

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,
ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO
INSTITUTO DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**

FILIPE QUARESMA PIMENTEL

**AGENDA AMBIENTAL COMPARTILHADA
ENTRE O ESTADO DE SÃO PAULO E SEUS MUNICÍPIOS:
UM ARRANJO FEDERATIVO POSSÍVEL**

**ORIENTADOR
Prof. Dr. Peter Herman May**

**Rio de Janeiro
2013**

FILIFE QUARESMA PIMENTEL

**AGENDA AMBIENTAL COMPARTILHADA ENTRE O ESTADO DE SÃO PAULO
E SEUS MUNICÍPIOS: UM ARRANJO FEDERATIVO POSSÍVEL**

Dissertação submetida ao Corpo Docente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED), do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de MESTRE em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

BANCA EXAMINADORA:

Orientador: Prof. Dr. Peter Herman May

Prof^a Dr^a Valéria Vinhas

Prof^a Dr^a Alessandra Magrini

Rio de Janeiro

2013

P644 Pimentel, Filipe Quaresma.
Agenda ambiental compartilhada entre o Estado de São Paulo e seus municípios : um arranjo federativo possível / Filipe Quaresma Pimentel. -- 2013.
130 f. ; 31 cm.

Orientador: Peter Herman May.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2013.
Bibliografia: f. 128-130.

1. Federalismo. 2. Política ambiental. 3. Gestão ambiental compartilhada. I. May, Peter Herman. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 320.6

Dedico esta dissertação a Juliana, minha companheira de todas as horas, por todo o amor e cumplicidade, que me inspiram e encorajam nos momentos mais difíceis; aos meus pais Cacau e Neide, pelo amor incondicional e valores transmitidos; e ao meu querido irmão Bruno, pela amizade que transcende os laços fraternais.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Peter Herman May, por ter acreditado na relevância desta reflexão, me acolhendo em um momento difícil; e pela orientação precisa e generosa, fundamental para que conseguisse transpor uma travessia por vezes conturbada;

Ao José Ricardo Lopes e ao Maurício Nieri, pela disponibilidade, presteza, simpatia e atenção, imprescindíveis para viabilizar a produção deste trabalho;

À minha querida sogra Patrícia Corrêa Henning, pela generosidade e ajuda providencial no processo de fechamento deste ciclo;

Ao meu sempre prestativo cunhado Rafael Henning Rodrigues, pelo auxílio fundamental no tratamento dos dados, sem o qual não seria possível a realização deste trabalho;

À Coordenação e aos funcionários da secretaria do PPED, pela tolerância aos atrasos e dificuldades inerentes à quem se divide entre a vida acadêmica e profissional;

Aos meus colegas de trabalho, que souberam compreender as minhas ausências e deram o apoio necessário para que eu pudesse concluir esta etapa;

A todos os meus familiares e amigos, pela compreensão que fez com este período de ausências fosse menos penoso, e pelo carinho que me deu forças para superar as dificuldades.

“Ao mesmo tempo em que o debate público sobre a sustentabilidade tem impulsionado a criação de novos arranjos institucionais, novos regimes ambientais de negociação e fóruns de debate, investimentos significativos na ciência e pesquisa ambiental, assim como a consolidação de um movimento ambientalista transnacional; o sistema político, tanto no nível internacional, quanto no nacional e local, tem-se mostrado incapaz ou insuficientemente preparado para traduzir e transformar as crescentes demandas de cunho ambientalista em políticas públicas capazes de promover um modelo alternativo de desenvolvimento. No que tange ao reflexo teórico-conceitual, boa parte das teorias que visam à sustentabilidade do desenvolvimento carecem de investigações que aprofundem a dimensão político-democrática. Esta certamente representa um dos mais importantes fatores limitadores da implementação de estratégias de desenvolvimento sustentável.”

Klaus Frey

“Os governos locais não recebem a autoridade, especialização e credibilidade necessárias para lidarem com os problemas locais. Para se tornarem agentes-chave do desenvolvimento, os governos das cidades precisam de maior capacidade política, financeira e institucional, e sobretudo de acesso a uma parcela maior da riqueza gerada na cidade.”

Relatório Brundtland

PIMENTEL, Filipe Quaresma. Agenda Ambiental Compartilhada entre o Estado de São Paulo e seus Municípios: um arranjo federativo possível. Rio de Janeiro, 2013. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

RESUMO

Esta dissertação parte do pressuposto de que efetividade da política ambiental em âmbito regional e local depende de uma maior integração federativa entre as esferas de poder estadual e municipal. A fim de atestar a premissa, esta pesquisa se utilizou da experiência de compartilhamento da gestão ambiental entre o Estado de São Paulo e os municípios paulistas como estudo de caso. Se utilizando das categorias de análise próprias da abordagem da *Policy Analysis* - as dimensões *policy*, *politics* e *polity* – a pesquisa mapeia as inter-relações entre o seu conteúdo, as instituições e o processo político para contextualizar o programa ambiental em questão. A pesquisa também analisa o desempenho dos municípios ao longo da série histórica de avaliação da gestão ambiental local e demonstra que não é possível apontar relação de causalidade entre este e o nível socioeconômico das cidades, o que corrobora com a hipótese de que o programa contribui para a elevação da qualidade dos sistemas locais de governança ambiental.

Palavras-chave: Federalismo, Política Ambiental, Gestão Ambiental Compartilhada.

PIMENTEL, Filipe Quaresma. **Agenda Ambiental Compartilhada entre o Estado de São Paulo e seus Municípios**: um arranjo federativo possível. Rio de Janeiro, 2013. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

ABSTRACT

This thesis assumes that the effectiveness of environmental policy at the regional and local level depends on greater integration between the spheres of federal, state and local power. In order to certify this premise, this study used the experience of shared environmental management between the State of São Paulo and local municipalities as a case study. Using categories of analysis from the Policy Analysis approach – including the dimensions of policy, politics and polity – the research maps the inter-relationships between the content, the institutions and the political process to contextualize the environmental program in question. The research also analyzes the performance of municipalities along a time series of evaluation of local environmental management achievements and demonstrates that it is not possible to identify a causal link between this and the socioeconomic level of municipalities. This result corroborates the hypothesis that the program contributes independently to raising the quality of local systems of environmental governance.

Keywords: Federalism, Environmental policy, Shared Environmental Management.

LISTA DE SIGLAS

ANAMMA - Associação Nacional dos Órgãos Municipais de Meio Ambiente
AIA - Autos de Infração Ambiental
APP - Área de Proteção Permanente
CADMADEIRA - Cadastro Estadual das Pessoas Jurídicas que comercializam, no Estado de São Paulo, produtos e subprodutos de origem nativa da flora brasileira
CETESB - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente
DOF – Documento de Origem Florestal
EIA/RIMA – Estudo Prévio de Impacto Ambiental / Relatório de Impacto Ambiental
ETE – Estação de Tratamento de Esgoto
FECOP - Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição
FEEMA - Fundação Estadual de Engenharia e Meio Ambiente
FEHIDRO - Fundo Estadual de Recursos Hídricos
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IAA – Índice de Avaliação Ambiental
IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBAMA - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
ICTEM - Índice de Coleta e Tratamento de Esgoto do Município
ID - Indicador de Atendimento das Diretivas Ambientais
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IEF - Instituto Estadual de Florestas
IPRS - Índice Paulista de Responsabilidade Social
IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano
IQR – Índice de Qualidade de Aterro de Resíduos
INEA - Instituto Estadual do Ambiente
ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
MP-SP - Ministério Público do Estado de São Paulo

MUNIC – Pesquisa Perfil do Municípios Brasileiros

NOBSUS - Normas Operacionais Básicas do Sistema Único de Saúde

NOBSUAS - Normas Operacionais Básicas do Sistema Único de Assistência Social

ONU - Organização das Nações Unidas

PAB - Piso de Atenção Básica

PMVA – Programa Município Verde Azul

PNMA - Política Nacional de Meio Ambiente

PP - Pendências ou Passivos Ambientais

PRO - Indicador de Ações Proativas Municipais

RPPN - Reserva Particular de Patrimônio Natural

SABESP - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

SEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

SEAQUA - Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais

SERLA - Superintendência Estadual de Rios e Lagoas

SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente

SMA - Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo

TCRA - Termo de Compromisso de Recuperação Ambiental

UGRHI - Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Média das notas por faixa e percentual de melhora - faixa até 50 mil ...	108
Gráfico 2 - Média das notas por faixa e percentual de melhora – entre 50 e 100 mil.....	108
Gráfico 3 - Média das notas por faixa e percentual de melhora – entre 100 e 250mil.....	109
Gráfico 4 - Média das notas por faixa e percentual de melhora – entre 250 e 500 mil.....	109
Gráfico 5 - Média das notas por faixa e percentual de melhora – mais que 500 mil.....	110
Gráfico 6 - Média das notas por ciclo de avaliação – 2008	110
Gráfico 7 - Média das notas por ciclo de avaliação – 2009	111
Gráfico 8 - Média das notas por ciclo de avaliação – 2010	111
Gráfico 9 - Média das notas por ciclo de avaliação – 2011	112
Gráfico 10 - Média das notas por ciclo de avaliação – 2012	112
Gráfico 11 - Média das notas por faixa populacional.....	113
Gráfico 12 - Percentual de Municípios que apresentaram melhora por faixa populacional	113

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Valoração dos Passivos Ambientais aplicados ao cálculo do IAA.....	49
Quadro 2 - Critérios de ID e PP – Diretiva Esgoto Tratado	53
Quadro 3 - Critérios de ID e PP – Diretiva Gestão de Resíduos Sólidos	54
Quadro 4 - Critérios de ID e PP – Diretiva Mata Ciliar	56
Quadro 5 - Critérios de ID e PP – Diretiva Arborização Urbana.....	58
Quadro 6 - Critérios de ID e PP – Diretiva Educação Ambiental.....	60
Quadro 7 - Critérios de ID e PP- Diretiva Habitação Sustentável.....	62
Quadro 8 - Critérios de ID e PP – Diretiva Uso da Água	64
Quadro 9 - Critérios de ID e PP – Diretiva Poluição do Ar	66
Quadro 10 - Critérios de ID e PP – Diretiva Estrutura Ambiental	68
Quadro 11 - Critérios de ID e PP - Diretiva Conselho Municipal de Meio Ambiente	70

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Valoração das notas do ICTEM/IQR para o cálculo do IAA	49
Tabela 2 - Integração de critérios de avaliação entre PMVA e PDA	51
Tabela 3 - Confrontação Ranking melhor posicionados no PMVA com posição no IPRS – faixa até 50 mil	114
Tabela 4 - Confrontação Ranking melhor posicionados no PMVA com posição no IPRS – faixa entre 50 e 100mil	114
Tabela 5 - Confrontação Ranking melhor posicionados no PMVA com posição no IPRS – faixa entre 100mil e 250mil	115
Tabela 6 - Confrontação Ranking melhor posicionados no PMVA com posição no IPRS – faixa entre 250 e 500mil	116
Tabela 7 - Confrontação Ranking melhor posicionados no PMVA com posição no IPRS – faixa acima de 500mil	117
Tabela 8 - Confrontação Ranking melhor posicionados no PMVA com posição no IPRS – municípios de todas as faixas	117

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	FEDERALISMO E MEIO AMBIENTE.....	19
3	O CASO DE SÃO PAULO: O PROGRAMA MUNICÍPIO VERDE AZUL.....	32
3.1	Considerações Iniciais.....	32
3.2	Objetivos do Programa.....	33
3.3	O Interlocutor Ambiental.....	35
3.4	Resolução SMA N°09, de 31 de janeiro de 2008.....	36
3.5	Diretivas Ambientais e respectivos pesos.....	38
3.5.1	Esgoto tratado.....	38
3.5.2	Lixo mínimo.....	38
3.5.3	Recuperação de mata ciliar.....	39
3.5.4	Arborização urbana.....	39
3.5.5	Educação ambiental.....	39
3.5.6	Habitação sustentável.....	40
3.5.7	Uso da água.....	40
3.5.8	Poluição do ar.....	40
3.5.9	Estrutura ambiental.....	41
3.5.10	Conselho ambiental.....	41
3.6	Resolução SMA N° 055, de 11 de agosto de 2009.....	42
3.7	Resolução SMA N° 17, de 23 de março de 2010.....	44
3.8	Resolução SMA N° 36, de 18 de julho de 2011.....	45
3.9	Legislação de 2012.....	47
3.9.1	Resolução SMA N° 04, de 13 de janeiro de 2012.....	48
3.9.2	Resolução SMA N° 19, de 13 de abril de 2012.....	50
3.9.3	Resolução SMA N° 36, de 29 de maio de 2012.....	50
3.10	Resolução SMA N° 09, de 04 de fevereiro de 2013.....	50
3.11	Pacto das Águas – Ciclo 2013/2015.....	51
4	O PROGRAMA MUNICÍPIO VERDE AZUL SOB A ÓTICA DA POLICY ANALYSIS: CONTRIBUIÇÕES DAS DIMENSÕES POLICY, POLITY E POLITICS.....	72
4.1	Introdução.....	72
4.2	O que o governo faz e por quê? Um exercício de contextualização do programa.....	74
4.3	A Dimensão Policy – o conteúdo da política.....	78
4.4	A Dimensão Polity - os aspectos institucionais.....	86

4.5	A dimensão política – o processo político.....	97
4.6	Apresentação dos dados da pesquisa: análise das notas obtidas pelos municípios paulistas ao longo da série histórica do programa Município Verde Azul (2008 / 2012).....	105
4.7	Confrontação dos Rankings municípios melhor posicionados com posição no IPRS (por faixa e total).....	114
5	CONCLUSÕES.....	121
6	REFERÊNCIAS.....	128

1 INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas décadas, se multiplicaram no mundo as experiências nacionais que adotaram arranjos federativos prevendo algum tipo de divisão compartilhada de poder. Mesmo nos estados unitários, a discussão sobre princípios de autonomia regional continua em pauta, o que demonstra a vitalidade do ideário federalista, cuja crença na superioridade da descentralização e da proximidade administrativa continua a orientar as demandas por autonomia local e pela institucionalização dos espaços de participação e controle social pelos cidadãos (ARRETCHE, 2005).

Os resultados apresentados pelos primeiros estudos empíricos que se debruçaram sobre o funcionamento destes arranjos, no entanto, não confirmaram estas premissas; invariavelmente, apontaram a divisão federalista muito mais como um problema do que como solução. Este descompasso, no entanto, se daria mais em função da fragilidade dos métodos utilizados e resultados alcançados por estes estudos sobre o federalismo do que propriamente serve de argumento para a contestação de suas decantadas virtudes.

A 'primeira geração' de estudos concebia a descentralização como um jogo de soma zero, de transferência de autoridade do centro para os governos subnacionais; partia das premissas da economia de bem-estar social e da teoria da escolha pública e empregava formas pouco precisas para medir a descentralização do gasto e o federalismo. (RODDEN, 2005, p. 9)

Rodden sustenta que a primeira geração de estudos sobre o federalismo se limitou à análise da distribuição das despesas e receitas entre os diferentes níveis de governo, dando pouca ou nenhuma atenção à formulação e implementação de políticas públicas. Ao defender a produção de uma segunda geração de estudos - que contemplasse o real papel das instituições no processo e considerasse os esforços de integração e incentivos oferecidos à cooperação entre os diversos níveis de governo, além de identificar as variáveis capazes de descrever o fenômeno com maior precisão - o autor apontou os estudos de caso como um terreno fértil para investigação, o que corrobora com os objetivos desta pesquisa.

É oportuno ressaltar que o Brasil é um dos raros casos no mundo onde os municípios possuem status de ente federado, e para os quais a sua Constituição Federal (CF) resguarda ampla autonomia política, administrativa e financeira, o que deflagrou um processo de descentralização de recursos e

atribuições após 88 (ABRUCIO; FRANZESE, 2007). Se por um lado este processo abriu novas possibilidades para o protagonismo dos municípios no sistema de provisão de políticas públicas, ao fortalecer as interações com a União em torno dos esforços de municipalização de políticas sociais, por outro relegou a esfera estadual a uma posição secundária, com atribuições e escopo de atuação pouco definidos, o chamado “elo perdido” da cadeia federativa (SOUZA, 1994), alcunha pejorativa que dá a dimensão da debilidade institucional dos estados frente aos demais entes administrativos.

Já nos estados, a redefinição de papéis é a que nos parece mais incompleta. Atuando em alguns pontos na provisão direta de serviços e com um papel de coordenação regional pouco desenvolvido, os governos estaduais parecem ser os que menos se adaptaram a uma forma articulada de provisão de políticas públicas. (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p.27)

A literatura brasileira sobre o federalismo aponta uma trajetória pendular, que historicamente alternou movimentos de centralização e descentralização (ALMEIDA, 2001; SOUZA, 2002). A inflexão só veio a ocorrer a partir da segunda metade da década de noventa, após o período de estabilização econômica, quando ações centralizadoras e tendências descentralizadoras passaram a ocorrer de forma concomitante, ainda que não sem as tensões inerentes às disputas de poder e à competição interfederativa.

Após a superação da inflação, o Governo Federal passou a pôr em prática iniciativas de coordenação e padronização de políticas sociais como educação, saúde e assistência social que acabaram por favorecer e consolidar a sua municipalização. Ações como a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), do Fundo de Combate à Pobreza, do Piso de Atenção Básica (PAB), das Normas Operacionais Básicas do Sistema Único de Saúde (NOBSUS) e, mais à frente, das Normas Operacionais Básicas do Sistema Único de Assistência Social (NOBSUAS) - movimentos definidos pelos estudiosos do federalismo tanto como recentralizadores (ARRETCHE, 2000, 2007) quanto como de coordenação (ABRUCIO, 2000, 2005) - ocorreram em paralelo ao aumento da participação dos municípios na provisão direta de políticas públicas, muitas vezes desenvolvendo em âmbito local soluções inovadoras para determinados aspectos destas mesmas políticas setoriais. De qualquer forma, a estratégia de vinculação das transferências intergovernamentais à

adesão de estados e municípios às diretrizes nacionais de implementação destas políticas se mostrou acertada, considerando que a mobilização dos esforços dos governos subnacionais em torno dos recursos viabilizou a sua universalização (FRANZESE, 2010).

Entretanto, este novo contexto, mais favorável à integração das políticas públicas, não ocorreu de maneira uniforme. No que diz respeito ao alinhamento de esforços entre as esferas estadual e municipal, sob a perspectiva do desenvolvimento regional e da cooperação intermunicipal, os avanços foram extremamente tímidos. Ressalva feita aos convênios administrativos, que apesar de caracterizarem um movimento de interlocução interfederativa, invariavelmente envolvem aspectos mais acessórios das políticas, como o uso compartilhado de bens e outras ações pontuais, não consubstanciando estratégias efetivas de integração.

Ainda há, portanto, um vasto campo a ser explorado sobre as relações que envolvem exclusivamente as esferas subnacionais de poder no sistema de provisão de políticas públicas, sem a participação direta do governo central. A literatura brasileira sobre federalismo, que se notabilizou pelo enfoque preponderante na dicotomia centralização-descentralização, deu pouca atenção aos aspectos sensíveis de coordenação entre os estados e seus municípios e à importância da cooperação intrafederativa para a efetividade das políticas públicas. Neste sentido, o âmbito das chamadas competências comuns, como é o caso da política ambiental no Brasil (CF, 88), oferece boas perspectivas para o exame de experiências estaduais que tentam induzir o comportamento dos seus municípios, buscando coordenar e integrar os esforços das administrações locais para a consecução de objetivos comuns.

