca de 228 mil toneladas diárias, passam por uma seleção antes de chegar ao seu destino final (IBGE, 2002).

No Estado da Bahia, por exemplo, a cidade de Santo Amaro da Purificação foi contaminada por resíduos de chumbo (V. Figura 1.0), onde cerca de 500 mil toneladas de apara de chumbo, herança de uma fábrica de chumbo francesa que faliu em 1993, mataram 25 pessoas e intoxicaram mais 574, segundo a Associação das Vítimas de Contaminação por Chumbo de Santo Amaro da Purificação. Segundo um estudo da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), no ano de 2003, entre a população moradora próxima à empresa, a dose de ingestão de chumbo em crianças supera em 11,7 vezes o limite máximo aceito pela Organização Mundial de Saúde (ABETRE, 2004).

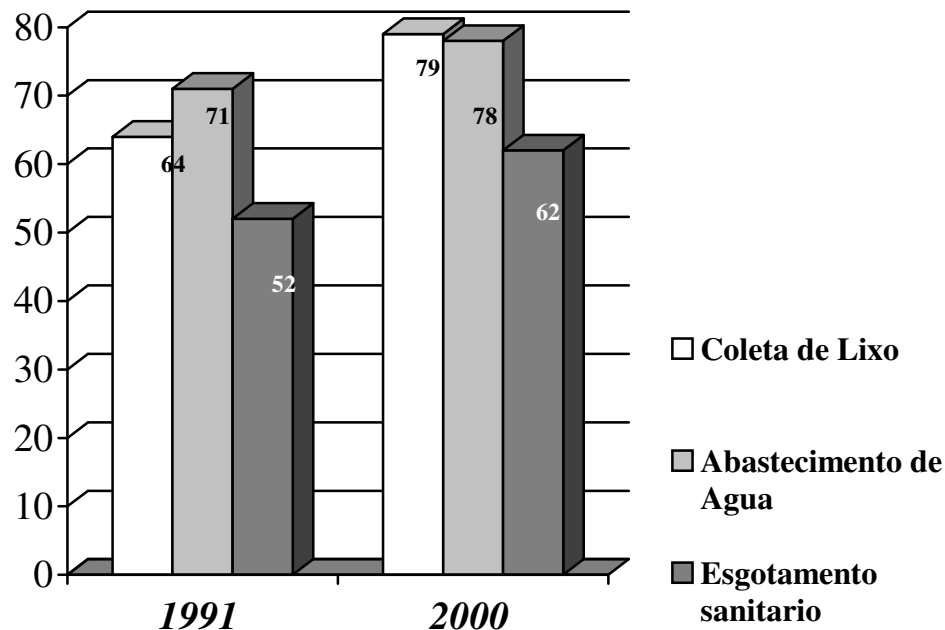


Fonte: Correio Brasiliense, apud ABETRE (2004).

Figura – 1.0 – Contaminação do Solo Provocada pela Ausência de Tratamento de Resíduos Industriais.

A recente preocupação com a coleta de lixo domiciliar é inegável, mas e a sua destinação? Em 60% das cidades de pequeno e médio porte do país, os resíduos vão parar nos aterros sanitários sem nenhum tratamento, prejudicando o desenvolvimento sustentável destas localidades. O contexto do Estado da Bahia não tem sido diferente.

Os números apresentados mostram que o quadro do setor não é nada animador apesar de a coleta de lixo domiciliar, nos últimos dez anos, ter sido o componente do saneamento básico que teve maior crescimento, conforme se verifica na figura abaixo (V. Figura 2.0).



Fonte: IBGE

Figura – 2.0 – Gráfico da Evolução no Atendimento Domiciliar dos Componentes de Saneamento Básico nos últimos 10 anos.

O pressuposto de que desenvolvimento local e promoção da saúde, através do tratamento de resíduos sólidos, sempre caminharam juntos ganhou amplitude por meio de algumas iniciativas neste setor tomadas pelo Governo do Estado da Bahia, a partir da década de 90.

Várias ações e programas foram implementados no estado e envolveram aspectos sanitários ambientais com reflexo direto na melhoria da saúde pública. Deve ser feita especial referência ao Projeto Metropolitano, pioneiro nas ações de Resíduos Sólidos do Estado, ao Programa de Saneamento Ambiental da Baía de Todos os Santos - BTS, Programa de Desenvolvimento Turístico - PRODETUR e ao Programa de Administração Municipal e Desenvolvimento de Infra-estrutura Urbana – PRODUR. Todos estes programas foram realizados através da CONDER⁶, CAR⁷ e das Prefeituras Municipais.