O sistema federativo depende da criação de incentivos à cooperação e de processos intergovernamentais de decisão conjunta, o que torna o sucesso das políticas públicas dependente da capacidade de instauração de mecanismos de coordenação entre os níveis de governo em um Estado federal (ABRUCIO; FRANZESE, 2007). A validade desta premissa se aplica com maior contundência à política ambiental, cujas peculiaridades reforçam ainda mais a criticidade dos aspectos de integração federativa: competência comum às três esferas de poder, a transversalidade, a multissetorialidade, a pluralidade de atores e instituições e processos que englobam múltiplas escalas temporais e espaciais (NEVES, 2012).

Assumindo esta premissa, a hipótese orientadora desta pesquisa é a de que a efetividade da política ambiental depende de uma maior integração entre os esforços estaduais e municipais, preferencialmente compartilhando a mesma agenda ambiental e orientando suas estratégias de ação a partir da pactuação de objetivos comuns, que levem em consideração as particularidades municipais e preservem a sua autonomia administrativa. O objetivo geral deste estudo de caso consiste em analisar o arranjo institucional pactuado entre o Estado de São Paulo e as municipalidades paulistas no âmbito ambiental, com o intuito de identificar os pressupostos e incentivos que sustentam uma dinâmica de cooperação entre os entes, o que pode oferecer novas perspectivas sobre as potencialidades estaduais. Entre estas potencialidades está a capacidade de liderar seus municípios em prol do desenvolvimento regional, induzindo-os à cooperação e buscando uma maior integração dos esforços, favorecendo a provisão de políticas públicas mais efetivas e duradouras. Esta pesquisa pretende, ainda que subsidiariamente, contribuir de alguma forma para esta reflexão.

Como objeto de análise do estudo de caso foi escolhido o Programa Ambiental Município Verde Azul, lançado em 2008 pelo Governo do Estado de São Paulo e que procura inserir a questão ambiental nas agendas de governo dos municípios paulistas, a partir do compartilhamento de diretrizes comuns, da adoção de incentivos de natureza financeira e política e de investimentos na capacidade administrativa das burocracias locais. O programa utiliza o instrumento da certificação ambiental como estratégia de mobilização dos municípios, acenando com a priorização no repasse dos recursos provenientes do Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição (FECOP) àqueles municípios que forem considerados comprometidos com a agenda ambiental proposta pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente.

Como desdobramentos da pesquisa, este estudo pretende atingir os seguintes objetivos específicos:

- Fazer uma breve contextualização sobre federalismo e meio ambiente no Brasil, ao abordar as interações entre os dois campos temáticos a partir da revisão da literatura;
- Levantar os instrumentos utilizados pelo programa ambiental em questão, a partir do exame da legislação concernente e da

metodologia utilizada para a avaliação da gestão ambiental municipal;

- Evidenciar, a partir da utilização das categorias de análise próprias da abordagem da *policy analysis* - *policy*, *polity*, *politics* - que coloca em perspectiva as inter-relações entre as instituições políticas, o processo político e o conteúdo da política pública - os fatores críticos de sustentação do arranjo institucional proposto, envolvendo o Estado de São Paulo e seus municípios em torno de uma agenda ambiental comum.
- Analisar o comportamento das notas obtidas pelos municípios participantes ao longo da série histórica de avaliações do programa, cotejando-as com o nível de desenvolvimento socioeconômico dos municípios com o intuito de verificar se é possível apontar relação de causalidade direta entre as condições estruturais municipais e o desempenho da gestão ambiental local.

A estrutura desta dissertação, portanto, define-se a partir dos objetivos específicos propostos para a pesquisa, conforme exposto. O segundo capítulo faz uma breve contextualização sobre federalismo e meio ambiente no Brasil, ao levantar os pontos de conexão entre os dois campos temáticos por meio da revisão da literatura. O terceiro discorre sobre os instrumentos do programa ambiental em questão, a partir do exame da legislação concernente, com foco na metodologia utilizada para a avaliação da gestão ambiental municipal. O quarto capítulo procura contextualizar o programa a partir da abordagem da *policy analysis*, que foca as inter-relações entre as três dimensões da política, a fim de demonstrar como o programa se utiliza estrategicamente da disputa de poder como instrumento para a sua continuidade. O quinto capítulo apresenta os dados da pesquisa, referentes à análise do comportamento das notas obtidas pelos municípios paulistas ao longo dos ciclos de avaliação do programa (2008 a 2012) e a sua confrontação com o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) - indicador criado pela fundação estadual paulista Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) e inspirado no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que agrega as dimensões riqueza, escolaridade e longevidade - a fim de investigar se é possível apontar

relação de causalidade entre o nível de desenvolvimento socioeconômico das cidades e o posicionamento no Ranking Ambiental de Municípios. O sexto e último capítulo, finalmente, apresenta as conclusões da pesquisa e tece algumas considerações.

2 FEDERALISMO E MEIO AMBIENTE

A ampliação do escopo de atuação estatal e a multiplicação das demandas da sociedade ao longo do século XX deram ensejo à discussão sobre os limites do Estado, desde sempre clivada pela contraposição de visões ideológicas antagônicas, que divergem frontalmente quanto ao papel que o poder público deve exercer para a promoção do desenvolvimento socioeconômico e às suas formas de interação com o mercado e a sociedade. Permeando a ascensão e queda do *Welfare State* na Europa, entre o pós-guerra e a crise do petróleo da década de setenta, e o período de hegemonia neoliberal verificado nos anos 80 e 90, em meio ao processo de desmonte do aparato estatal, sobretudo nos países latino-americanos, o debate permanece atual nos dias de hoje, ainda que exija uma perspectiva menos polarizada para que se possa lidar adequadamente com a complexidade de suas questões.

Os grandes avanços sociais conquistados a partir da instituição de uma sólida e capilarizada rede de proteção social por parte dos governos da Europa Ocidental após a Segunda Guerra - período chamado pelo historiador inglês Eric Hobsbawm de “A Era de Ouro do Capitalismo” - delinearão o que se convencionou chamar de Estado de Bem-Estar Social, onde os massivos aportes governamentais em políticas sociais acabaram por consolidar a concepção keynesiana do Estado enquanto principal agente indutor do desenvolvimento socioeconômico e de redução das desigualdades.

Os inéditos padrões de desenvolvimento humano alcançados durante a vigência do *Welfare State*, no entanto, não foram capazes de evitar a sua *débâcle* a partir do irrompimento da crise do petróleo em 1973, que quadruplicou a cotação dos barris e desestabilizou a economia mundial, provocando endividamento e recessão. O aumento da inflação e do desemprego e a crescente fragilização dos governos acabaram colocando em cheque as capacidades do Estado, o que ofereceu terreno para o avanço das proposições econômicas de cunho liberal e deu início ao processo de retração estatal. A primazia do paradigma liberal que se estabeleceu em sequência deu início a um movimento de franca redução dos limites de atuação do Estado, restringindo sensivelmente a disponibilização de políticas sociais e voltando as atenções dos governos para a resolução de seus problemas

econômicos, o que acarretou a precarização das condições de vida das populações e acirrou sobremaneira o aumento das desigualdades sociais.

Ainda que a superação do processo inflacionário e a redução do déficit público dos países possam ser consideradas conquistas importantes das políticas restritivas de gasto, os efeitos negativos da desestruturação do Estado em suas funções de promoção do desenvolvimento socioeconômico foram igualmente contundentes, de forma mais categórica nos países em desenvolvimento. No que diz respeito ao caso brasileiro, onde o Estado de Bem-Estar nunca foi plenamente instituído, as maiores conquistas na disponibilização de políticas sociais ocorreram mais recentemente, apenas a partir das duas últimas décadas.

O processo de recomposição gradual das capacidades administrativas do Estado Brasileiro, verificada a partir da estabilização econômica - quando este passou a atuar com maior intensidade na provisão de políticas sociais - foi acompanhado pela multiplicação e fortalecimento das redes de interlocução entre o poder público, o mercado e a sociedade civil. A ocorrência deste fenômeno sugere que a superação do modelo neoliberal não se viabilizaria pelo simples regresso ao paradigma desenvolvimentista de planejamento tecnocrático dos governos militares, já que a profusão de novos atores e o crescimento das demandas por participação acabaram comprometendo a capacidade do sistema político-administrativo em seguir conduzindo unilateralmente as ações. (FREY, 2000)

[...] o Estado contemporâneo perde progressivamente sua capacidade de condução hierárquica unilateral à medida que as redes de negociação entre os diferentes atores dentro de cada sociedade, como também entre os diferentes Estados se diversificam. Observa-se uma rede cada vez mais densa de relações de negociação intrasociais e transnacionais que põe sob pressão crescente o sistema político-administrativo vigente em todos os níveis de governo. (FREY, 2000, p. 12)

A diversificação das redes negociais, ao ampliar o escopo de interlocução do Estado, evidenciou a necessidade de se estabelecer um novo padrão relacional entre o poder público, os agentes privados e as organizações da sociedade civil. No Brasil, o fortalecimento destas redes de negociação pressionou a União a dialogar com as demais instâncias de poder e os movimentos sociais organizados, sob pena de ver comprometida a consecução de seus objetivos institucionais e a efetividade de suas políticas públicas, muitas delas operacionalizadas em âmbito local.

De fato, a universalização de algumas políticas sociais brasileiras conquistada nas últimas décadas não ocorreu apenas devido ao processo de descentralização de recursos verificado após 88, mas principalmente em função dos grandes esforços de coordenação e alinhamento postos em prática pelo Governo Federal junto às esferas subnacionais de poder, após o período de estabilização econômica. Estes esforços de coordenação, porém, se restringiram à fixação de metas e à imposição de padrões na provisão destas políticas por parte de estados e municípios, atrelando o repasse das transferências intergovernamentais ao seu cumprimento, sem interferir na dinâmica de integração interfederativa. Muito pouco foi feito no sentido de criar incentivos à cooperação entre as esferas subnacionais, permanecendo a acirrada competição por recursos e a configuração de um relacionamento não cooperativo entre as municipalidades. (ABRUCIO; COUTO, 1996).

O incremento da capacidade municipal de gerar receitas - sejam elas próprias, através da estruturação de seus aparelhos de arrecadação de impostos como o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), ou provenientes dos repasses estaduais do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), por intermédio do fomento às atividades econômicas – porém, não suscitou melhorias em termos de integração e cooperação com os demais entes federativos. Apesar da crescente assunção de responsabilidades,

[...] grande parcela dos encargos acabou sendo assumida de forma desorganizada pelos municípios, muitas vezes com pouca cooperação junto às outras instâncias federativas, noutras, com um aumento da competição entre os próprios governos municipais” (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 7). A assunção de responsabilidades pelos municípios, ademais, não significou necessariamente uma democratização do poder local, tampouco resultou inegavelmente numa melhoria da gestão das políticas. Em boa parte dos casos, a tendência à prefeiturização do poder, o pouco controle da sociedade sobre as ações do poder público, sobretudo nas áreas mais pobres e em pequenas municipalidades, além da baixa qualidade da burocracia municipal reduziram o potencial transformador da descentralização (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 7).

O movimento de ampliação do protagonismo municipal se deu, portanto, de forma fragmentada e desigual, concentrando seus avanços nas cidades maiores, que dispõem de mais recursos financeiros e burocracias mais qualificadas; mas mesmo estes municípios se ressentiram da postura isolacionista adotada por seus prefeitos, tendo em vista que a descoordenação interfederativa e a ausência de

mecanismos de integração entre os três níveis de poder, aliadas ao contexto de competição por recursos e investimentos favoreceram a prevalência dos interesses pessoais de seus governantes, atrelando as suas escolhas às contingências de seus projetos políticos.

Neste quadro de fragmentação institucional, a tônica de dispersão dos esforços governamentais provocou uma espécie de “esquizofrenia administrativa”: programas provenientes de diferentes esferas de poder, focando de forma sobreposta e não integrada os mesmos temas, convivem com verdadeiros vazios institucionais, onde áreas importantes são negligenciadas e permanecem sem qualquer tipo de intervenção, causando desperdício de recursos e o agravamento dos problemas. Por sua vez, a ausência de previsão constitucional acerca da distribuição de competências entre cada um dos três níveis administrativos compromete a responsabilização e o controle social, pois não deixa claro ao cidadão a quem ele deve cobrar a resolução dos problemas, muitos deles englobando as três esferas de decisão, quando envolvem competências constitucionalmente compartilhadas (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

A reversão deste panorama depende da atuação integrada em diversas frentes, que envolvem, entre outros fatores, a mitigação de problemas relativos à baixa capacidade administrativa da grande maioria dos municípios; aos obstáculos à democratização do poder local e à abertura dos governos à participação das comunidades na formulação e implementação das políticas públicas municipais; ao fortalecimento dos mecanismos de cooperação interfederativa; e, finalmente, à viabilização de instrumentos capazes de reforçar a governança metropolitana e macrorregional.

A acirrada competição intermunicipal e interestadual, além de evidenciar as lacunas de integração interfederativa, provocou uma guerra fiscal que favoreceu apenas as grandes corporações, tamanhas foram as renúncias de impostos concedidas nas disputas travadas pelos grandes investimentos privados. Este ambiente de competição também aumentou o isolacionismo dos entes, que aliado à permissividade constitucional desencadeou um processo de proliferação de novos municípios, criados a partir da emancipação de distritos e povoados que enxergaram nos repasses federais a única forma de tentar resolver seus graves problemas sociais e econômicos. A grande maioria destes novos municípios, no entanto, continua incapaz de alavancar sozinhos o seu processo de

desenvolvimento, dependendo exclusivamente das transferências governamentais para sobreviver. (ABRUCIO; COUTO, 1996)

A despeito da capacidade desigual dos governos locais brasileiros de proverem serviços públicos sociais e de aumentarem a democracia local, muitos estão promovendo mudanças na governança local, não só como resultado dos mandamentos constitucionais, dos posteriores incentivos criados pelo governo federal e das pressões dos organismos multilaterais, mas também por políticas desenhadas localmente. No entanto, o novo sistema de governança local materializa-se de forma desigual entre os municípios brasileiros e sua sustentabilidade ainda não está clara. (SOUZA, 2004, p. 1)

Neste quadro de descoordenação e isolamento institucional que caracteriza a federação brasileira, a questão da sustentabilidade adquire contornos dramáticos. Ocupando atualmente um lugar central nas discussões sobre as dimensões do desenvolvimento e as alternativas que são colocadas para a sua efetivação, segundo Jacobi (1999), a busca pela compatibilização dos processos ambientais e socioeconômicos entrou definitivamente na agenda dos governos. Em federações como o Brasil, no entanto, estas particularidades federativas tornam a questão da sustentabilidade muito mais complexa, considerando que a produção de políticas públicas é fortemente influenciada pelo desenho institucional adotado por cada país.

A governança ambiental brasileira, aqui compreendida por Cavalcanti (2004) como “o arcabouço institucional de regras, instituições, processos e comportamentos que afetam a maneira como os poderes são exercidos na esfera de políticas ou ações ligadas às relações da sociedade com o sistema ecológico”, quando analisada apenas a partir de seus aspectos normativos, pode ser considerada bastante avançada, em comparação com outros países. Ainda que os seus primeiros marcos legais remontem à década de 30 – Código Florestal e Código de Águas, ambos promulgados em 1934 e ainda muito limitados à preocupação com o uso racional dos recursos – apenas a partir da década de 80 a legislação ambiental brasileira passou a recepcionar uma perspectiva mais abrangente e integrada da política ambiental, orientada por uma visão de sustentabilidade ecológica que contemplou o capital natural, funções do ecossistema e serviços na natureza. (CAVALCANTI, 2004)

Algumas iniciativas anteriores, porém, merecem destaque. Na esteira da 1ª Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o

Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972, que chamou a atenção dos governos para o crescimento dos problemas relativos à poluição e ao comprometimento da qualidade de vida das populações, foi instituída, no ano seguinte, a Secretaria Especial de Meio Ambiente, vinculada ao Ministério do Interior. Embora tenha ocupado um papel meramente acessório na estrutura federal, conforme ressalta Cavalcanti (2004), simbolicamente a sua instituição marcou a entrada definitiva da questão ambiental na agenda governamental brasileira.

Movimento similar também começava a ocorrer em âmbito estadual, com a pioneira criação da Fundação Estadual de Engenharia e Meio Ambiente (FEEMA) e da Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA) em 1975, e do Instituto Estadual de Florestas (IEF) em 1981, no Rio de Janeiro, e a instituição da Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (CETESB) em 1976, em São Paulo. A criação destes órgãos ambientais ocorreu em paralelo ao crescimento do movimento ambientalista e do surgimento das Organizações Não Governamentais Ambientais, demonstrando que a questão ambiental também ingressava nas agendas dos governos subnacionais.

A instituição da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei n.º 6.938/81), promulgada em 1981, dispôs que todos os órgãos da administração pública responsáveis pela gestão ambiental, englobando todos os níveis federativos, integram o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), estabelecendo o Conselho de Governo, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), o Ministério do Meio Ambiente e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis (IBAMA), respectivamente, como órgãos superior, consultivo e deliberativo, central e executivo do Sistema. Estabeleceu também o imperativo da avaliação dos impactos, o licenciamento e a revisão pelos órgãos ambientais das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras como instrumentos para atingir a compatibilização entre o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente.

Por sua vez, a Constituição Federal Brasileira estabeleceu como competência comum da União, dos Estados e Municípios a proteção ao meio-ambiente e o combate à poluição em todas as suas formas. Também dispôs que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo às três esferas de poder, assim

como a toda a coletividade, o dever de defendê-lo e preservá-lo para as gerações presentes e futuras.

Quase uma década depois, a Resolução CONAMA 237/97 veio finalmente regulamentar o Sistema de Licenciamento Brasileiro, definindo os termos Licença Ambiental e os Estudos Prévios de Impacto Ambiental e respectivos Relatórios de Impacto Ambiental (EIA/Rimas, já previstos na Resolução CONAMA 01/86) impondo o licenciamento prévio das atividades que utilizam recursos naturais e prevendo regras simplificadoras para atividades de pequeno potencial poluidor, estabelecendo os três tipos de licença e os prazos máximos de validade dos mesmos, entre outros imperativos.

A realidade ambiental brasileira, entretanto, ainda se encontra muito distante de recepcionar integralmente estas disposições. O nosso federalismo desigual, aliado à sobreposição de competências presentes no marco regulatório brasileiro, legaram ao país grandes níveis de descoordenação administrativa e lacunas de cooperação entre os três entes governamentais. Apesar do incremento das receitas municipais pós-88, a realidade que se impõe à grande maioria dos municípios brasileiros permanece a mesma: escassez de recursos financeiros e humanos e ausência de apoio das instâncias de poder superiores, que se traduzem em baixa capacidade administrativa e inação governamental, o que os impede de exercer seu papel constitucional de garante dos recursos naturais situados em suas circunscrições.

Para que os governos locais possam se tornar agentes indutores do desenvolvimento em bases sustentáveis, é preciso dotá-los dos recursos e instrumentos necessários para lidar com os inúmeros problemas ambientais existentes e cujos efeitos impactam a qualidade de vida das suas comunidades. Mas esta premissa não pressupõe o protagonismo exclusivo dos municípios: ainda que a vantagem da proximidade entre o local onde os problemas ocorrem e a instância de poder competente para enfrentá-los possa ser considerada válida, a sua condicionante é justamente a capacidade administrativa de levar a cabo as soluções disponíveis, expressos pelos programas e projetos inerentes aos esforços de mitigação destes mesmos problemas. Para que isso possa ocorrer, é necessário que os estados passem a exercer um papel até então desempenhado de forma muito rudimentar: o de articuladores de esforços e fornecedores de recursos, prestando

apoio técnico e financeiro aos municípios e estimulando a cooperação intermunicipal.

A grande questão é que a maioria dos 27 estados brasileiros (26 mais o Distrito Federal) não está estruturalmente preparada ou seus governos não tem consciência da importância de liderar este processo. As indefinições legais acerca de suas obrigações, a descontinuidade administrativa e a crônica fragilidade organizacional permanecem como obstáculos à participação efetiva da esfera estadual na provisão de políticas públicas, em um contexto sistêmico que exige cada vez mais a integração entre os diversos níveis de poder.

As conclusões revelam que os estados brasileiros têm sérios problemas na organização de suas informações básicas e da memória administrativa, na gestão dos recursos humanos, na articulação entre as várias partes do sistema de planejamento, na adoção de um enfoque mais intersetorial e, ainda, na adoção de melhores mecanismos de governança democrática, sobretudo no âmbito interno do setor público. (ABRUCIO, 2005, p. 402)

Questões ambientais transcendem as fronteiras territoriais e de competência administrativa, demandando uma abordagem integrada e multissetorial para lidar de maneira satisfatória com problemas que invariavelmente afetam mais de uma instância de poder e perpassam diferentes áreas do conhecimento. A disposição inadequada de efluentes em rios e córregos pode impactar a qualidade de vida de várias cidades, o que demonstra a importância da cooperação interfederativa. Mesmo questões equivocadamente consideradas de escopo mais restrito, como a política de gestão de resíduos sólidos de uma determinada cidade, por exemplo, pode exercer influência na realidade de outras municipalidades; seja diretamente, como no caso do descarte inadequado em lixões a céu aberto em áreas limítrofes a outros municípios, com o decorrente compartilhamento de problemas; seja indiretamente, quando incentivos à reciclagem oferecidos por determinada prefeitura estimulam os deslocamentos de catadores de municípios vizinhos que não oferecem as mesmas vantagens, afetando a produtividade de seus eventuais programas.

A esta complexidade inerente aos problemas ambientais, que ressalta a importância da atuação local sob uma perspectiva coordenada e cooperativa, vertical e horizontalmente, se junta a necessidade de promover as instâncias de deliberação e participação comunitárias, no sentido de procurar consolidar o processo de evolução da democracia representativa para sistemas

efetivamente mais descentralizados e participativos (FERREIRA, 1996). Esta evolução depende da operacionalização de novos mecanismos de formação de vontade política, que ganham um novo relevo. O reconhecimento de um espaço público, aos moldes do que teorizou pensadores como Habermas - o lócus onde alternativas e soluções são aventadas e debatidas, mediando interesses públicos e privados no intuito de pactuar objetivos e pautar os governos - é uma necessidade. Transcender as fronteiras do Estado não significa reduzir a sua importância, mas sim usá-las como ponto de partida para uma série de relações dialógicas com outras instâncias de poder, instituições e segmentos da sociedade civil.

A reconstituição do processo de participação dos movimentos sociais organizados no âmbito do Executivo e Legislativo municipais permite, em primeiro lugar, ampliar os dados para uma análise mais aprofundada sobre o processo de reconhecimento na construção de novos sujeitos coletivos e na ampliação dos espaços públicos. Estes elementos possibilitam a construção de uma institucionalidade ampliada, cujos reflexos podem nos levar a superar o ciclo de fluxos e refluxos, normalmente presentes nas lutas pela superação de carências imediatas. (FERREIRA, 1996, p. 66)

Os problemas ambientais - principalmente os mais graves, que afetam de forma preponderante as camadas mais desfavorecidas da sociedade - são, em última instância, problemas sociais. É fundamental, portanto, que a sociedade civil seja alçada ao patamar de protagonista na arena decisória, participando ativamente do processo de seleção de alternativas e da formulação e implementação das soluções, consubstanciadas nas políticas públicas concernentes. Tanto a abordagem liberal de desenvolvimento quanto a tecnocrata, por superestimarem respectivamente os instrumentos econômicos de mercado e o planejamento estatal vertical, devem ser substituídas por uma abordagem política de participação democrática, que preveja mecanismos concretos de deliberação comunitária, mais condizente com a realidade atual (FREY, 2000).

Não se trata de ignorar os mecanismos de mercado ou abrir mão da capacidade de planejamento do Estado, ambos importantes para enfrentar os grandes passivos ambientais acumulados ao longo de décadas de desenvolvimentismo “a qualquer preço”, mas sim de identificar as suas virtudes e deficiências e procurar compatibilizá-los com as premências de participação da sociedade, contemplando as comunidades locais na definição das prioridades e na seleção das alternativas voltadas para a resolução dos problemas ambientais que as afligem.

Reconhecer que estes campos de negociação e conflito podem formar um novo senso comum político implica reconhecer que não há saída no fortalecimento do princípio único do Estado, mas sim na sua relativa desregulação. Nem esta saída está na predominância do mercado ou da comunidade, incapazes por si só de garantir uma regulação social que não seja fragmentada e dispersa.(FERREIRA, 1996, p. 63)

A implementação de um modelo descentralizado e participativo de governança ambiental não depende apenas do viés progressista de nosso marco regulatório; ainda que este seja um componente fundamental, o fato é que o Brasil já dispõe dos instrumentos legais para fazê-lo, o que demonstra que a sua efetivação está condicionada a outras variáveis de cunho político, ainda não satisfatoriamente contempladas.

A Constituição Federal faculta aos governos locais a criação dos seus conselhos ambientais, a instituição dos fundos ambientais especiais e a elaboração de legislação sobre áreas de interesse especial para fins de preservação, concernente à promoção de práticas sustentáveis como a utilização ordenada do solo e a proteção do patrimônio cultural. No entanto, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) , no ano de 2003 apenas 2,2 por cento dos municípios brasileiros continham simultaneamente os três dispositivos, embora 22,2 dos municípios possuíssem conselhos ambientais em funcionamento (CAVALCANTI, 2004).

No entanto, a instituição formal dos conselhos ambientais per se não garante a participação das comunidades locais, assim como o seu funcionamento não significa, necessariamente, que suas deliberações exerçam alguma influência nas decisões dos governos. Da mesma forma, a simples criação dos fundos ambientais não é garantia de vinculação de verba suficiente para atender aos esforços de mitigação dos problemas, seja pela insuficiência de seu volume, seja por problemas relativos à má gestão ou à corrupção propriamente dita.

Por sua vez, a efetividade dos instrumentos de comando e controle disponíveis, previstos na legislação brasileira (Resolução CONAMA 237/97), está necessariamente condicionada pela capacidade dos governos em resistir às pressões dos grandes grupos econômicos pela flexibilização da regulação por parte de suas instituições licenciadoras, o que revela a importância do fortalecimento da participação da sociedade para exigir dos governos o cumprimento da lei,

pressionando-os pela proteção do interesse coletivo em detrimento da prevalência dos interesses privados.

A qualidade da governança ambiental brasileira depende, portanto, de uma concertação de esforços envolvendo as diferentes esferas administrativas e da integração da sociedade ao longo do processo decisório. Ambas as condições dependem da conscientização dos governantes acerca de sua importância e da vontade política em pôr em prática os esforços de coordenação junto aos demais entes, sob uma perspectiva integrada e cooperativa, alinhando objetivos e metas e parametrizando procedimentos para garantir a formulação e implementação de políticas ambientais mais efetivas.

No que diz respeito à sustentabilidade em âmbito local, não se pode prescindir do papel dos estados enquanto agentes indutores do comportamento dos municípios que integram as suas circunscrições, procurando estimulá-los à cooperação intermunicipal a partir da adoção de incentivos adequados e da prestação de apoio técnico e financeiro, investindo na melhoria das estruturas de gestão local. Estes esforços, porém, dependem da reinvenção da própria capacidade administrativa dos estados, estruturando seus órgãos de planejamento e controle ambiental, valorizando suas burocracias e fortalecendo seus canais de interlocução com os municípios e com a sociedade.

Estas ações de integração e coordenação de políticas públicas por parte dos estados junto a seus municípios não pressupõem, necessariamente, a adoção de uma perspectiva de cima para baixo, de prevalência dos primeiros em relação aos segundos, impondo regras de forma arbitrária e interferindo em sua autonomia. Ao contrário, esforços desta natureza demandam um cuidadoso processo de pactuação de objetivos, orientados por diretrizes comuns, voltadas para a viabilização da governança metropolitana e macrorregional, a partir da construção de parcerias cujos benefícios sejam compartilhados de forma equânime entre os partícipes.

[...] é preciso pensar a questão da sustentabilidade para reforçar políticas socioambientais que se articulem com as outras esferas governamentais e possibilitem a transversalidade, reforçando a necessidade de formular políticas ambientais pautadas pela dimensão dos problemas em nível metropolitano, reforçando a contribuição que a área ambiental tem na articulação com políticas de emprego, renda e desenvolvimento econômico, e principalmente reforçando a importância de uma gestão compartilhada com ênfase na co-responsabilização na gestão do espaço público e na qualidade de vida urbana. (JACOBI, 1999, p. 18)

O redesenho das relações intergovernamentais brasileiras passa, como já exposto, pela redefinição dos papéis da esfera estadual, deixada de lado no processo de mudanças que alterou a dinâmica federalista brasileira, que desde a redemocratização elevou a posição dos municípios na prestação de serviços públicos a outro patamar, além de estreitar os seus laços institucionais com a União, tanto no campo financeiro como na gestão administrativa e no relacionamento político, o que limita ainda mais a capacidade de iniciativa dos governos estaduais (AFONSO, 2006; SOUZA, 2005).

As enormes desigualdades regionais brasileiras e as discrepâncias relativas à capacidade de gestão dos 5.561 municípios brasileiros colocam em cheque a sustentabilidade do modelo municipalista de provisão de políticas públicas, o que reforça a necessidade do fortalecimento dos estados como coordenadores deste processo. Pelos cálculos do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), de 2001, 74,8% dos municípios possuem populações de até 20 mil habitantes, cuja média da receita própria perfaz apenas 7% do total de recursos disponíveis, demonstrando que o processo de integração interfederativa não pode prescindir do papel estadual de fomento às capacidades de gestão municipais, prestando apoio técnico e financeiro e estimulando a cooperação intermunicipal.

As políticas de descentralização, inspiradas pelo conceito de governança centrada no cidadão e pelos imperativos de democratização do processo decisório, devem ser avaliadas, portanto, a partir da análise de iniciativas concretas, que considerem igualmente importantes os aspectos da divisão dos recursos e do compartilhamento da autoridade política (SOUZA, 1994). A análise dos pressupostos que dão sustentação a arranjos institucionais entre estado e seus municípios, que prevejam instrumentos de incentivo à cooperação e à pactuação de objetivos comuns pode lançar novas luzes sobre o seu potencial transformador para a efetividade das políticas públicas e a democratização do poder em âmbito local.

[...] políticas como a descentralização não podem ser vistas como panacéia para a solução de problemas que ultrapassam suas possibilidades. A descentralização no Brasil parece ter contribuído para os avanços da democracia e do pluralismo político pela incorporação de diferentes grupos na cena política local, mas seu impacto sobre as políticas públicas é ainda limitado e não se faz sentir em todas as cidades [...] (SOUZA, 1996, p. 111)

Mesmo que o programa ambiental Município Verde Azul não configure exatamente uma política de descentralização - ainda que seja

equivocadamente definido como tal no discurso oficial, não há qualquer transferência de competência ou prerrogativa aos municípios originariamente reservada à esfera estadual – o seu esforço de integração entre as esferas estadual e municipal no âmbito ambiental oferece a rara oportunidade de avaliar a viabilidade de arranjos institucionais envolvendo os dois entes administrativos em torno do estabelecimento de objetivos comuns e da padronização de procedimentos, que vão em direção diametralmente oposta à histórica postura isolacionista que caracteriza a dinâmica interfederativa brasileira.

3 O CASO DE SÃO PAULO: O PROGRAMA MUNICÍPIO VERDE AZUL

3.1 Considerações Iniciais

A fim de oferecer uma visão geral do Programa Município Verde Azul, neste capítulo será feita a análise de toda a legislação concernente, composta pelas resoluções anuais exaradas pela Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo desde 2008, ano de implementação do programa. Estas normativas dispõem sobre os instrumentos de avaliação da gestão ambiental municipal – critérios de verificação de cumprimento das diretivas ambientais e de proatividade, assim como suas respectivas pontuações – além das atribuições das esferas estadual e local no âmbito do programa e os requisitos para a certificação dos municípios.

Com a intenção de facilitar a visualização de todas as alterações efetuadas ao longo de sua vigência, optou-se pela reprodução resumida das mudanças nos critérios de pontuação a partir da confecção de tabelas, cujas linhas são compostas pelas dez diretivas ambientais e cujas colunas contêm as resoluções anuais, englobando os anos de 2008 a 2013. De forma complementar, serão feitos breves comentários pontuais, com o objetivo de contextualizar algumas destas mudanças e viabilizar a sua compreensão em perspectiva sequencial.

Antes de iniciar a análise normativa, no entanto, se fazem necessárias duas ponderações de natureza metodológica, a fim de esclarecer algumas supostas incongruências, passíveis de serem apontadas em uma apreciação preliminar. A primeira refere-se ao instrumental metodológico utilizado. Como esta pesquisa adota os pressupostos da *Policy Analysis* – a partir de uma perspectiva neo-institucionalista histórica, onde o termo instituições (a dimensão *polity* da política) é considerado em seu sentido amplo (MARCH; OLSEN, 1994) – seria pertinente o argumento de que o conteúdo deste capítulo deveria integrar a análise da política propriamente dita. No entanto, devido ao fato de o aspecto normativo não esgotar a dimensão *polity* da política pública (WINDHOFF; HÉRITIER, 1987) e de que a sua abordagem de forma destacada permite uma melhor compreensão de seu conteúdo em perspectiva cronológica, optou-se por discorrer sobre a legislação pertinente em um capítulo próprio, com o intuito de focar

adequadamente o aprimoramento de seus instrumentos ao longo de seus ciclos anuais de implementação.

O segundo ponto, não menos importante, diz respeito à profundidade da análise acerca destes instrumentos de avaliação da gestão ambiental municipal, utilizados no âmbito do programa. A apreciação aprofundada destes mecanismos demandaria esforços de averiguação específicos, envolvendo a coleta e validação de dados que extrapolam os objetivos desta pesquisa, focada na comprovação de pressupostos mais gerais, voltados para a confirmação da hipótese levantada, quer seja a relevância da coordenação intrafederativa para a consecução de políticas ambientais mais perenes e efetivas. Neste sentido, a abordagem dos critérios utilizados se deu de forma essencialmente descritiva, visto que este trabalho não tem a pretensão de proceder com a avaliação do programa em si.

3.2 Objetivos do Programa

O programa ambiental Município Verde Azul, instituído pelo Estado de São Paulo em 2008, por meio da publicação da Resolução SMA N° 009, de 31 de janeiro do mesmo ano - ainda como Projeto Ambiental Estratégico (Resolução SMA n° 21, de 16 de maio de 2007) - surgiu como um esforço estadual de inserção e consolidação da questão ambiental nas agendas de governo dos municípios paulistas. Prevendo a gestão ambiental compartilhada entre o Estado de São Paulo e seus municípios, o programa pressupõe o desenvolvimento de ações integradas, estabelecendo a responsabilidade ambiental mútua, orientada pela padronização de critérios de atuação e o estabelecimento de objetivos comuns. O 1° artigo da resolução já expõe de forma clara o conteúdo da política, conforme expressam os seus dois incisos: “estimular os municípios a participar da política ambiental, com adesão ao Protocolo Verde – Gestão Ambiental Compartilhada” e “certificar os municípios ambientalmente corretos, dando prioridade no acesso aos recursos públicos da Secretaria do Meio Ambiente”.

Esta proposta de integração e alinhamento dos esforços ambientais envolvendo o Estado de São Paulo e seus municípios prevê uma divisão clara de competências, onde cada ente administrativo possui um papel específico a cumprir. Aos municípios, cabe a assunção da chamada Gestão Ambiental Compartilhada, recepcionando, de forma voluntária, a pauta ambiental proposta pela Secretaria

Estadual de Meio Ambiente, composta das seguintes diretivas (cujas metas serão oportunamente detalhadas à frente): Esgoto Tratado, Resíduos Sólidos, Mata Ciliar, Arborização Urbana, Educação Ambiental, Cidade Sustentável, Uso da Água, Qualidade do Ar, Estrutura Ambiental e Conselho Ambiental.

Também compete aos municípios a criação (para aqueles que ainda não a possuem) e estruturação dos seus sistemas de gestão ambiental, integrados pelos órgãos executivos competentes – Secretaria de Meio Ambiente, obrigatoriamente para as cidades com mais de cem mil habitantes ou Departamento de Meio Ambiente, para as demais – e pela instituição dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente e dos fundos ambientais municipais. Por sua vez, cabe ao estado, como contrapartida, a prestação de apoio técnico e financeiro aos municípios, oferecendo treinamento, recursos e transferência de conhecimento, buscando fomentar o desenvolvimento de suas capacidades gerenciais para viabilizar a mobilização das prefeituras em torno da provisão de políticas ambientais locais e intermunicipais.

A adesão ao chamado Protocolo Verde implica a concordância dos municípios paulistas quanto à obrigação de enviar todos os anos, por meio do sistema de informações da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, os seus Planos de Ação Ambiental, discriminando os Dados do Município, que consistem nas informações ambientais disponíveis de maneira a propiciar um diagnóstico das condições ambientais dos municípios e do nível de informações existentes, e seu respectivo Plano de Metas, onde são detalhados os objetivos, estratégias, metas, prazos, ações, dificuldades, entraves e respectivas propostas para o atendimento das Diretivas Ambientais.

Depois de avaliadas pelos técnicos da SMA, estas ações recebem notas a partir de critérios objetivos, compondo uma nota final – o Índice de Avaliação Ambiental (IAA), que busca medir o grau de comprometimento da gestão municipal com a agenda ambiental paulista. O IAA é que determina a posição do município no Ranking Ambiental dos Municípios Paulistas, divulgado anualmente em um evento que conta com a expressiva participação dos municípios e razoável cobertura da imprensa local e estadual. As cidades que alcançam proficiência igual ou superior a oitenta por cento do IAA recebem uma espécie de selo estadual de distinção ambiental – o certificado Município Verde Azul – com validade de um ano, além de supostamente obterem prioridade no repasse dos recursos provenientes dos fundos

ambientais estaduais, Fundo Estadual de Combate à Poluição (FECOP) e Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO).