As ações e programas referidos enfocaram, desde o planejamento integrado dos sistemas de limpeza urbana, com a elaboração dos Planos de Gestão de Limpeza Urbana (PDLUs), até a sua implementação com a doação de equipamentos de coleta, soluções para a questão da destinação final de lixo, com a construção de vários aterros sanitários convencionais e simplificados, recuperação de áreas degradadas por lixões, programas de educação ambiental, capacitação do pessoal operacional do sistema de limpeza urbana e projetos de ressocialização dos catadores dos lixões.

Em 2000, os primeiros aterros compartilhados começaram a dar mostras de falta de sustentabilidade no modelo de gestão. Inicialmente, pensou-se que os problemas relativos à gestão dos aterros implantados estavam ligados ao compartilhamento entre municípios próximos e à falta de um modelo de integração adequado.

⁶ Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia

⁷ Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional do Estado da Bahia

A decisão de avaliar o plano de governo adotado⁸ nos últimos anos, em resíduos sólidos, foi tomada recentemente pela SEDUR. Através de um relatório de controle físico/operacional, abrangendo 16 aterros baianos, elaborado trimestralmente pela CONDER e denominado de “Avaliação de Desempenho Operacional”, percebeu-se que as falhas independiam da característica do aterro, estas são percebidas tanto nos aterros integrados quanto nos aterros isolados, com operação terceirizada ou não. Assim, tomou-se a decisão de reavaliar o processo de implantação de aterro desde a sua concepção de proposta, objetivando responder as seguintes perguntas: 1. Como se constitui o plano implementado? 2. O que é, realmente, entregue aos usuários? E, 3. Por que existem diferenças entre os objetivos propostos inicialmente e o que está sendo realizado?

O processo de investigação que está sendo desenvolvido abrange 16 aterros que se situam nos seguintes municípios: Candeias, São Francisco do Conde e Madre de Deus (Ponta do Ferrolho); Porto Seguro e Santa Cruz de Cabrália; Itaparica e Vera Cruz (Aterro Integrado Ilha); Santo Antônio de Jesus e Nazaré; Alagoinhas; Sauípe; Teixeira de Freitas; Santo Amaro; Cachoeira, Muritiba e São Félix (Aterro Recôncavo Sul); Maragogipe; Jaguaquara; Itapetinga; Catu, Mata de São João e Pojuca; Ilhéus e Jequié, aterros avaliados pela CONDER, além de Lauro de Freitas e Simões Filho que fazem parte do Aterro Metropolitano Centro⁹.

A investigação nesses municípios está se dando por meio de entrevistas semi estruturadas junto a todos os representantes de prefeituras, prefeitos, secretários e responsáveis pelo gerenciamento dos aterros. A investigação está se dando também junto à população destes municípios, buscando conhecer a visão da comunidade quanto aos aspectos que se relacionam com a forma enfrentada tanto por ela quanto pelos gestores para os problemas da falta de infraestrutura no lixo. A escolha desses entrevistados ocorreu por meio do método de amostragem por acessibilidade (GIL, 1995, p.97).

Será trabalhada a população urbana do município por meio da aplicação direta de questionário específico junto a algumas pessoas que representem a população, de forma qualitativa, como: donos de estabelecimentos comerciais, representantes de igrejas e associações, administradores de postos de saúde e escolas dentre outros, com o objetivo de incluir a visão desse segmento no contexto da análise e do cruzamento dos dados obtidos na pesquisa.

Para a realização da pesquisa, o cronograma, abaixo, foi dividido entre primeira e segunda fases. A divisão de fases foi baseada na classificação¹⁰ utilizada no Relatório de Março/Abril de 2004, intitulado “Avaliação de Desempenho Operacional” da CONDER; na primeira fase, observam-se os critérios péssimo e ruim e, na segunda fase, os critérios regular e bom. O critério ótimo não aparece em nenhum aterro avaliado neste relatório.

Para a realização deste trabalho, foram previstas as seguintes etapas:

1. levantamento de dados estatísticos dos municípios;
2. levantamento de dados históricos dos aterros;
3. fotos dos aterros (digitais);
4. coleta de informações e entrevistas;
5. codificação e conversão para o programa de tabulação de dados (SPSS, versão 1.10), das entrevistas aplicadas para elaboração de tabelas estatísticas e gráficos que facilitem a interpretação e análise da amostra estudada;
6. elaboração de Relatório concluindo e recomendando ações futuras.

⁸ O plano de governo referido não existia a priori, já que distintos programas foram implantados sem um delineamento prévio. Mas, o somatório dos resultados faz sentido em si e passa a ter uma lógica, permitindo-nos desta forma denominá-lo de plano de governo.

⁹ Salvador foi excluído porque não necessita de uma avaliação imediata já que possui a Empresa de Limpeza Urbana (LIMPURB) que detém a competência técnica de fiscalização.