O discurso oficial sustenta que o programa estabelece relações institucionais mais cooperativas e integradas entre os entes, ao adotar uma agenda ambiental comum e estabelecer uma rotina de prestação regular de contas ao estado sobre as iniciativas ambientais das prefeituras. Fundamentado em instrumentos que perpassam aspectos políticos – a transparência parcial dos resultados ambientais e o posicionamento da cidade no ranking podem trazer consequências para a avaliação que os cidadãos fazem sobre seus governos municipais, em um contexto de crescente mobilização em torno das questões ambientais; econômicos - a certificação acena com a possibilidade de trazer impactos positivos às economias locais, através da atração de investimentos; e financeiros – oficialmente, os municípios certificados têm prioridade no repasse de recursos provenientes dos fundos ambientais estaduais - o programa busca criar as condições necessárias para que os municípios possam exercer algum protagonismo na formulação e implementação de políticas ambientais locais e intermunicipais.

Estas condições, ainda segundo o governo estadual, consistiriam no incentivo à criação e estruturação dos sistemas de gestão ambiental dos municípios – incluindo os órgãos do Poder Executivo responsáveis pela gestão ambiental e os fundos ambientais municipais – e do suposto estímulo à participação da sociedade civil - por meio da obrigatoriedade da instituição dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente – além da previsão de investimentos estaduais voltados para a capacitação e treinamento dos técnicos que integram estes sistemas em âmbito local.

3.3 O Interlocutor Ambiental

Um dos pontos centrais no desenho do programa é a figura do Interlocutor Ambiental. Responsável pela representação do seu município junto ao poder estadual, pelo preenchimento dos Relatórios de Gestão Ambiental e seu envio à Secretaria Estadual de Meio Ambiente, o interlocutor tem acesso exclusivo ao Sistema de informações da SMA. A função não é remunerada, o que em tese reduz a possibilidade de nomeações de cunho meramente político, tendendo a recair sobre

pessoas com alguma experiência temática prévia, afeitas ao diálogo com a sociedade civil e os movimentos ambientalistas organizados.

Considerando os desafios de gestão inerentes a um esforço de integração desta dimensão, impostos pelo grande universo de municípios paulistas – 645 no total – e pela extensão territorial do Estado de São Paulo, a necessidade de implantação de um robusto sistema eletrônico de informações, capaz de tramitar e resguardar informações de forma confiável e viabilizar a comunicação com os municípios de forma eficiente e econômica é um imperativo. Neste contexto, vincular a alimentação dos dados ambientais municipais a uma única pessoa, formalmente designada, favorece a sua perenidade, tornando-a responsável pela veracidade das informações e pela validade dos documentos comprobatórios, considerando que todos os interlocutores ambientais são cadastrados na SMA e detêm exclusividade de interlocução junto aos gestores do programa. Qualquer alteração de titularidade dos interlocutores deve ser previamente informada e motivada pelos municípios, além de ser referendada pela SMA.

3.4 Resolução SMA N°09, de 31 de janeiro de 2008

A adesão voluntária dos municípios foi formalizada pela assinatura dos Termos de Adesão ao Protocolo de Intenções Município Verde - Gestão Ambiental Compartilhada, onde os prefeitos, acompanhados da presença de duas testemunhas, representantes da Câmara dos Vereadores e da sociedade civil, ratificaram as suas premissas e as dez diretas ambientais. Já em seu primeiro ano de vigência, 95% dos municípios aderiram ao programa - 614 de um total de 645. A totalidade seria alcançada no ano seguinte, demonstrando o grau de aderência das prefeituras à política, cujas razões serão devidamente abordadas nas conclusões deste trabalho. O teor do documento deixa patente a preocupação com a integração dos esforços de gestão entre os níveis estadual e municipal, como é possível atestar com a leitura do fragmento abaixo:

A política ambiental do Estado de São Paulo pressupõe o desenvolvimento de ações integradas e articuladas entre o Governo e as Prefeituras Municipais. A gestão ambiental compartilhada cria uma responsabilidade mútua, exigindo o desenvolvimento de competência gerencial nos municípios, cabendo ao Estado, por intermédio da Secretaria do Meio Ambiente e dos órgãos a ela vinculados, prestar colaboração técnica e treinamento às equipes locais. Aos municípios, cabe constituir a estrutura executiva com capacidade e autonomia para comandar as ações ambientais

locais, permitindo no sistema de administração a participação da Câmara de Vereadores e das entidades civis, ambientalistas ou de representação da cidadania. (Anexo I da Resolução SMA N° 9, de 31 de janeiro de 2008 - Protocolo Verde)

O artigo 4° da normativa em questão define a fórmula estabelecida para se chegar ao Índice de Avaliação Ambiental, utilizado como instrumento para checar o cumprimento das diretivas ambientais: $IAA = ID + PRO - PP$, onde ID é o Indicador de Atendimento das Diretivas Ambientais, cujo valor máximo é de 80 pontos, calculado através da soma das notas obtidas em cada Diretiva Ambiental, multiplicada pelo respectivo peso; PRO é o indicador das ações proativas do município relativas ao cumprimento das Diretivas Ambientais, cujo valor máximo é de 20 pontos, calculado pela soma dos valores atribuídos a cada uma das Diretivas Ambientais; e PP são quaisquer pendências ou passivos ambientais de responsabilidade direta do município, independentemente das Diretivas Ambientais, cujo valor da avaliação varia de zero a 30 pontos, a critério da SMA. Esta fórmula, assim como os critérios de avaliação de cumprimento de cada uma das diretivas ambientais, sofreram várias alterações ao longo dos anos, que serão abordadas a seguir, onde a legislação concernente ao programa será analisada exhaustivamente.

Aqui cabe ressaltar a preocupação do Governo Estadual em considerar os esforços municipais na consecução dos objetivos propostos, reservando vinte por cento do total de pontos possíveis ao critério proatividade. De acordo com os técnicos da SMA, isto se deve à necessidade de estimular a mobilização dos municípios, reconhecendo o empenho das prefeituras em mitigar problemas cujas soluções definitivas muitas vezes excedem o lapso temporal de um mandato ou envolvem questões que dependem da colaboração de outras municipalidades. O intuito, portanto, é garantir o comprometimento dos prefeitos, principalmente o daqueles municípios que possuem grandes passivos ambientais, o que impacta direta e negativamente em suas avaliações. Desta forma, estariam asseguradas as chances de um município que apresenta grandes passivos ambientais, mas que efetivamente está empreendendo esforços para mitigá-los, obter uma avaliação mais positiva do que aqueles municípios que não possuem grandes passivos, mas ainda apresentam avanços tímidos no cumprimento das diretivas.

O Anexo I da Resolução em comento discorre sobre as dez diretivas, expondo as metas a serem alcançadas e estipulando prazos para a

consecução de alguns dos objetivos propostos. Por sua vez, o Anexo II da mesma normativa informa sobre os critérios de avaliação dos indicadores de atendimento de cada Diretiva Ambiental, com seus respectivos pesos estabelecidos pelo Anexo III. Finalmente, o Anexo IV dispõe sobre os critérios de avaliação das chamadas ações de proatividade. A seguir, reproduzo estas informações agregando-as em torno de cada diretiva, com o intuito de oferecer uma visão de conjunto das mesmas.

3.5 Diretivas Ambientais e respectivos pesos

3.5.1 Esgoto tratado

- Implantar, através de sistema próprio, consorciado ou terceirizado, a coleta e tratamento de esgotos domésticos, eliminando a poluição dos recursos hídricos à sua jusante. Os municípios paulistas deverão ser capazes de realizar a despoluição dos dejetos em 100% até o ano de 2010 ou, na sua impossibilidade financeira, terem contratado obras e serviços ou, ainda, firmado Termo de Compromisso com a Secretaria Estadual do Meio Ambiente, tendo a interveniência da CETESB, para que efetivem o tratamento de esgotos em 100% até o final de 2014. Nos casos de assinatura de Termos de Compromisso, a coleta e tratamento dos esgotos domésticos deverão ser, no mínimo, de 30% até o final de 2010, e de 50% até o final de 2012 (grifos meus);
- Peso: 1,2 (um vírgula dois)

3.5.2 Lixo mínimo

- Estabelecer política de gestão dos resíduos sólidos, promovendo a coleta seletiva e a reciclagem, eliminando até o final de 2010 qualquer forma de deposição de lixo a céu aberto, promovendo, quando for o caso, a recuperação das áreas degradadas e a remediação das áreas contaminadas. Termos de Compromisso firmados entre os municípios e a Secretaria Estadual do Meio Ambiente, com a interveniência da CETESB, definirão prazos e

condições para equacionar as dificuldades logísticas para disposição de resíduos sólidos em aterros sanitários convenientes.

- Peso: peso 1,2 (um vírgula dois)

3.5.3 Recuperação de mata ciliar

- Participar do programa governamental de recuperação de matas ciliares, em conjunto com a Secretaria Estadual do Meio Ambiente e a Secretaria Estadual da Agricultura e Abastecimento, auxiliando na delimitação e demarcação das áreas prioritárias de atuação, particularmente na proteção das principais nascentes, formadoras de mananciais de captação d'água, com apoio dos agricultores locais e segundo critérios e metas estabelecidos pelo Governo.
- Peso: peso 0,8 (zero vírgula oito)

3.5.4 Arborização urbana

- Implementar programa de arborização urbana e manutenção de áreas verdes municipais, diversificando a utilização das espécies plantadas, incluindo a manutenção do viveiro municipal, para produção de mudas com características paisagísticas ou a serem destinadas à revegetação de áreas degradadas, no perímetro urbano ou rural, preferencialmente de espécies nativas e frutíferas.
- Peso: peso 0,5 (zero vírgula cinco)

3.5.5 Educação ambiental

- Estabelecer programa de educação ambiental para a rede pública de ensino municipal, promovendo também a conscientização da população a respeito da agenda ambiental, incluindo a participação nos mutirões ambientais a serem definidos pela SMA.

- Peso: peso 1,2 (um vírgula dois)

3.5.6 Habitação sustentável

- Definir programa para a redução de uso de madeira oriunda da Amazônia na construção civil do município, auxiliando a fiscalização do comércio das madeireiras locais, defendendo o uso de madeira sustentável ou oriunda de florestas plantadas. Favorecer a expedição de alvarás das construções civis que incorporem os critérios da sustentabilidade, incluindo a utilização de tecnologias tais como o reuso da água, captação de água das chuvas, sistemas alternativos de energia, e demais critérios de habitação sustentável.
- Peso: peso 0,5 (zero vírgula cinco)

3.5.7 Uso da água

- Implantar um programa municipal contra o desperdício de água, nos estabelecimentos comerciais, nas atividades rurais, nas instalações industriais e nas residências domésticas, apoiando a cobrança do uso da água na bacia hidrográfica onde se situa o município, favorecendo e integrando-se ao trabalho do Comitê da Bacia Hidrográfica naquilo que lhe for pertinente.
- Peso: peso 0,5 (zero vírgula cinco)

3.5.8 Poluição do ar

- Apoiar o Governo estadual no programa de controle da poluição atmosférica e de gases de efeito-estufa, incluindo as emissões veiculares, particularmente as provenientes das frotas cativas de ônibus do transporte municipal e dos caminhões da frota pública, participando das campanhas contra a fumaça preta, Operação Inverno e demais iniciativas públicas na defesa da qualidade do ar.
- Peso: peso 0,5 (zero vírgula cinco)

3.5.9 Estrutura ambiental

- Constituir, preferencialmente por lei, órgão próprio da estrutura executiva municipal responsável pela política de proteção do meio-ambiente e dos recursos naturais, implantando nos municípios com população superior a 100 mil habitantes a Secretaria Municipal de Meio Ambiente.
- Peso: peso 0,8 (zero vírgula oito)

3.5.10 Conselho ambiental

- Constituir, por lei, o Conselho Municipal de Meio Ambiente, com funções consultiva e deliberativa, adotando-se os critérios mínimos de representação a serem indicados pela SMA, assegurando-se a plena participação da comunidade científica, da sociedade civil e das organizações não governamentais na agenda ambiental local.
- Peso: peso 0,8 (zero vírgula oito)

Ainda que os critérios de avaliação e proatividade tenham sofrido muitas alterações ao longo da vigência do programa, adquirindo maior consistência e ampliando os seus níveis de exigência, seu desenho revela uma iniciativa ambiciosa, que desde o momento de sua formulação se pretendia capaz de parametrizar, partindo de critérios objetivos, a avaliação da gestão ambiental local.

A fim de sintetizar a explanação referente às modificações impostas aos instrumentos de avaliação relativos a cada uma das diretivas, optei por reproduzir na íntegra apenas o que estabelece a normativa no momento T₀ de implementação do programa - **Resolução SMA N° 09, de 31 de janeiro de 2008** - fazendo apenas menção às modificações mais importantes entre os anos de 2009 e 2012 e abordando algumas inovações impostas pela publicação da **Resolução SMA - N° 09, de 04 de fevereiro de 2013**, que traz os critérios que serão aplicados às avaliações realizadas ao longo deste ano.

3.6 Resolução SMA Nº 055, de 11 de agosto de 2009

A **Resolução SMA Nº 055**, de 11 de agosto de 2009, recepcionou a agenda relacionada à preocupação com os recursos hídricos, explicitada pela alteração da denominação da política - que passou a se chamar Projeto Estratégico **Município Verde Azul** - bem como aprimorou os critérios de avaliação do cumprimento das diretivas. Entre as suas principais inovações, destacam-se as seguintes:

- No que diz respeito aos seus instrumentos, o texto dá mais ênfase à obrigatoriedade de inclusão dos Relatórios de Gestão Ambiental nos Planos de Ação enviados pelos municípios, comprovando documentalmente as ações postas em prática para o desenvolvimento do Plano de Metas proposto;
- A fórmula do IAA é formalmente ajustada: $IAA = \sum ID_i + \sum PRO_i - PP$, onde $\sum ID_i$ é o somatório dos Indicadores de Atendimento das Diretivas Ambientais, cujo valor máximo da soma é de 80 pontos. Sendo ID_i o Indicador de Atendimento a cada Diretiva Ambiental identificada pelo índice i . Este indicador corresponderá a uma nota, que varia de zero a dez, ajustada, posteriormente, pelo peso de cada Diretiva. $\sum PRO_i$ é o somatório dos Indicadores das ações proativas do Município, relativos às Diretivas Ambientais, cujo valor máximo da soma é de 20 pontos. Sendo PRO_i o Indicador de proatividade em relação a cada Diretiva Ambiental identificada pelo índice i . Esse indicador corresponderá a uma nota, que varia de zero a dois. **PP** são quaisquer pendências e/ou passivos ambientais de responsabilidade do Município, independentemente das Diretivas Ambientais. Este valor varia de zero a 30, de acordo com os passivos apurados pelo Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais (SEAQUA).
- Cria requisitos condicionantes para a certificação dos municípios, independente da pontuação obtida, aumentando o rigor de sua concessão:

I - Instituir por lei o Conselho Municipal de Meio Ambiente, estabelecido na Diretiva;

II - Instituir por lei a estrutura executiva ambiental e implementá-la;

III - Obter nota igual ou superior a seis no Índice de Qualidade de Aterro de Resíduos - IQR;

IV - Obter nota igual ou maior que seis na Diretiva 1 - Esgoto Tratado, a partir do Índice de Coleta e Tratamento de Esgoto Municipal (ICTEM) mais a respectiva proatividade;

V - Não tirar nota final zero em quaisquer das Diretivas.

- Diretivas:

Esgoto Tratado: retira a expressão “à jusante” do texto, assumindo a necessidade de eliminação da poluição dos recursos hídricos de forma irrestrita;

Lixo Mínimo: reduz o prazo para a erradicação dos depósitos de lixo a céu aberto, de 2010 para o mesmo ano da normativa;

Educação Ambiental: substitui no texto a palavra “mutirões” por “programas” no que diz respeito à participação da população. Mais genérica, a palavra “programas” não delimita claramente o âmbito de participação, nem suscita, como a primeira palavra fazia, a existência de um calendário regular de ações da SMA.

- **Estrutura Ambiental:** retira a palavra “preferencialmente” do texto, passando a exigir como condição de atendimento a instituição dos órgãos ambientais locais exclusivamente por meio de publicação de lei municipal.

- **Conselho Ambiental:** prevê expressamente a delimitação paritária da participação da sociedade civil e do poder público nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente.

- **Critérios de atendimento e proatividade** – A Resolução SMA Nº 55 aprimorou consideravelmente os critérios de algumas diretivas, desmembrando as faixas de pontuação em faixas intermediárias, conforme reproduzido na tabela de Resoluções. Quanto aos respectivos pesos de cada uma das diretivas, foram mantidos os valores da Resolução SMA Nº 9, de 31 de janeiro de 2008.

3.7 Resolução SMA N° 17, de 23 de março de 2010

No que poderia ser interpretado como um recuo estratégico na condução da política, o texto da **Resolução SMA N° 17**, de 23 de março de 2010, passou a admitir o recebimento dos Planos de Ação Municipais parcialmente preenchidos, como parte do processo contínuo de adequação dos instrumentos da política à realidade desigual dos municípios paulistas. De fato, as dez diretivas que constituem a pauta ambiental proposta pela SMA englobam boa parte dos principais problemas ambientais que afetam as cidades; mas se por um lado essa pertinência temática é igualmente válida para todos os 645 municípios, independente de seu tamanho, por outro impõe desafios de execução completamente distintos, que variam conforme a capacidade administrativa e a disponibilidade de recursos humanos e financeiros para pôr em prática as ações ambientais pertinentes. De toda forma, apesar do preenchimento parcial dos Planos de Ação implicar redução significativa do IAA, a avaliação das diretivas contempladas continua a oferecer aos gestores municipais e às comunidades locais parâmetros de comparação, principalmente em relação aos municípios com realidade socioeconômica similar, servindo de subsídio para a continuidade das ações e estimulando o envolvimento das prefeituras na ampliação dos seus esforços.

A normativa em questão também trouxe um aprofundamento dos critérios de atingimento e proatividade, o que demonstra o amadurecimento dos instrumentos de avaliação, que gradualmente foram sendo alterados em função do processo de aprendizado acumulado ao longo dos ciclos anteriores. Algumas diretivas passaram a incluir nos critérios de pontuação ações de monitoramento da CETESB, reforçando a integração institucional entre a agência ambiental estadual e os municípios. Em relação aos pesos, foram mantidos os valores dispostos pela Resolução SMA N° 9, de 31 de janeiro de 2008 e mantidos na Resolução N° 055, de 11 de agosto de 2009. A seguir, breves comentários acerca das principais modificações.

Lixo Mínimo: Assim como a diretiva Esgoto Tratado, também passou a atribuir pontuação ao desenvolvimento de ações específicas, ampliando os critérios de avaliação e estimulando a diversificação dos esforços municipais no cumprimento da diretiva.

Mata Ciliar – nota-se uma preocupação em distribuir melhor a pontuação, induzindo os municípios a realizarem todas as ações de forma integrada, a fim de possibilitar uma boa pontuação na diretiva.

Arborização Urbana – Além de ampliar o escopo de avaliação, distribuindo a pontuação de forma mais pulverizada, também prevê pontuação, ainda que sem especificá-la, para ações isoladas de arborização urbana, como uma forma de reconhecimento aos esforços dos municípios de menor capacidade de gestão.

Habitação Sustentável: Desmembra os critérios anteriores em novos, aumentando as exigências comprobatórias.

Estrutura Ambiental: além de aumentar o grau de exigência para o cumprimento da diretiva, os critérios de pontuação do **ID** passam a incluir componentes cujo objetivo é avançar na estruturação dos sistemas de gestão ambiental municipais, além de estimular a cooperação intermunicipal e a participação da sociedade civil.

3.8 Resolução SMA Nº 36, de 18 de julho de 2011

Como reconhecimento da sua contribuição para o desenvolvimento da governança ambiental paulista, a política estadual de descentralização ambiental Município Verde Azul deixa de ser enquadrada como Projeto Estratégico - **Resolução SMA nº 21, de 16 de maio de 2007** – e passa a ostentar a condição de programa, o que reforça a importância de sua perenidade enquanto política de estado, e não apenas de governo.

No que diz respeito aos seus instrumentos, a **Resolução SMA Nº 36, de 18 de julho de 2011** traz algumas inovações, como a previsão dos Interlocutores Ambientais suplentes e o reconhecimento dos mesmos enquanto agentes públicos integrantes das administrações públicas municipais, o que reforça a responsabilidade da função, principalmente no que diz respeito à veracidade das informações prestadas. A Resolução também é mais taxativa em relação aos Planos de Ação Municipais, explicitando claramente a sua composição – Diagnóstico, Plano de Metas, Arquivos Comprobatórios e Relatório de Gestão Ambiental. Também prevê, entre seus instrumentos, um Atestado de Participação no Programa Município Verde Azul, a ser emitido pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente testificando a

adesão do Município às propostas de ações frente às Dez Diretivas Ambientais, o que não consiste em mais do que mera formalidade.

Um aspecto importante contido no texto da resolução em tela é a especificação detalhada dos itens utilizados para determinar o valor de desconto (entre zero e trinta pontos) para o cálculo do IAA referente aos passivos ambientais (PP) dos municípios, até então não especificados pelos diplomas anteriores. São eles: Existência de áreas contaminadas e penalidades aplicadas pela CETESB; Pendências em relação ao licenciamento ambiental; Constatação de entulho em Áreas de Proteção Permanente (APP), e não cumprimento de Termo de Compromisso de Recuperação Ambiental (TCRA) e a existência de Autos de Infração Ambiental (AIA) impetrados contra a prefeitura; e finalmente, Notas do Índice de Coleta e Tratamento do Esgoto do Município (ICTEM) e do Índice da Qualidade de Aterro de Resíduos (IQR).

A normativa também passa a exigir expressamente a comprovação do atendimento às ações postas em prática pelos municípios, dispondo sobre a disponibilização das informações exclusivamente em arquivos digitais, a partir da sua classificação em índices alfanuméricos e da definição de formato e conteúdo específicos, previstos no Anexo V da Resolução em comento.

Outra modificação relevante foi a exclusão dos prazos previstos nas normativas anteriores para o cumprimento da diretiva Esgoto Tratado. Ainda que se possa questionar a viabilidade dos prazos estipulados, que eram de fato extremamente ambiciosos, a sua exclusão incorre inegavelmente em algum afrouxamento, no sentido de deixar de dar uma sinalização clara aos municípios sobre os limites temporais para a consecução dos objetivos propostos para esta diretiva. Os gestores do programa, no entanto, alegam que a postergação dos prazos poderia arranhar a credibilidade da política, colocando em dúvida o seu rigor técnico, o que justificaria a exclusão.

O texto da Resolução também retirou dos critérios de cumprimento das diretivas os itens referentes ao estabelecimento de programas/ações de educação ambiental voltados para a conscientização sobre os problemas atinentes a cada uma das diretivas, que foram parcialmente contemplados em um dos critérios específicos da diretiva Educação Ambiental. Ainda que a pontuação prevista nas resoluções anteriores reservasse apenas meio ponto dos dez pontos possíveis do **ID** para os municípios que a contemplassem, a sua previsão como critério transversal

das diretivas era simbolicamente relevante, reiterando a importância da educação ambiental enquanto variável que influencia o sucesso de sua implementação. Em relação aos pesos dados a cada uma das diretivas, não houve alteração. Abaixo, alguns comentários sobre as principais alterações:

Cidade Sustentável (anteriormente chamado de Habitação Sustentável): foram retirados dos critérios do ID os itens referentes à comprovação da aplicação da Lei do Documento de Origem Florestal (DOF) e ao testemunho de aplicação da norma legal referente ao CadMadeira - ainda que não fique claro se é um ajuste necessário, por tratar-se de mera formalidade, ou se incorre em uma flexibilização dos instrumentos de controle - assim como as ações de educação ambiental de cumprimento da diretiva, anteriormente citada.

Uso da Água: os critérios foram simplificados, dando maior importância à participação do município no Pacto das Águas. Verifica-se o aumento de importância dada ao critério, que reforça o caráter de integração entre as esferas estadual e municipal para a consecução dos objetivos na diretiva em questão.

3.9 Legislação de 2012

Ao contrário dos ciclos anteriores, onde se optou pela publicação de resoluções exaustivas, que esgotavam o conteúdo referente aos instrumentos do Programa Município Verde Azul, em 2012 a Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo se utilizou de três normativas diferentes – **Resoluções SMA N° 04, de 13 de janeiro, N° 19, de 13 de abril e N° 36, de 29 de maio de 2012** – para dispor sobre os mesmos dispositivos.

A Resolução SMA N° 04 define o calendário de fechamento do ciclo 2011 e dispõe sobre o método de valoração dos passivos ambientais aplicado ao cálculo do Índice de Avaliação Ambiental no mesmo ciclo; a Resolução SMA N° 19, por sua vez, estabelece os parâmetros para avaliação dos Planos de Ação Ambientais, para o exercício de 2012, no âmbito do Programa Município Verde Azul; e a Resolução SMA N° 36 estabelece os procedimentos operacionais, define calendário de fechamento e dispõe sobre o método de valoração dos passivos ambientais aplicados no cálculo do Índice de Avaliação Ambiental, e dá providências correlatas vinculadas ao exercício do ciclo 2012.

3.9.1 Resolução SMA N° 04, de 13 de janeiro de 2012

O diploma legal em questão traz os critérios utilizados para a valoração dos passivos ambientais aplicada ao cálculo do Índice de Avaliação Ambiental, que foram aprimorados e melhor sistematizados. Os passivos ambientais passam a ser divididos em dois grandes grupos: o primeiro decorre das imposições legais caracterizadas pelos custos ambientais incorridos e ainda não quitados pela prefeitura, já previstos na normativa anterior - Existência de áreas contaminadas e penalidades aplicadas pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo - CETESB; Existência de pendências em relação ao licenciamento ambiental; Constatação de entulho em APP; Não cumprimento de TCRA (Licenciamento ou Autuação) e AIA (impetrado contra a prefeitura) – e o segundo refere-se às mais recentes condições de coleta e tratamento de esgoto e dos aterros sanitários, refletidos pelas notas, em dezembro de 2011, do ICTEM e IQR. A composição dos passivos ambientais passa, portanto, a observar a divisão de seus 30 pontos entre o primeiro (20 pontos) e segundo (dez pontos) grupos, a partir da adoção de uma metodologia específica, reproduzida a seguir.

No que diz respeito ao primeiro grupo, referente às imposições legais, será avaliada a eficácia da gestão pública municipal na regularização dos custos ambientais a partir de seu cotejo com os ciclos 2010 e 2011 do Programa, considerando os seguintes casos:

Caso A - inexistência de obrigações legais ou pendências ambientais;

Caso B – redução do número de obrigações legais ou pendências ambientais; sendo que ainda há a constatação de obrigações legais ou pendências ambientais;

Caso C – verificação do mesmo número de obrigações legais ou pendências ambientais, sendo esse número igual ou maior do que um;

Caso D - aumento do número de obrigações legais ou pendências ambientais.

O enquadramento no Caso A não acarreta qualquer desconto; nos casos B, C e D haverá a aplicação de descontos cada vez menores à medida que for constatada a redução do número de obrigações legais e pendências ambientais ao longo do tempo. As variações dos valores dos descontos, que serão aplicados sobre

o IAA para cada uma das modalidades de imposições legais estão distribuídas conforme tabela reproduzida abaixo.

Quadro 1 - Valoração dos Passivos Ambientais aplicados ao cálculo do IAA

BLOCO DE OBRIGAÇÕES LEGAIS E PENDÊNCIAS AMBIENTAIS	VARIAÇÃO DOS DESCONTOS EM CADA BLOCO
A - Áreas contaminadas e Penalidades CETESB	0 - 2
B - Pendências Licenciamento	0 - 2
C - Entulho em APP	0 - 6
D - TCRA não cumprido ou AIA's	0 - 10
VALOR MÁXIMO DA SOMA DE DESCONTOS	20 pontos

Fonte: «<http://www.ambiente.sp.gov.br/legislacao/category/municipio-verde-azul/>»

O segundo grupo de obrigações ambientais que complementam a avaliação dos passivos ambientais corresponde às mais recentes condições tanto de coleta e tratamento de esgoto quanto do aterro de resíduos domiciliares. A partir da verificação das notas de ICTEM e IQR, os descontos sobre o valor do IAA podem chegar a até dez pontos, à medida que houver a constatação de condições inadequadas dos sistemas relacionados ao saneamento ambiental local, conforme Tabela reproduzida abaixo.

Tabela 1 - Valoração das notas do ICTEM/IQR para o cálculo do IAA

ICTEM/IQR	Descontos sobre a nota do IAA
0 a 3	5
3,1 a 4	4
4,1 a 5	3
5,1 a 6	2
6,1 a 7	1
7,1 a 10	0

Fonte: «<http://www.ambiente.sp.gov.br/legislacao/category/municipio-verde-azul/>»

3.9.2 Resolução SMA N° 19, de 13 de abril de 2012

Além de estabelecer os parâmetros de avaliação dos Planos de Ação Municipais, para o exercício 2012, no âmbito do Programa Município Verde Azul, que sofreram poucas alterações em relação à normativa anterior, a Resolução SMA N° 19 também trouxe as regras concernentes ao envio dos arquivos comprobatórios das ações de atendimento às diretivas, com seu respectivo índice alfanumérico.

3.9.3 Resolução SMA N° 36, de 29 de maio de 2012

Com o intuito de evitar a situação ocorrida no ciclo 2011 - quando o método de valoração dos passivos ambientais aplicados ao cálculo do Índice de Avaliação Ambiental dos municípios só veio a ser divulgado no ano seguinte, por intermédio da publicação da Resolução SMA N° 04, de 13 de janeiro de 2012, apenas alguns meses antes da divulgação do Ranking Ambiental de Municípios 2011 – a SMA publicou, em **29 de maio de 2012**, a **Resolução SMA N° 36**, que estabelece os procedimentos operacionais, define calendário de fechamento e dispõe sobre o método de valoração dos passivos ambientais referente ao ciclo 2012 do Programa Município Verde Azul.

O texto não inova em relação à normativa anterior - **Resolução SMA N° 04, de 13 de janeiro de 2012** - que dispunha sobre a valoração dos passivos ambientais municipais, se utilizando dos mesmos critérios aplicados ao ciclo de avaliações 2011, o que poderia sugerir, num primeiro momento, a maturidade dos instrumentos em questão, como se tivessem prescindido de alterações imediatas. No entanto, o reduzido lapso temporal que separa as duas legislações – pouco mais de quatro meses, tempo insuficiente para ensejar uma avaliação mais pormenorizada sobre a adequabilidade destes critérios – parece ser a explicação mais razoável para a sua manutenção.

3.10 Resolução SMA N° 09, de 04 de fevereiro de 2013

A Resolução SMA N° 09, de 04 de fevereiro de 2013, traz os parâmetros para avaliação dos Planos de Ação Ambientais do exercício de 2013, cujos critérios sofreram algumas poucas mudanças em relação à normativa anterior.

Diretivas como Esgoto Tratado e Educação Ambiental tiveram seus critérios integralmente mantidos, enquanto as demais diretivas foram apenas parcialmente alteradas, o que pode ser um indicativo de que os instrumentos alcançaram certo grau de maturidade após cinco anos de implementação do programa.

Como o objetivo de melhorar a coordenação junto aos demais órgãos que compõem o Sistema Estadual de Meio Ambiente, o Programa Município Verde Azul passa a integrar as atividades da Coordenadoria de Planejamento Ambiental, que fica responsável pela articulação com os municípios e demais atividades concernentes à gestão do programa.

3.11 Pacto das Águas – Ciclo 2013/2015

Ainda que não tenha sido objeto de normativa legal, outra importante mudança em relação aos anos anteriores foi a fusão do programa de ações Município Verde Azul com as atividades integrantes do segundo ciclo do Pacto das Águas (2013 a 2015), alterando alguns procedimentos do mesmo. Organizado em torno de diretivas próprias, cujas ações influenciam direta ou indiretamente a análise da qualidade e da disponibilidade da água, o Pacto das Águas passa a ser parcialmente avaliado a partir da utilização de algumas diretivas do Programa Município Verde Azul, conforme reproduzido abaixo:

Tabela 2 - Integração de critérios de avaliação entre PMVA e PDA

Diretiva ou Tema	Ação ou Indicador
Esgoto Tratado	ICTEM
Resíduos Sólidos	IQR e Coleta Seletiva
Biodiversidade	Cobertura vegetal nativa, recuperação de matas ciliares, proteção de nascentes, revitalização de córregos urbanos e Lei de Proteção de Mananciais
Gestão das Águas	Proteção aos mananciais superficiais e subterrâneos, drenagem urbana, Monitoramento da qualidade da água
Educação Ambiental	Ações em educação

Estrutura Ambiental Ação relacionada aos Planos de Bacias Hidrográficas

Fonte: «<http://www.ambiente.sp.gov.br/legislacao/category/municipio-verde-azul/>»

A avaliação das ações para o Programa Pacto das Águas será bienal e, para fins de pontuação, serão considerados os resultados obtidos nos anos de 2013 e 2014, de forma a serem anunciados em 2015 os melhores colocados. A pontuação e a classificação levarão em consideração os resultados apresentados pelos municípios em cada uma das ações comuns, acima elencadas. Serão considerados os mesmos critérios de pontuação do PMVA, acrescidos da comparação entre a situação inicial (2013) e a situação em 2014, sendo que os municípios que apresentarem evolução de seus resultados entre um ano e outro receberão um bônus:

- Acréscimo de até 10% - 1 ponto
- Acréscimo de 11 a 20% - 2 pontos
- Acréscimo de 21 a 30% - 3 pontos
- Acréscimo de 31 a 40% - 4 pontos
- Acréscimo de 41 a 50% - 5 pontos
- Acréscimo de 51 a 60% - 6 pontos
- Acréscimo de 61 a 70% - 7 pontos
- Acréscimo de 71 a 80% - 8 pontos
- Acréscimo de 81 a 90% - 9 pontos
- Acréscimo de 91 a 100% - 10 pontos

Quando houver decréscimo dos índices entre os anos inicial e final, vale a mesma regra, mas de forma invertida, ou seja, haverá redução de pontos. Desta forma, a pontuação final para os itens elencados será constituída por: Pontuação PMVA 2013 + Pontuação PMVA 2014 + Bônus ou Redução. O Programa Pacto das Águas adotará três categorias de avaliação: municípios abaixo de 20.000 habitantes, municípios acima de 20.000 habitantes e Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHI).

Quadro 2 - Critérios de ID e PP – Diretiva Esgoto Tratado

DIRETIVA ESGOTO TRATADO					
2008	2009	2010	2011	2012	2013
<p>Critério de Avaliação: Indicador de Coleta e Tratabilidade de Esgoto da População Urbana de Município – ICTEM (CETESB)</p> <p>Critério de Proatividade: atender integralmente a diretiva ou, em caso negativo, apresentar o Termo de Ajustamento de Conduta devidamente assinado.</p>	<p>Dispõe sobre a especificidade dos municípios litorâneos no ID, distribuindo a pontuação desta forma: zero a seis pontos provenientes do ICTEM (zero a dez para os demais) e zero a quatro pontos referentes ao descarte do efluente no emissário; também cria mais uma faixa de pontuação no critério proatividade (0,5 ponto) para municípios com ICTEM entre 6,0 e 6,99, ampliando a sua nota de saída.</p>	<p>Prevê dois pontos do ID para ações complementares, divididos entre a instituição de Programas de Educação Ambiental (0,5 ponto) e a participação nas ações de monitoramento das ETE municipais pela CETESB (0,75 por cada uma das duas avaliações semestrais). O critério do ICTEM passa a somar oito pontos para os municípios em geral e seis pontos para os municípios litorâneos, reduzindo a pontuação referente ao descarte dos efluentes nos emissários de quatro para dois pontos.</p>	<p>As ações de monitoramento da ETE passam a integrar os critérios de proatividade, deixando a pontuação do ID a cargo apenas do ICTEM (para os municípios litorâneos, ICTEM [zero a 7,5] e Descarte do efluente no emissário [zero a 2,5]). Os critérios de proatividade foram simplificados, contemplando a participação nas ações de monitoramento da ETE (um ponto para cada uma das ações semestrais) ou a comprovação de construção ou teste de operação de ETE (um ponto).</p>	<p>Não houve alteração nos critérios do ID. Quanto à proatividade, as alterações se restringiram ao critério Automonitoramento da ETE, que passou a ser dividido da seguinte forma: Monitoramento/Acompanhamento do Desempenho nas avaliações semestrais (0,5, se uma, e um ponto, se duas) e Histórico das notas do ICTEM referente aos quatro anos de vigência do programa – 2008 a 2011 (um ponto).</p>	<p>não houve alterações</p>

Fonte: Criação do autor. Cobertura: 2008 a 2013

Quadro 3 - Critérios de ID e PP – Diretiva Gestão de Resíduos Sólidos

DIRETIVA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS					
2008	2009	2010	2011	2012	2013
<p>Critério de Avaliação: Aplicação da faixa de enquadramento ao Índice de Qualidade de Aterros de Resíduos - IQR(CETESB) Critério de Proatividade: Instituição de programas de coleta seletiva e de reciclagem</p>	<p>O critério de proatividade deixa de prever como alternativa à existência de programas ou ações de coleta seletiva o percentual mínimo de 1% de reciclagem.</p>	<p>Quanto ao ID, agora o IQR engloba até oito pontos. Os dois restantes estão assim divididos: Programa/Ações/Destinação de óleo de cozinha (0,5 ponto), Programa (disciplina/transporte/destinação final) de Resíduos da Construção Civil (0,5), Programas/Ações de Educação Ambiental (0,5) e Ações de Automonitoramento do Aterro (0,25 por participação em cada uma das avaliações semestrais). Os dois pontos de proatividade foram distribuídos entre Programa/Ações de Coleta Seletiva (1,5 ponto) – com a devida apresentação da relação peso total de resíduos reciclados/ peso total de resíduos domiciliares gerados – e Programas/Ações/Destinação de Materiais (0,5 ponto).</p>	<p>As ações de monitoramento do aterro foram deslocadas para os critérios de proatividade (um ponto para cada uma das ações semestrais, totalizando os dois pontos), ao lado de Iniciativas que fomentem o consumo sustentável, como critério alternativo (um ponto). Quanto ao ID, a pontuação se divide entre a aplicação do IQR (zero a seis pontos), Programas/Ações de Coleta Seletiva e Destinação Adequada (dois), Plano de Resíduos da Construção Civil (um) e Plano de Gestão de resíduos Sólidos (um ponto).</p>	<p>O critério de ID Plano de Gestão de Resíduos Sólidos passou de um para dois pontos, e o Relatório sobre programas e/ou ações de coleta seletiva e destinação adequada que teve a sua pontuação reduzida de dois para um ponto. Quanto à proatividade, foi alterado o critério Automonitoramento no Aterro, cujo ponto previsto agora se divide entre as Planilhas de Acompanhamento (0,25 a 0,5 ponto, referente à participação em uma ou duas avaliações) e o Histórico de notas IQR do Aterro referentes aos últimos ciclos – 2008 a 2011 (0,5 ponto).</p>	<p>Foi criado mais um critério de ID – Aplicação do IQG (Índice de Qualidade de Gestão de Resíduos Sólidos) – que prevê pontuação entre zero e dois pontos, o que acarretou a diminuição da pontuação referente ao IQR, cuja variação passou de zero a seis para zero a quatro pontos. A pontuação referente à proatividade também mudou, ainda que os critérios tenham sido mantidos. O Automonitoramento no aterro agora pode pontuar em até 1,5 pontos, divididos entre a participação nas avaliações (de 0,5 a um ponto) e o Histórico de notas IQR entre 2008 e 2012 (0,5 ponto), enquanto o outro critério – Ações de</p>