¹⁰ Péssimo, Ruim, Regular, Bom e Ótimo.

A coleta de informações e entrevistas estão ocorrendo de acordo com questionários próprios¹¹ e a programação que se segue:

CRONOGRAMA FÍSICO DE ATIVIDADES

FASE 1 Fevereiro/2005		FASE 2 Agosto/2005 - Setembro/ 2005		
Região A	Região B	Região C	Região D	Região E
São F. Conde/ Madre Deus/Candeias	V.Cruz/Itaparica	Salvador/L. Freitas / Simões Filho	Santo Amaro	Ilhéus
Catú/Mata de São João e Pojuca	Nazaré/Santo Antonio	Sauípe	Muritiba, São Félix e Cachoeira	Itapetinga
Alagoinhas	Porto Seguro/Cabrália	Camaçari/Dias D'Avila	Maragogipe	Jequié
			Teixeira de Freitas	Jaguaquara

O período de avaliação de campo se estende da segunda quinzena de fevereiro até setembro.

Alguns indicadores foram eleitos para este projeto: disposição final de lixo; nível de treinamento administrativo recebido pelos municípios através da CONDER; demanda por melhorias nos equipamentos de infra-estrutura; satisfação dos partícipes que receberam as obras de aterro sanitário, nível de conhecimento dos usuários com relação à disposição final do lixo.

Estes indicadores fornecerão informações simples e de fácil entendimento. Consideraram-se variáveis de comportamentos positivos como: conhecimento da disposição final da limpeza urbana pela população (educação ambiental); coleta constante do lixo realizada pela prefeitura; grau de manutenção dos equipamentos; treinamento quanto à perfeita utilização dos equipamentos e de variáveis de comportamentos negativos como: desconhecimento da disposição final, desconhecimento dos partícipes quanto às ações punitivas relacionadas ao não cumprimento do contratado, ausência de um bom relacionamento político entre as prefeituras envolvidas, discordância entre as prefeituras quanto ao acesso ao aterro sanitário e presença constante de doenças relacionadas ao lixo.

Recursos Humanos e Materiais

Para a realização deste trabalho, necessitar-se-á dos seguintes recursos:

Humanos: Coordenação - 1 técnico com conhecimento no objeto da pesquisa; Pesquisadores - 2 pesquisadores de nível superior/co-executores com conhecimento no objeto da pesquisa (entrevistas com informantes-chaves, inclusive com os Prefeitos); Apoio Técnico - 4 estagiários (coleta de dados secundários sobre os municípios e pesquisa com população).

Materiais: Transporte (carro e passagens aéreas, quando for o caso); Câmara fotográfica digital; Gravador (entrevistas com Prefeito); Laptop; Diárias.

Desta forma, uma nova ação em Política Pública está em desenvolvimento, a avaliação do plano de governo em resíduos sólidos implementado nos últimos anos no estado da Bahia.

¹¹ Técnicas a serem utilizadas - a) entrevista semi-estruturada aberta, por meio de formulários, objetivando uma melhor análise estatística dos dados colhidos; b) observação simples, que possibilitará a obtenção de elementos que complementarão a análise e interpretação do município levantado.

Nesta avaliação está se observando como questão central os seguintes aspectos: como os programas foram desenhados, as dimensões ou componentes de fato implementados e modificados e, principalmente, se os impactos promovidos são condizentes ou não com as opções estratégicas adotadas na época das decisões. A experiência com o processo de avaliação nos aterros sanitários das pequenas e médias cidades baianas deverá ter também o mérito de mostrar o contexto em que as ações foram inseridas, as profundas implicações nos múltiplos aspectos do seu procedimento, que vão desde o controle da população, detalhamento do gerenciamento e localização até diferentes graus de instituições envolvidas, enfim, a pluralidade de caminhos que podem ter sido tomados para se chegar aos resultados constatados.

O pressuposto tomado inicialmente, em que desenvolvimento local e tratamento de resíduos caminham juntos, sustentam a decisão de avaliação. A obtenção de maior eficiência dos recursos aplicados pelo Estado, por meio da adoção da avaliação sistemática, fornece dados importantes para o desenho de políticas futuras mais consistentes.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento local é sustentado não só pelo crescimento econômico, mas pelo estágio em que se encontram a população e seu ambiente. Nesta linha de argumentação, encontra-se a qualidade de vida, ou seja, o conjunto de escolhas que tem o indivíduo para o seu desenvolvimento e o de sua futura geração naquele espaço geográfico. Esse conceito envolve, ainda, valores e participação, atitudes inovadoras, espírito empreendedor e cooperativo.