Quadro 4 - Critérios de ID e PP – Diretiva Mata Ciliar

DIRETIVA MATA CILIAR					
2008	2009	2010	2011	2012	2013
<p>Critério de avaliação:</p> <p>a) Existência de projetos de conservação ou recuperação realizados ou em andamento sob responsabilidade da prefeitura e/ou em parceria e,</p> <p>b) Proporcionalidade à área de cobertura vegetal natural, tomando como referência 20% da área total do município.</p> <p>Critério de Proatividade: Existência de programas de recuperação e/ou proteção de nascentes ou a existência de ações de combate a invasões em</p>	<p>ID: cinco pontos são divididos entre as Ações de Recuperação de Áreas Ciliares da Zona Rural (dois pontos), Cronograma do Programa de Recuperação (um ponto), Ações de Recuperação na Zona Urbana (1,5 pontos) e respectivo Cronograma (0,5 ponto). Os demais dividem-se entre Ações de revitalização de córregos urbanos (um ponto) e o atendimento à proporcionalidade à área de cobertura vegetal natural, estipulada em 20% (zero a quatro pontos). Também desmembra os pontos da</p>	<p>ID: Recuperação de Áreas Ciliares (três pontos) – Levantamento e cadastramento das propriedades em áreas ciliares rurais e urbanas, incluindo as nascentes (um ponto), ações de recuperação propriamente ditas (dois) – Nascente Municipal Modelo georreferenciada, protegida, intocada/ recuperada e cercada, pública ou privada (um ponto), Cronograma Anual das ações de recuperação (previsto e executado), com meta mínima de 1% do total a ser recuperado (um ponto), Cronograma Plurianual (doze anos) e respectivas metas (0,5 ponto), Programas / Ações de Educação Ambiental (0,5) e Proporcionalidade à área de cobertura vegetal natural, tomando como referência</p>	<p>Os critérios do ID foram simplificados, prevendo cinco pontos para condições alternativas – 70% ou mais de áreas ciliares preservadas ou recuperadas ou Programas de Recuperação, prevendo metas, em hectares e em porcentagem, da área ciliar a ser recuperada em dois anos, dentro da previsão pluri-anual (um), Ações de Recuperação (três) e os respectivos Cronogramas Anual e Plurianual (um) – e os cinco restantes para Proporcionalidade à área de cobertura vegetal natural, tendo como referência 20% da área total do município. A proatividade se divide entre o Programa de Proteção / Recuperação das Nascentes</p>	<p>Não houve alteração de critérios, apenas especificação mais detalhada sobre os itens que devem constar na apresentação do Programa de Recuperação de Áreas Ciliares e na condicionalidade de um dos critérios de proatividade – Participação em programas e ações na bacia hidrográfica,</p>	<p>Os critérios de ID são: Município com 70% ou mais de áreas ciliares/ribeirinhas preservadas (quatro pontos) ou, para os demais, Levantamento da área ciliar degradada e respectivas metas de recuperação (um ponto) e Relatório com as ações de recuperação (três); Lei Municipal Regulamentada voltada à proteção dos mananciais (um); Proporcionalidade à área de cobertura vegetal natural, tomando como referência 20% da área total (zero a três); e Programa de Proteção e/ou Recuperação das Nascentes do Município e Nascente Municipal Modelo (ambos critérios de proatividade na resolução anterior, dois pontos). Quanto à proatividade, a pontuação foi dividida entre</p>

unidades de conservação.	proatividade em 1,5 e 0,5, relativos respectivamente às Ações propriamente ditas – subdivididas em área rural e urbana – e a Apresentação do cronograma do programa de proteção.	20% da área total do município (zero a quatro pontos). Proatividade: Ações de Recuperação de Nascentes (um ponto) e Cronograma Anual (0,25) e Plurianual (0,75) destas ações, meta mínima de 3%.	(um) e Nascente Municipal Modelo e Participação em programas ou na bacia hidrográfica de recuperação de mata ciliar ou de nascentes (0,5 cada).	que agora exige a formalização de ação conjunta entre duas ou mais prefeituras.	Ações que inibam a contaminação ou degradação de APP (um), Levantamento Municipal de Áreas Ciliares e Nascentes (0,5) e Ações conjuntas de recuperação entre duas ou mais prefeituras (0,5).
--------------------------	--	--	---	---	--

Fonte: Criação do autor. Cobertura: 2008 a 2013

Quadro 5 - Critérios de ID e PP – Diretiva Arborização Urbana

DIRETIVA ARBORIZAÇÃO URBANA					
2008	2009	2010	2011	2012	2013
<p>Critério de avaliação:</p> <p>a) Proporcional à área verde urbana existente, tomando como referência 12m² por habitante;</p> <p>b) Plano de Arborização Urbana em execução;</p> <p>Critério de Proatividade:</p> <p>Existência de viveiros próprios ou consorciados.</p>	<p>Critérios do ID:</p> <p>Proporcionalidade à área de projeção de copa existente em zona urbana – referência de 25m² por habitante – o dobro da anterior (3,5), Ações de Arborização Urbana (2,5) e seu respectivo cronograma (1,5). Os 2,5 pontos restantes referem-se à instituição da Lei que implementa a arborização urbana em novos parcelamentos de solo, prevendo faixas alternativas de acordo com o escopo da lei: se prevê responsável técnico, garantia e necessidade de aprovação pelo Conselho, recebe 2,5; se prevê apenas um dos elementos, é pontuado</p>	<p>Instituição (um) e Regulamentação (0,5) de Lei Municipal que dispõe sobre a obrigatoriedade de implementação de ações de arborização urbana em novos parcelamentos do solo, contendo responsável técnico, garantia de implantação e conservação do projeto, período de manutenção, porte, DAP*, nº de espécies, fiação / insolação (face Sul e Leste) e avaliação pelo CMMA; Plano de Arborização Urbana (um ponto); Cronograma Anual (um) e Plurianual (um) previstos e executados, com meta mínima anual de 3% do total; Execução de, no mínimo, um Piloto de Floresta Urbana (um); Programa /Ações de Educação Ambiental (0,5) e Proporcionalidade à projeção de copa total no perímetro urbano em relação à população, utilizando como referência 100m²/habitante (zero a quatro). A proatividade (dois), por sua vez, agora exige que os viveiros próprios ou consorciados</p>	<p>Sai o critério de Educação Ambiental, redistribuindo a pontuação pelos mesmos critérios anteriores, ainda que modificados: Instituição e Regulamentação (condensados em um único critério, ao contrário da normativa anterior) de Lei Municipal que implemente a arborização urbana (dois pontos); Plano de Arborização que considere a área urbana total ou parte carente de arborização (critérios alternativos, dois ou um ponto); Cronogramas Anual e Plurianual, cuja meta seja alcançar 20% de projeção de copa na área urbana em 12 anos (um); Piloto da Floresta Urbana (dois) e Proporcionalidade à projeção de copa total no perímetro</p>	<p>A apresentação dos Cronogramas Anual e Plurianual do Plano de Arborização Urbana deixou de integrar os critérios de ID, distribuindo o ponto anteriormente previsto para os demais itens referentes ao escopo de aplicação do Plano – considerando a área total do município ou parte da área carente de arborização – que passaram a ser pontuados respectivamente com três ou 1,5 pontos. Também dividiu os pontos referentes à Lei que institui a Arborização</p>	<p>Apenas duas pequenas alterações no ID: o critério Piloto de Floresta Urbana agora tem a sua pontuação (dois pontos) condicionada à verificação de alguns elementos – mudas a partir de 1,30m, calçada verde ou ecológica e diversidade de espécies – e o critério Proporcionalidade à projeção de copa total no perímetro urbano passou a adotar como referência a meta anual de 12% da área urbana, ante os 8% previstos anteriormente. Também foi criado um importante critério adicional de proatividade – a instituição de um Banco de Sementes de árvores nativas</p>

	em 1,5; e se apenas segue os critérios estabelecidos pela eletrificação, 0,5 ponto.	estejam efetivamente produzindo e fornecendo mudas para a arborização urbana e a recuperação da mata ciliar, vinculando a atribuição da pontuação à sua operacionalização.	urbano, tomando como referência a meta bianual de 8% (zero a três pontos). Também foi retirada da proatividade ações isoladas de Arborização Urbana, restando apenas os Viveiros (dois).	Urbana, que agora passam a ser atribuídos de acordo com o teor da lei: se contempla todos os itens listados, recebe dois pontos, se menos, um.	(0,5) – o que reduziu para 1,5 pontos a pontuação prevista para o critério Existência de Viveiros Municipais ou Consorciados.
--	---	--	--	--	---

Fonte: Criação do autor. Cobertura: 2008 a 2013

Quadro 6 - Critérios de ID e PP – Diretiva Educação Ambiental

DIRETIVA EDUCAÇÃO AMBIENTAL					
2008	2009	2010	2011	2012	2013
<p>Critério de avaliação: a) Implementação da Educação Ambiental, instituída por norma municipal específica, como matéria transversal nas escolas públicas municipais e atestada pela Associação de Pais e Mestres, e, b) Execução e participação em eventos temáticos e nos mutirões da SMA;</p> <p>Critério de Proatividade: Existência de programas de capacitação de dirigentes e agentes multiplicadores</p>	<p>Aumenta as faixas de pontuação do ID, distribuídas pela Instituição de Lei Municipal prevendo a Educação Ambiental de forma transversal nos projetos pedagógicos das escolas municipais (dois pontos), Atestado do Conselho Municipal de Educação referente à implementação das ações voltadas ao cumprimento da diretiva (dois), criação de Centro ou Espaço próprio de Educação Ambiental (um), Elaboração e Implementação de Ações de Ecoturismo (dois), Instituição por Lei Municipal do Calendário de Datas Comemorativas</p>	<p>Os critérios de ID foram distribuídos pela Promulgação de Lei Municipal que institui a Educação Ambiental de forma transversal nas escolas públicas municipais (dois pontos), a sua devida regulamentação (0,5) e previsão no Projeto Pedagógico das escolas sob a orientação da Secretaria Municipal de Educação (0,5); a instituição (um) e regulamentação (0,5) da Lei de Calendário de Datas Ambientais Comemorativas, e a comprovação de seu cumprimento (0,5); Atestado atualizado do Conselho Municipal de Educação referente às ações de cumprimento da diretiva (um); Criação de Centro ou Espaço de Educação Ambiental (um); Elaboração e Implementação de Ações de Ecoturismo (um) e Participação no programa estadual Criança Ecológica, cujos dois pontos se dividem entre a Implantação do material pedagógico (um), Visita a um Espaço Criança Ecológica (0,5) e Implantação de espaço similar no município (0,5). Quanto à proatividade, foram criados mais dois critérios: Existência de Programa Municipal de Educação Ambiental (0,5), que não pode ser atribuída às ações</p>	<p>Os critérios relativos ao ID foram reduzidos de dez para seis, a partir da eliminação de alguns e fusão de outros. Os critérios são: Instituição e Regulamentação de Lei Municipal que aplique a Educação Ambiental nas escolas municipais, de forma transversal (um); Diretrizes Pedagógicas sob orientação da Secretaria Municipal ou Conselho Municipal de Educação (dois); Programa Municipal de Educação Ambiental, em âmbito local ou regional (dois); Descrição e comprovação das ações de educação ambiental abordando pelo menos três diretivas (três); Criação de Centro ou Espaço de Educação Ambiental (um) e Solicitação do Prefeito ao presidente do Conselho Municipal para que a Educação Ambiental conste das pautas das reuniões ordinárias (um). No que diz respeito à proatividade, foi mantida a Capacitação de dirigentes e professores municipais (um ponto), mas utilizando como</p>	<p>não houve alterações quanto aos critérios e distribuição de pontos, apenas foi melhorada a redação de alguns dispositivos, especificando melhor alguns requisitos</p>	<p>não houve alterações</p>

municipais.	Ambientais (um) e Participação no Projeto Pedagógico Estadual “Criança Ecológica” (dois pontos).	educacionais referentes exclusivamente ao cumprimento de determinadas diretivas e a Adesão à Ação Escola Ecológica (0,5), além da pontuação relativa às Ações de Capacitação de dirigentes e professores (um ponto), que prevê o mínimo de três capacitações.	parâmetro de cumprimento a cobertura de 50% dos professores da rede, e não mais um número mínimo de capacitações, e o Desenvolvimento de ações de educação ambiental (um).		
-------------	--	---	--	--	--

Fonte: Criação do autor. Cobertura: 2008 a 2013

Quadro 7 - Critérios de ID e PP- Diretiva Habitação Sustentável

DIRETIVA HABITAÇÃO SUSTENTÁVEL					
2008	2009	2010	2011	2012	2013
<p>Critério de avaliação: Existência de norma que favoreça a expedição de alvarás para construções civis que utilizem madeiras legalizadas e de origem comprovada;</p> <p>Critério de Proatividade: Implementar técnicas que reduzam o uso e utilização de recursos naturais.</p>	<p>Desmembra a pontuação do ID em novas faixas: sete pontos ou um, respectivamente para a instituição de Lei Municipal ou Decreto que favoreça a expedição de alvarás para a construção civil que utilizem madeira legalizada e de origem comprovada, com Documento de Origem Florestal (DOF) e três pontos para a existência de norma legal municipal que exija o cadastramento prévio dos fornecedores no CadMadeira como requisito de participação nos processos de licitação de obras públicas. Em relação à proatividade, passa a prever mais duas ações alternativas à implementação de técnicas de redução do uso de recursos naturais: ações de correção relacionadas à ocupação urbana</p>	<p>O ID se divide pela Instituição (três pontos) e Regulamentação (dois) da Lei que vincule a expedição de alvarás para construção civil à apresentação do Documento de Origem Florestal (DOF), e a comprovação de sua aplicação (1,5); Existência de norma legal municipal que exija o cadastramento prévio dos fornecedores no CadMadeira para participação em processos de licitação em obras públicas (dois) e seu testemunho de aplicação (um); e Programas de Educação Ambiental vinculados à diretiva (um ponto). Os critérios de proatividade deixam de ser totalmente alternativos, atribuindo 1,5 pontos à implementação de técnicas que reduzam o uso e utilização de recursos naturais – com a sua devida comprovação – e 0,5 ponto às Ações de correção de</p>	<p>A pontuação foi dividida entre a Instituição (1,5) e Regulamentação (2,5) da Lei Municipal do DOF, a Existência de norma legal municipal que exija o cadastro prévio na CadMadeira como condição de participação nos processos de licitação de obras públicas (dois), Ações que incentivem a redução do uso de recursos naturais (dois) e a Edificação Pública Modelo, adotando itens que promovam a sustentabilidade (três itens – 0,5 ponto; cinco itens – um ponto; oito itens – dois pontos). Como critério de proatividade, Ações</p>	<p>Foram redistribuídos os quatro pontos previstos no ID para a Instituição e Regulamentação da Lei Municipal que exija o Documento de Origem Florestal (DOF) para a expedição de alvarás nas obras de construção civil do município, que passaram a pontuar respectivamente em 1,5 e 2,5 pontos. Alguns dispositivos também foram mais bem detalhados, como as Ações que visam à redução do uso</p>	<p>Dois dos critérios de ID anteriormente previstos passaram a integrar os critérios de proatividade – Instituição de Lei Municipal regulamentada que exija o Documento de Origem Florestal para a expedição de alvarás e Norma Legal Municipal que exija o cadastramento prévio dos fornecedores no CadMadeira (um ponto cada). A pontuação referente ao ID ficou assim dividida: Ações (no mínimo três) de incentivo à redução do uso de recursos naturais (quatro pontos); Iniciativas (no mínimo três) de promoção do consumo ambiental sustentável (três); Instalações Modelo, com pontuação variável de acordo com o número de itens contemplados (três – 0,5</p>

	(remoção em áreas de risco e ocupações irregulares) ou ações de apoio à criação de Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPN).	irregularidades ou inadequações relacionadas à ocupação urbana ou à criação de Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPN).	que visem à correção de irregularidades relacionadas à ocupação inadequada do solo (dois).	de recursos naturais e as Ações utilizadas como critério de proatividade da diretiva.	ponto, cinco – um ponto e oito – dois pontos); e Programas/Ações relacionadas à proteção da Fauna Silvestre e Doméstica (0,5 ponto cada uma).
--	--	--	--	---	---

Fonte: Criação do autor. Cobertura: 2008 a 2013

Quadro 8 - Critérios de ID e PP – Diretiva Uso da Água

DIRETIVA USO DA ÁGUA					
2008	2009	2010	2011	2012	2013
<p>Critérios de avaliação:</p> <p>a) Existência de programa municipal de combate ao desperdício de água e,</p> <p>b) Participação do Poder Executivo nas reuniões dos Comitês de Bacias Hidrográficas;</p> <p>Critério de Proatividade: Existência de normas voltadas à proteção das águas para abastecimento público (superficiais e subterrâneas)</p>	<p>Sofre várias alterações nos seus critérios do ID, que passam a ser assim dispostos: 2,5 pontos para Ações Municipais de Combate ao Desperdício de Água, distribuídos entre</p> <p>Captação/Armazenagem/ Tratamento (0,5), Distribuição (um), Utilização (0,5) e Educação Ambiental (0,5); os 2,5 pontos referentes a apresentação do Cronograma destas mesmas ações distribuem-se pelas mesmas faixas do quesito anterior; os três pontos restantes referem-se às seguintes situações alternativas: participação do Prefeito em todas as reuniões dos Comitês de Bacias Hidrográficas (três), participação do mesmo ou seu vice em pelo menos uma das</p>	<p>Amplia os critérios do ID: Instituição (três pontos) e Regulamentação (um) de Lei Municipal de Proteção dos Mananciais; Diagnóstico dos volumes anuais de desperdício de água (um), Ações relativas ao seu combate (1,5 no total, referentes à Captação, Distribuição e Utilização [0,5 cada]) e seus respectivos Cronogramas Anual e Plurianual de execução (1,5, idem); Programas/Ações de Educação Ambiental vinculadas à diretiva (0,5) e participação no Pacto das Águas (1,5), compreendendo a adesão do município, o cumprimento de pelo menos 70% das metas e as ações de participação/capacitação como pré-requisitos complementares. Os critérios de proatividade foram ampliados, vinculados à participação nas reuniões dos Comitês de Bacias - se</p>	<p>Maior importância à participação do município no Pacto das Águas (quatro pontos, divididos entre o Preenchimento das informações e a participação dos interlocutores municipais nos cursos de capacitação – dois pontos cada). Lei de proteção dos mananciais destinados ao abastecimento público (um ponto), seu respectivo Decreto de Regulamentação (um), Ações que demonstrem efetivamente a proteção, tais como delimitação do perímetro de proteção,</p>	<p>Reforça a pontuação referente aos critérios Regulamentação da Lei Municipal de Proteção dos Mananciais e Ações que demonstrem a proteção efetiva, que passaram a atribuir dois pontos cada uma. Estes dois pontos adicionais foram retirados do critério Pacto das Águas, que agora soma apenas dois pontos, e não quatro, como era previsto anteriormente. A mudança seria motivada pelo caráter protocolar do Pacto, que não tem a mesma</p>	<p>Valorização das ações efetivadas pelas prefeituras em prol do uso racional da água (três pontos), em detrimento do aspecto estritamente legal, ao substituir o critério referente à instituição e regulamentação da Lei Municipal de proteção dos mananciais. Os demais critérios são: Ações que demonstrem a proteção dos mananciais (quatro), Levantamento de Perdas no Sistema de Abastecimento (dois) e Plano, Projeto ou Execução de Drenagem Urbana (um). A proatividade passa a prever um único critério – Monitoramento da água para abastecimento público – cuja pontuação (dois pontos) está atrelada</p>

	<p>reuniões (1,5) e participação de um representante da prefeitura em pelo menos uma reunião (0,5). A proatividade, por sua vez, passa a ser atrelada à adesão do município ao Pacto das Águas do Estado de São Paulo, de forma absoluta.</p>	<p>prefeito ou vice-prefeito, em todas as reuniões (dois pontos), em dois terços das mesmas (1,5) ou em uma única reunião (0,5) – ou outro representante, em todas as reuniões (um) ou uma (0,5).</p>	<p>zoneamento do uso do solo, etc. (um), Identificação dos grandes usuários de água no território (1,5) e apresentação de Diagnósticos relativos ao Percentual de Perda (1,5). Como critério de proatividade, Ações que promovam o uso racional da água (dois pts.)</p>	<p>relevância em termos de esforços de cumprimento da diretiva quanto a atuação expressa pela regulamentação da lei e as ações de proteção propriamente ditas. Não houve alterações na proatividade.</p>	<p>ao atendimento de três condições: Identificação dos mananciais, com respectivos nomes e coordenadas, Dois relatórios anuais, contendo parâmetros mínimos (dureza, pH, coliformes, ferro, etc.) e Planilha SMA preenchida.</p>
--	---	---	---	--	--

Fonte: Criação do autor. Cobertura: 2008 a 2013

Quadro 9 - Critérios de ID e PP – Diretiva Poluição do Ar

DIRETIVA POLUIÇÃO DO AR					
2008	2009	2010	2011	2012	2013
<p>Critério de avaliação: Existência de Norma, abrangendo a frota municipal própria e a terceirizada, visando o atendimento dos padrões de emissão veicular.</p> <p>Critério de Proatividade: Existência de programas voltados para a redução de emissão de gases de efeito estufa.</p>	<p>Amplia os critérios de pontuação do ID, prevendo a instituição de lei municipal (cinco pontos) ou Decreto (um ponto) que institua a inspeção veicular da frota municipal própria ou terceirizada, e a declaração ou atestado da prefeitura sobre a realização regular destas ações, que receberão a mesma pontuação (2,5). Também cria um critério alternativo de proatividade, relativo à implantação de ciclovias ou sistemas de transporte alternativo.</p>	<p>Instituição (três pontos) e Regulamentação (um) da Lei Municipal da “fumaça preta”; Apresentação de relatórios semestrais de avaliação da frota própria e terceirizada (dois), sua declaração (0,5) e atestado (0,5) sobre a sua realização; instalação da Brigada Municipal Antifogo (dois) e Programas/Ações de Educação Ambiental concernentes (0,5). No que tange à proatividade, a pontuação agora se divide entre Ações voltadas à redução de emissão de gases de efeito estufa (um ponto) e a Instituição (0,5), Regulamentação (0,25) e Testemunho de implementação da</p>	<p>Foram retiradas dos critérios do ID as Ações de educação ambiental, o Atestado da prefeitura sobre a realização da avaliação da fumaça preta e a Brigada Municipal Antifogo. As Ações voltadas para a redução de emissão de gases de efeito estufa também deixaram de ser critério de proatividade para integrar os critérios de ID (2,5), que se juntou à Instituição (dois) e Regulamentação da Lei Municipal da fumaça preta (dois), a Apresentação de relatórios contendo resultados e avaliações procedidas (dois), Declaração da prefeitura comprovando as avaliações (um) e Criação de ícone (adesivo) de inspeção para identificação dos veículos vistoriados (0,5). Em relação Mantiveram-se os demais critérios e respectivas pontuações da proatividade, exceto a substituição do</p>	<p>A única modificação foi a alteração da pontuação referente a dois dos critérios relativos ao ID – Criação do adesivo de inspeção de fumaça preta e Ações voltadas à redução de gases de efeito estufa – que passaram a pontuar respectivamente em um e dois pontos (0,5 e 2,5 anteriormente). Os critérios se mantiveram os mesmos, assim como a pontuação relativa à</p>	<p>Todos os critérios relativos ao ID foram mantidos, assim como a distribuição de pontos. A única alteração se deu nos critérios de proatividade, que passaram a prever pontuação (0,25) para o preenchimento de questionário sobre diagnóstico de mobilidade urbana, fornecido pela SMA, em substituição ao critério Regulamentação da Lei de Queimada Urbana, agora contemplado no critério Lei Regulamentada que proíbe a Queimada Urbana.</p>

		Lei Municipal de Queimada Urbana.	critério anteriormente citado pela Participação em treinamento prestado pelo Corpo de Bombeiros (um ponto).	proatividade.	
--	--	-----------------------------------	---	---------------	--

Fonte: Criação do autor. Cobertura: 2008 a 2013

Quadro 10 - Critérios de ID e PP – Diretiva Estrutura Ambiental

DIRETIVA ESTRUTURA AMBIENTAL					
2008	2009	2010	2011	2012	2013
<p>Critério de avaliação: Funcionamento da Estrutura Ambiental instituída por norma municipal específica; Critério de Proatividade: Existência de programas de capacitação de agentes públicos municipais.</p>	<p>Penaliza os municípios com mais de 100 mil habitantes que criaram órgãos ambientais com status inferior à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, recebendo apenas três dos dez pontos possíveis.</p>	<p>Instituição (quatro pontos) e Regulamentação (dois) da Lei Municipal que cria a Estrutura Ambiental; Estabelecimento de convênios e/ou consórcios entre as sub-regiões sugeridas (dois); Envio da Nomeação de responsável pela Estrutura Ambiental (0,5); Ações de promoção e divulgação de canais de participação da sociedade civil (um ponto) e ações de desenvolvimento da capacidade de fiscalização ambiental (0,5). Em relação aos critérios de proatividade, juntou-se à Capacitação de Agentes Públicos relativa às diretivas</p>	<p>Instituição (dois) e Regulamentação (dois) da Lei Municipal que cria a Estrutura Ambiental; Articulações Intermunicipais voltadas às questões ambientais (um ponto) e suas respectivas ações concretas (um); Envio da nomeação do responsável pela Estrutura Ambiental (0,5); Capacitação de Agentes Públicos, com o mínimo de três cursos (anteriormente critério de proatividade (dois pontos) e a Inclusão nas atribuições fiscais gerais do município as questões relativas ao Meio Ambiente</p>	<p>Reunião dos critérios Instituição e Regulamentação da Lei Municipal que cria a Estrutura Ambiental em um único critério (Lei Municipal Regulamentada, dois pontos), Envio da Portaria de Nomeação de seu responsável (um), Articulações Intermunicipais (um) e suas respectivas ações concretas (um), Inclusão da questão ambiental nas atribuições de fiscalização geral do município (um), Participação nas capacitações prestadas pela SMA no âmbito do Programa (dois) e Ações de capacitação próprias do município (dois).</p>	<p>Com o objetivo de incentivar a coordenação intermunicipal, foi aumentada a pontuação dos critérios de ID referentes às Articulações Intermunicipais voltadas para as questões ambientais – convênios, consórcios, parcerias – e à Participação em capacitações sobre gestão em meio ambiente em geral, sejam prestadas pela SMA ou pela própria prefeitura (de dois para três pontos em ambos os critérios), a partir da supressão do critério referente à Participação em capacitações especificadas pela SMA, que previa dois pontos. Os critérios de proatividade também foram modificados: agora a pontuação se divide igualmente entre a Participação nas ações do Programa de Apoio à Catadores/Associações/Cooperativas de Reciclagem e as Ações relacionadas aos Planos de Bacias (um ponto cada).</p>

		(1,5 ponto) a Criação de mecanismos de recebimento de denúncias ambientais (0,5).	(1,5). Os critérios de proatividade agora se dividem entre o Preenchimento do Plano de Ação (um) e das Pesquisas da SMA (um).		
--	--	---	---	--	--

Fonte: Criação do autor. Cobertura: 2008 a 2013

Quadro 11 - Critérios de ID e PP - Diretiva Conselho Municipal de Meio Ambiente

DIRETIVA CONSELHO AMBIENTAL					
2008	2009	2010	2011	2012	2013
<p>Critério de avaliação: será avaliada conforme o funcionamento do Conselho Municipal de Meio Ambiente, instituído por norma municipal específica, observando a legislação pertinente; Critério de Proatividade: Atestado de frequência das reuniões realizadas, no mínimo, trimestralmente, que contemple o relatório sobre o cumprimento das diretivas do município.</p>	<p>A instituição do Conselho Municipal de Meio Ambiente por lei municipal, com composição paritária e caráter deliberativo e consultivo, recebe cinco pontos; se não contemplar estas características, recebe metade (2,5). Os cinco pontos restantes distribuem-se entre a apresentação do ato administrativo que nomeia os seus membros (um ponto) e seu devido cadastro (dois); das pautas de convocação das suas reuniões (um) e à periodicidade menor ou igual à mensal (um) ou maior que mensal e menor ou igual à bimestral (0,5). Foi retirada a data limite de</p>	<p>Apesar de manter os mesmos critérios de pontuação, redefiniu a divisão dos pontos previstos para o ID. Agora os pontos estão assim dispostos: Instituição de Lei Municipal que cria o Conselho Municipal de Meio Ambiente prevendo composição paritária e caráter deliberativo e consultivo (quatro pontos) ou não (um ponto); Apresentação do Regimento Interno do Conselho (um); Ato Administrativo de Nomeação dos seus membros (um); Formalização de seu cadastramento(1,5); Apresentação das pautas de convocação das reuniões (1,5) e periodicidade mensal (um</p>	<p>Os critérios foram simplificados, dividindo-se igualmente (dois pontos para cada um deles) entre a Instituição de Lei Municipal que cria o Conselho Municipal de Meio Ambiente, a Apresentação do seu Regimento Interno, o Ato Administrativo do prefeito nomeando os seus membros, o Ofício de Convocação de seus membros e as Atas com as respectivas reuniões. Como critério único de proatividade, foi adotada a Instituição do Fundo Municipal de Meio Ambiente, em substituição à manifestação dos integrantes do Conselho sobre as Diretivas e à Criação</p>	<p>não houve alterações</p>	<p>Os critérios de ID foram integralmente mantidos. Quanto à proatividade, foram criados mais dois critérios adicionais – Ações ambientais executadas com recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente e Apresentação do Plano de Ação ao Conselho Municipal de Meio Ambiente (0,5 ponto cada um), mantendo o critério Instituição por Lei Municipal do Fundo Municipal do Meio Ambiente, com a expressa definição das fontes de recursos, que passa a valer um ponto.</p>

	apresentação de ata com parecer dos integrantes sobre a aderência do município às diretivas.	ponto) ou bimestral (0,25) de suas reuniões.	de mecanismos de encaminhamento de denúncias ambientais previstos na resolução anterior.		
--	--	--	--	--	--

Fonte: Criação do autor. Cobertura: 2008 a 2013

4 O PROGRAMA MUNICÍPIO VERDE AZUL SOB A ÓTICA DA *POLICY ANALYSIS*: CONTRIBUIÇÕES DAS DIMENSÕES *POLICY*, *POLITY* E *POLITICS*

4.1 Introdução

Apesar do descrédito de parte dos estudiosos do campo das políticas públicas - cujas críticas mais severas apontaram a suposta falta de teorização (PARIS; REYNOLD, 1983) e a inviabilidade de generalização dos resultados alcançados por seus estudos, considerados orientados por uma visão reducionista e dissociada dos macroprocessos que envolvem a dinâmica de seleção de alternativas na esfera pública (PEREZ, 1998) – a abordagem da *Policy Analysis* permanece válida enquanto instrumento analítico-conceitual, cujas categorias de análise são de grande utilidade para tentar apreender, ainda que parcialmente, a complexidade inerente ao estudo das políticas públicas (FREY, 2000).

Entre as muitas definições utilizadas para descrever seu escopo de investigação, Dye (1976) sustenta que a "Análise da Política é descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isto faz". Na mesma direção, para Wildavsky (1979) a Análise da Política tem o propósito de "interpretar as causas e consequências da ação do governo, em particular, ao voltar sua atenção ao processo de formulação de política." Grosso modo, ambas as sentenças revelam uma perspectiva excessivamente centrada na figura dos governos, quede certa forma superestima a sua capacidade de alterar a realidade a partir do planejamento e a mobilização de recursos para a consecução de determinados objetivos.

Por definição, as políticas públicas necessariamente implicam a ação deliberada dos governos, que procuram responder – ou não, o que também pode configurar uma opção por não agir - às inúmeras demandas da sociedade a partir de uma lógica de atuação estanque e limitada, pautada pela divisão setorial, e clivada pela confrontação dos grupos de interesses nas disputas decorrentes do processo político. As limitações inerentes a esta atuação, porém, favoreceram o surgimento de outros atores no sistema de provisão de políticas públicas (organizações não governamentais, associações de classe, entidades religiosas, movimentos socioambientais organizados), que ocuparam lacunas institucionais deixadas pelo Estado e relativizaram o protagonismo dos governos.

Algumas políticas sociais brasileiras – mais notadamente a assistência social e a saúde – tiveram a sua universalização facilitada pela contribuição destes novos atores, que auxiliaram na expansão da rede de serviços públicos prestados à população, possibilitando o aumento da capilaridade destas políticas. Paralelamente, o centralismo dos governos é flexibilizado pela divisão federalista em três níveis, o que limita a autonomia dos entes e condiciona a efetividade destas políticas a uma melhor integração interfederativa. Hoje, o protagonismo dos governos se restringe à fase de formulação das políticas, que no mais das vezes não se repete ao longo do processo de implementação, onde os fatores críticos de sucesso invariavelmente dependem da atuação de outros atores e instituições, como é o caso do programa ambiental em questão.

Mesmo reconhecendo o papel central dos governos no que concerne à análise de políticas públicas, principalmente quando se debruça sobre experiências provenientes de democracias consideradas não consolidadas como a nossa (FREY, 2000) – ainda pouco habituadas a considerar a opinião da população, especialistas e instituições interessadas antes de formular suas políticas - há que se dar a devida atenção para os demais atores que a integram, sob pena de oferecer uma visão limitada, incapaz de identificar adequadamente os pressupostos que lhe dão ou não sustentação. Assumindo esta premissa, optou-se pela adoção da definição de Windhoff-Héritier (1987), para quem a *Policy Analysis* pretende analisar “a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política com o arcabouço dos questionamentos ‘tradicionais’ da ciência política”, voltados para a discussão primordial sobre as formas de organização dos governos e as maneiras de garantir a efetividade de suas políticas.

Estas três dimensões, expressas com maior precisão pela utilização das palavras inglesas *policy*, *politics* e *polity* - que apesar de foneticamente próximas oferecem uma melhor delimitação de significado do que a nossa “política”, palavra portuguesa que se refere indiscriminadamente às duas primeiras dimensões - consistem em categorias de análise fundamentais para a compreensão das políticas públicas. Ao buscar identificar como estas dimensões dialogam no âmbito do programa, é possível apontar com maior propriedade os seus pressupostos de sustentação, mapear os demais atores envolvidos, verificar a coerência com os

objetivos propostos, sua adequação formal e os padrões de interação com o sistema político-institucional, entre outras contribuições.

Antes de iniciar a análise, porém, voltar-se às questões propostas por Dye pode oferecer uma oportunidade de contextualização da política muito proveitosa, já que a compreensão de seu conteúdo também passa pelo entendimento de como os problemas que esta tenta resolver ingressaram na agenda política do Governo do Estado de São Paulo, o que determinou a maneira como estes problemas foram recepcionados pelos técnicos da Secretaria de Meio Ambiente e da CETESB e, decorrentemente, como esta percepção conformou a seleção das alternativas utilizadas para mitigá-los. Da mesma forma, esta apreciação é igualmente importante para a aferição de sua efetividade, considerando que a comparação entre os resultados alcançados e os objetivos propostos deve ser instruída por um levantamento prévio sobre a forma como o problema foi delimitado, além do exame do processo de formulação das soluções propostas e os efeitos previstos e imprevistos produzidos por estas ações, sejam desejáveis ou não.

Como a avaliação da efetividade do programa excede os objetivos desta pesquisa, este exercício preliminar se limitou a tentar responder às duas primeiras perguntas - o que o governo faz e por que - percorrendo a linha temporal que se inicia com a entrada do problema na agenda da Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo até a formulação do Programa Município Verde Azul tal como é posto em prática hoje, tentando compreender o seu conteúdo a partir do conhecimento dos desafios impostos pelos problemas que o mesmo tenta atacar.

4.2 O que o governo faz e por quê? Um exercício de contextualização do programa

Segundo os técnicos que integram a sua equipe de coordenação, o programa Município Verde Azul é o resultado de uma série de discussões, travadas no âmbito da SMA e da CETESB, no sentido de tentar responder a uma série de compromissos assumidos pelo Estado de São Paulo em prol do desenvolvimento sustentável. Desde o início da década de noventa, estes compromissos firmados geraram a instituição de uma série de normativas estaduais voltadas para o seu cumprimento, incluindo a Política Estadual de Recursos Hídricos (Lei Estadual nº

7.663/1991), a Política Estadual de Saneamento (Lei Estadual nº 7.750/1992), a Política Estadual de Meio Ambiente (Lei nº 9.509/1997), a Proteção e Recuperação de Mananciais (Lei Estadual nº 9.866/1997), a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro (Lei Estadual nº 10.019/1998), a Política Estadual de Resíduos Sólidos (Lei Estadual nº 12.300/2006), a Política Estadual de Educação Ambiental (Lei Estadual nº 12.780/2007) e a Política Estadual de Mudanças Climáticas (Lei Estadual nº 13.798/2009).

Os entraves impostos à plena operacionalização destas normativas, que depende de uma perspectiva de integração entre as esferas estadual e municipal que foi historicamente negligenciada e nunca ocorreu de fato, gradativamente foram consolidando nos técnicos encarregados do planejamento ambiental estadual a percepção de que não se poderia mais prescindir da participação dos municípios no processo. Esta participação, por sua vez, dependia do estabelecimento de parâmetros mínimos de atuação concernentes à gestão ambiental local, sem os quais as condições ambientais gerais do estado simplesmente não poderiam avançar no ritmo desejado.