Este desenvolvimento está relacionado a alguns elementos que contribuem para o bem-estar geral, como: qualidade de governo, estabilidade política, alto nível de associativismo e cooperação e de capacidade de formar redes e acordos diversos, ou seja, o capital social que pertence a uma comunidade. Qualquer política pública que vise o desenvolvimento não pode menosprezar estes aspectos, pois é o usuário direto que avalia se a ação programada corresponde à expectativa do que deveria estar ocorrendo, a qualidade dos programas aumenta quando existe interação com a comunidade envolvida.

Nas visitas realizadas, ocorridas durante a primeira fase da pesquisa, observou-se que o plano em resíduos sólidos implementado no estado da Bahia, nos últimos anos, não tem levado em consideração alguns fatores determinantes para a eficiência dos aterros sanitários, como: controle social por meio da participação da comunidade, procedimentos jurídicos consistentes, possíveis mudanças institucionais, presença de instrumentos de gestão que combatam alianças políticas frágeis ou até a distância entre os distritos pertencentes a um determinado município em relação à localização do aterro implantado.

O que importa destacar, mais do que a ausência destes fatores, são as dificuldades e obstáculos no intercâmbio de aprendizados e na troca de informações e parcerias entre as prefeituras e, entre estas, com o Estado, compartilhando o aterro, ou não. A ausência da consolidação de um espaço de interlocução e negociação dinâmico tem contribuído, de forma determinante, para o insucesso na gestão dos aterros.

A mobilização entre as prefeituras compartilhadas com o compromisso de definir e integrar ações em benefício do sucesso gerencial dos aterros; a articulação entre as lideranças comunitárias através da criação de um consórcio regional para a negociação de uma agenda comum, visando garantir uma maior adequação das propostas às demandas e a situação social da área, a criação de um modelo de gestão para aterros sanitários, flexível e adaptável a qualquer particularidade local, com características de promoção de diálogo e otimização dos recursos disponíveis, inclusive permitindo a convergência de ações e a procura de novas parcerias em

função das necessidades e prioridades locais são medidas que poderão ser adotadas para se atingir uma lógica intersetorial e participativa.

É preciso, portanto, assimilar a avaliação de políticas de forma recorrente em todas as esferas de poder. Por meio deste procedimento, o sentido de equidade e altruísmo que envolve a motivação desse processo será efetivamente preservado.

5. REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. **Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas**. RBCS Vol.18, nº 51, fevereiro/2003.

ASSOCIACAO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE TRATAMENTO DE RESIDUOS. **País tem 15 mil áreas com solo contaminado**. Disponível em:

http://www.abetre.org.br/noticia_completa.asp?NOT_COD=667 Acesso em: 04/11/2004.

BAHIA, Governo do Estado. Companhia de Desenvolvimento do Estado da Bahia. **Relatório de Aterros Sanitários**. Salvador: CONDER, 2004.

CASTANHAR, Jose Cezar e COSTA, Frederico Lustosa da. **Avaliação de Programas públicos: Desafios Conceituais e Metodológicos**. Rio de Janeiro: FGV, 2002, 39 p.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1995. 8 ed, cap. 1-2, p. 1-46.

FARIA, Carlos Aurélio P. **Idéias, conhecimento e políticas públicas – um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. RBCS Vol.18, nº 51, fevereiro/2003.

FERREIRA, João Alberto e ANJOS, Luiz Antonio dos. **Aspectos de saúde coletiva e ocupacional associados à gestão dos resíduos sólidos municipais**. Cad. Saúde Pública, maio/jun. 2001, vol.17, nº 3, p.689-696. ISSN 0102-311X.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4 ed, São Paulo: Atlas, 1994.

GOVERNO FEDERAL, MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Dados do Brasil para a 1ª Avaliação Regional 2002 dos Serviços de Manejo de Resíduos Sólidos Municipais nos países da América Latina e Caribe - OPAS/OMS**. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, Programa de Modernização do Setor de Saneamento. Brasília: 2003.

KERBAUY, Maria Teresa M. **Descentralização, políticas públicas e processo decisório local**. Trabalho apresentado no 4º Encontro Nacional da ABCP. Rio de Janeiro: PUC, 2004.

LUBAMBO, Cátia W. e ARAÚJO, Maria Lia C de. **Avaliação de Programas Sociais: Virtualidades Técnicas e Virtualidades Democráticas**. Trabalho apresentado no 4º Encontro Nacional da ABCP. Rio de Janeiro: PUC, 2004.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: Conceitos, Tipologias e Sub-Áreas**. In Workshop sobre Políticas Públicas e Avaliação. Salvador: Fundação Luis Eduardo Magalhães, 2002.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. **Atores da sociedade Civil e Políticas de Desenvolvimento Local na Bahia.** Salvador: Escola de Administração NEPOL/PDGS. Disponível em: < <http://www.adm.ufba.br/capitalsocial/>. Acesso em: 27/10/2004.