Estabelecer parâmetros de atuação para outra esfera administrativa, contudo, não está condicionado apenas à engenhosidade técnica do desenho da política a ser formulada. Um esforço de coordenação desta natureza pode ser interpretado como uma interferência na autonomia constitucionalmente prevista aos entes federativos, o que poderia gerar contestações sobre uma possível ingerência estadual nos assuntos internos dos municípios. Para evitar argumentações neste sentido, era necessário dispor dos incentivos adequados, que fossem atraentes o bastante para que os governos locais aderissem à proposta de forma voluntária.

Como a Constituição Federal de 88 dispõe que a defesa e preservação do meio ambiente é competência comum às três esferas administrativas, foi consenso entre os técnicos de que havia respaldo jurídico para a instituição de uma agenda ambiental comum entre o Estado de São Paulo e os municípios paulistas. Mas a instituição de uma dinâmica de avaliação periódica do cumprimento desta agenda de uma esfera administrativa por outra envolvia desafios de ordem institucional consideráveis, que dependiam de uma série de condicionantes para poder se efetivar.

O primeiro ponto a ser considerado tinha relação com o escopo de atuação dos municípios, expresso pela definição das diretivas ambientais. Para que não houvesse qualquer incongruência entre as prerrogativas municipais e o âmbito de condução da agenda, era necessário que as diretivas respeitassem os limites impostos pela Carta Magna à competência atribuída aos municípios. O problema é que a CF de 88 não prevê um rol ostensivo de atribuições no que se refere à gestão ambiental, definindo claramente os limites de atuação de cada um dos entes federativos. Mesmo cientes de que muitos detalhes afetos a estes temas ainda são passíveis de interpretação, tendo em vista as muitas lacunas presentes na legislação ambiental brasileira, onde muitas questões importantes ainda carecem de regulamentação infraconstitucional, a solução encontrada foi adaptar as diretivas ambientais aos pressupostos de organização urbana, um dos pilares constitucionais para a atuação municipal.

De fato, a maior parte das diretivas engloba temas que dialogam, direta ou indiretamente, com o planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, reduzindo a margem de contestação dos municípios, que poderiam justificar sua inércia alegando um eventual conflito de competências. Aí estão incluídas as diretivas Esgoto Tratado, Resíduos Sólidos, Arborização Urbana, Uso da Água, Mata Ciliar e Qualidade do Ar. As demais diretivas, por sua vez, estão respaldadas por outras prerrogativas constitucionais expressamente previstas aos municípios, como a manutenção de programas de educação infantil e de ensino fundamental (diretiva Educação Ambiental), e a proteção do patrimônio histórico-cultural local (diretivas Cidade Sustentável, Estrutura Ambiental e Conselho Ambiental).

De acordo com os gestores do programa, as primeiras discussões em torno de uma proposta de padronização de procedimentos produziram um inventário inicial de 110 linhas de ação municipal possíveis, que paulatinamente foram sendo reduzidas para as dez diretivas ambientais utilizadas hoje pelo programa, cujos critérios principais de seleção teriam sido a pertinência temática e a adequação à realidade extremamente desigual dos 645 municípios paulistas.

O segundo ponto dizia respeito à atratividade dos incentivos oferecidos para que houvesse a adesão voluntária dos municípios. Foram estudadas as melhores alternativas para viabilizar a instituição desta agenda ambiental mínima,

o que demandava muito mais do que apenas uma anuência formal dos municípios em torno de objetivos imprecisos e meramente protocolares. Para que as prefeituras efetivamente passassem a recepcionar as diretivas ambientais propostas pelo governo estadual em suas agendas de governo, traduzindo-as concretamente em ações, era necessário dispor dos incentivos adequados, já que a autonomia constitucionalmente prevista para as três esferas de poder impede qualquer tipo de imposição.

Este é o motivo alegado pelos técnicos para justificar a opção de atrelar os repasses provenientes do Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição (FECOP) à participação dos municípios no programa, ainda que os critérios utilizados para definir os contemplados e os montantes tenham sido bastante imprecisos durante os quatro primeiros ciclos de avaliação. Os técnicos da SMA sustentam que a racionalização destes critérios era uma premência antiga, devido ao desgaste que os critérios utilizados até então, de cunho estritamente político, causavam ao governo estadual, em função da contrariedade das prefeituras não contempladas. Principal fonte de recursos que a SMA disponibiliza aos municípios, sua utilização está vinculada à aquisição de equipamentos para controle e adequação de aterros sanitários, como pás carregadeiras, retroescavadeiras, caminhões compactadores e caminhões de coleta seletiva.

A despeito da validade da informação prestada pelos técnicos, o fato é que a estratégia de vinculação escolhida se mostrou acertada, considerando que já no segundo ano de vigência do programa (2009) todos os 645 municípios paulistas aderiram voluntariamente à agenda ambiental proposta. Como esta adesão implicava o comprometimento dos municípios em enviar anualmente à SMA os seus Planos de Ação Ambiental, para que esta pudesse avaliar a condução das diretivas ambientais pelas prefeituras, estava criado o arranjo institucional que estabelecia uma dinâmica de interlocução privilegiada junto aos municípios, um canal que abriu caminho para que a SMA finalmente passasse a pautar a gestão ambiental local.

Respaldada pelo argumento da instituição de um critério técnico para definir a divisão dos recursos provenientes do FECOP, que atrelou o recebimento dos recursos à participação no programa, a SMA se utilizou da atratividade financeira como principal instrumento de persuasão dos prefeitos, já que

a escassez de recursos é um problema comum à grande maioria dos municípios brasileiros, extremamente dependentes dos repasses federais e estaduais.

Como incentivo complementar, a SMA fez uso da estratégia da certificação para atestar o comprometimento das prefeituras com a agenda ambiental mínima, premiando os municípios considerados ambientalmente responsáveis com uma espécie de selo de distinção ambiental (Município Verde Azul), válido por um ano. Tão atraente quanto o suposto tratamento prioritário em relação aos recursos do FECOP que a SMA alega dispensar às cidades que conseguem obtê-la, a certificação é inequivocamente um dos principais incentivos ofertados aos municípios, considerando que a chancela estadual pode trazer benefícios políticos e econômicos consideráveis, que serão mais bem contextualizados à frente.

Oficialmente, este esforço de inserção da questão ambiental nas agendas de governo dos municípios paulistas, a partir do estabelecimento de uma agenda ambiental mínima e de parâmetros de atuação voltados para o atingimento de objetivos comuns, teve como causa a necessidade de fazer frente aos compromissos assumidos pelo Estado de São Paulo em diversas tratativas com organismos multilaterais e o Governo Federal na busca pelo desenvolvimento sustentável. Centrado em uma dinâmica de avaliação estadual periódica sobre o comprometimento dos governos locais com a condução desta agenda, utilizando como principais instrumentos de indução os repasses de recursos do FECOP, a certificação ambiental e o ranking ambiental de municípios, o programa tem bases de sustentação que perpassam os aspectos político, técnico e de participação da sociedade civil, que serão esmiuçados no decorrer da análise a seguir.

4.3 A Dimensão *Policy* – o conteúdo da política

Ainda que o tema exposto no capítulo anterior seja parte integrante do conteúdo do programa, referente aos seus instrumentos, regras e critérios de avaliação, a opção por sua abordagem em um capítulo específico se deu em função da sua dimensão e complexidade, cuja apreciação exigia um nível de detalhamento pormenorizado. Apesar de maçante, este levantamento é importante para a compreensão do processo de refinamento que estes critérios de avaliação sofreram

ao longo do tempo, na tentativa de garantir com que refletissem o grau de comprometimento dos municípios com a agenda ambiental proposta. Em paralelo, a aridez da análise recomendava que a mesma se desse em separado, por envolver a produção de tabelas e recair fundamentalmente sobre a metodologia utilizada para determinar a composição do Indicador de Avaliação Ambiental (IAA).

Segundo seus próprios gestores, o programa Município Verde Azul - instituído pelo Estado de São Paulo em 2008, a partir da atuação conjunta entre técnicos da Secretaria de Meio Ambiente e da CETESB, agência ambiental paulista, ainda com status de projeto estratégico - foi formulado como um esforço de envolvimento da esfera municipal em torno de uma agenda ambiental comum, composta por dez diretivas e fruto de uma série de compromissos assumidos pelo Estado de São Paulo em busca do desenvolvimento sustentável.

A intenção fundamental do programa teria sido viabilizar a instituição de parâmetros mínimos de qualidade para a gestão ambiental local, pautando-a a partir do estabelecimento de objetivos e práticas comuns, o que em tese permitiria a evolução dos indicadores ambientais estaduais de forma mais consistente e duradoura. Como principal argumento de convencimento dos municípios, a SMA acenou com a possibilidade de oferecer tratamento diferenciado àqueles municípios considerados ambientalmente responsáveis, que com a obtenção da certificação passariam, em tese, a usufruir de prioridade no repasse dos recursos provenientes do Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição (FECOP).

Fundamentalmente, o desenho do programa consiste da instituição e compartilhamento de uma agenda ambiental comum entre o Estado de São Paulo e os municípios paulistas, integrada pelas dez diretivas, e da instauração de uma dinâmica regular de avaliação de seu cumprimento por parte das prefeituras pela SMA, o que irá determinar a posição da cidade no Ranking Ambiental de Municípios de São Paulo e, para aquelas que atingirem a pontuação mínima, a certificação, que supostamente dá prioridade no recebimento dos repasses do FECOP e pode trazer impactos positivos às economias locais.

A instituição deste novo arranjo prevê uma divisão bem delimitada das competências que cabem a cada uma das esferas administrativas, quer sejam a avaliação da gestão ambiental local, a certificação e demais premiações, a confecção do Ranking Ambiental e as capacitações dos gestores municipais, por

parte da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e da CETESB; e o envio dos Planos de Ação, contendo todas as ações voltadas para o cumprimento das diretivas, a nomeação formal do Interlocutor – responsável pela interlocução municipal junto à SMA – a participação nas capacitações e a instituição do sistema de governança ambiental (órgãos de gestão ambiental, fundos e conselhos municipais), por parte dos municípios.

De acordo com as informações prestadas pelos técnicos da SMA, as diretrizes norteadoras do programa incluem a necessidade de fortalecimento da governança ambiental local, a utilização da certificação como incentivo ao envolvimento dos municípios, a instituição do Ranking Ambiental de Municípios como instrumento de pressão e indução da proatividade municipal e o estímulo à participação da sociedade civil, enquanto instrumento de legitimação da política.

O primeiro ponto se refere à necessidade de estruturação dos sistemas de gestão municipais, considerando que a grande maioria dos municípios brasileiros possui capacidade gerencial extremamente deficiente, em função do baixo nível de institucionalidade de sua estrutura administrativa e da escassez de recursos humanos e financeiros. Este contexto impôs à SMA a instituição de um calendário regular de capacitações e transferência de conhecimento aos municípios, a fim de dotá-los das ferramentas de gestão e boas práticas ambientais disponíveis, condição para que a esfera de poder local pudesse exercer algum protagonismo na condução da agenda ambiental.

Deste imperativo é que decorreram a inclusão da diretiva referente à Estrutura Ambiental, que obriga a sua instituição pelos municípios que participam do programa (Secretaria de Meio Ambiente para os municípios com mais de cem mil habitantes, e Departamento de Meio Ambiente para os demais), o estímulo à instituição dos fundos ambientais municipais (enquanto potenciais fontes de custeio para implementação das ações necessárias) e a centralidade da figura do Interlocutor no desenho do programa, responsável pelo gerenciamento de todas as informações e representante exclusivo do município na interlocução junto à SMA, que deve necessariamente integrar o corpo técnico municipal.

O segundo ponto diz respeito à necessidade de instituir um instrumento de premiação aos municípios considerados comprometidos com a agenda mínima da SMA, cujos benefícios fossem contundentes o bastante para

induzir a mobilização dos prefeitos. A opção pela certificação, uma chancela estadual válida por um ano cuja titulação dá nome ao programa, atribuída aos municípios que alcançam IAA igual ou superior a 80%, se deu, segundo os seus gestores, basicamente por três motivos: a necessidade de criação de critérios objetivos para substituir o viés político utilizado até então para definir a repartição dos recursos do FECOP, justificativa usada pela SMA para convencer os municípios a aderirem ao programa; a importância da adequação do instrumento à dinâmica de comparação da gestão ambiental municipal imposta pela instituição do Ranking Ambiental de Municípios; e a sua atratividade para além da promessa de priorização nos repasses, considerando que a certificação embute uma significação simbólica extremamente positiva, que abre aos prefeitos boas possibilidades de auferir dividendos políticos, e às economias locais, de atrair investimentos e gerar empregos.

Ainda que a certificação tenha a pretensão de atestar exclusivamente o comprometimento dos municípios com as diretivas ambientais, é inegável o seu componente de *marketing*, já que a chancela estadual “Município Verde Azul” acaba sendo percebida como um atestado de excelência ambiental *lato sensu*, o que não é o caso. De qualquer forma, é bastante razoável supor que os técnicos da SMA já tivessem previsto limitações à adoção da certificação como critério exclusivo de priorização dos repasses do FECOP, em função da limitação dos recursos e da perspectiva de aumento gradual do número de certificações. Estas restrições demandavam que a atratividade do incentivo fosse além desta suposta vantagem, caso algum município certificado eventualmente ficasse de fora da lista de contemplados. A definição de que apenas os cinquenta primeiros contemplados com a certificação passariam a obter a prioridade, verificada a partir do ciclo de 2012, vai ao encontro desta suspeita de forma inequívoca.

O terceiro ponto, diretamente ligado ao anterior, se justifica enquanto estratégia de persuasão do comportamento dos prefeitos, levando em consideração que a instituição de um *Ranking Ambiental de Municípios* - onde as colocações são definidas pelas notas obtidas a cada ciclo de avaliação municipal do programa - oferece uma visibilidade inédita para o desempenho ambiental das prefeituras, que além de servir como referencial de comparação para os cidadãos coloca os prefeitos em uma posição extremamente vulnerável junto a seus eleitores e a mídia local, já

que a exposição os deixa muito mais expostos às críticas, o que de certa forma os impele a sair de suas zonas de conforto.

O quarto e último ponto, referente ao estímulo à participação da sociedade civil como instrumento de legitimação do programa, provém da percepção dos formuladores da política sobre a importância do envolvimento das comunidades locais na discussão das questões ambientais, atuando ao mesmo tempo como partícipes na busca por soluções e como fiscais da execução das mesmas. A análise do discurso dos técnicos, no entanto, sugere que esta preocupação está mais atrelada a uma questão estratégica de consolidação da política do que propriamente integra o conjunto de valores de seus formuladores, tendo em vista que a perenidade do programa também depende do nível de aderência que as questões ambientais vão adquirir junto à base da sociedade, o que o permite ir além dos limites temporais dos governos.

Este é, no entanto, o ponto que apresenta os maiores desafios relativos à sua exequibilidade. Mesmo que a presença da diretiva Conselho Ambiental seja uma demonstração expressa da importância que os formuladores dão a este componente, o fato é que a instituição dos conselhos ambientais municipais por si só não garante a participação, como os próprios gestores reconhecem. De qualquer forma, os técnicos consideram que as condições para que esta participação ocorra estão dadas com a instituição dos fóruns legítimos de deliberação, o que seria o primeiro passo. A contextualização pormenorizada desta limitação, no entanto, será feita oportunamente, quando da análise da dimensão *polity*.

Conforme exposto, o desenho do programa foi definido em função dos obstáculos e necessidades inerentes a este processo de envolvimento dos municípios em torno da agenda ambiental proposta pelo Estado de São Paulo, prevendo mecanismos, incentivos e critérios considerados capazes de viabilizar a instituição de uma dinâmica de avaliação estadual sobre a condução desta agenda. De forma simplificada, esta iniciativa dependia de uma série de fatores, incluindo os incentivos oferecidos à adesão e permanência dos municípios, os critérios utilizados para proceder com as avaliações, o dimensionamento da contrapartida estadual em torno das capacitações e transferência de conhecimento aos gestores locais, o fomento à estruturação dos sistemas de governança ambiental municipal (sistemas

de gestão ambiental, conselhos e fundos municipais) e os estímulos à participação das comunidades locais.

A adesão dos municípios, formalizada através da assinatura de um Protocolo de Intenções (Resolução SMA N° 09, de 31 de janeiro de 2008) pelo prefeito e mais duas testemunhas, implica o comprometimento em enviar anualmente à SMA os seus Planos de Ação, prestando contas sobre uma série de iniciativas voltadas para o cumprimento das dez diretivas ambientais. Estas ações são avaliadas pela equipe de coordenação do programa, que a partir de critérios objetivos estabelecem uma nota agregada – o Indicador de Avaliação Ambiental (IAA) – que varia entre zero e cem pontos e determina a posição da cidade no Ranking Ambiental de Municípios do Estado de São Paulo. Os municípios que conseguem atingir uma pontuação igual ou maior a oitenta recebem a certificação como uma chancela estadual sobre o comprometimento da gestão local na condução da agenda ambiental proposta, válida por um ano.

Como os próprios gestores do programa fazem questão de enfatizar, o IAA não se presta a avaliar exatamente o nível de excelência ambiental, mas sim “atestar o grau de comprometimento dos municípios em relação à condução da agenda ambiental mínima”. De fato, ainda que a pauta proposta pela SMA contemple grande parte dos principais problemas ambientais enfrentados pelas cidades, a utilização do IAA como parâmetro de comparação para algo tão complexo ficaria extremamente fragilizada, principalmente quando se consideram as inúmeras mudanças que os critérios de atendimento às diretivas e de proatividade sofreram ao longo dos seis anos de vigência do programa, o que impactou diretamente na forma de composição das notas (ver tabelas diretivas capítulo II).

Mesmo para este escopo mais restrito, que leva em consideração apenas as ações que traduzem os esforços municipais de condução da agenda ambiental, a inadequação de um indicador que se modificou ao longo de todos os ciclos de avaliação anuais é patente. Como atenuantes, estão o fato de que o ranking tem vigência de apenas um ano – o que garante que todas as avaliações dentro de um mesmo ciclo sejam feitas sob as mesmas regras – e o processo de ajuste fino que caracteriza toda política pública em implementação, que demanda revisões periódicas e a reavaliação contínua do aprendizado acumulado ao longo dos ciclos anteriores. De qualquer forma, metodologicamente falando estas

alterações constantes não são desejáveis, principalmente quando se pensa no propósito de estabelecer um parâmetro de comparação consistente e generalista, que seja capaz de se adequar a realidades socioeconômicas muito diversas.

O desenho do Programa Município Verde Azul revela uma iniciativa ambiciosa, que assumidamente tem a pretensão de pautar a gestão ambiental local para viabilizar a melhoria dos indicadores ambientais estaduais. Todos os entraves apontados pelos técnicos como problemas que ensejaram a sua formulação estão contemplados em seus mecanismos de funcionamento, sejam enquanto diretivas, como a estruturação da governança ambiental local e a instituição dos conselhos ambientais, seja como critérios de atendimento às diretivas ou de proatividade, induzindo a tomada de uma série de medidas por parte das prefeituras, concernentes ao cumprimento da agenda.

Esse movimento de aproximação entre as esferas estadual e municipal, a partir da instituição de uma dinâmica de avaliação da segunda pela primeira, envolve um esforço de articulação considerável, que impõe desafios logísticos e operacionais expressivos, em função da multiplicidade de municípios e a grande extensão territorial do Estado de São Paulo. Como estratégia de enfrentamento, os formuladores do programa criaram a figura do Interlocutor Ambiental, responsável pelo gerenciamento de todas as informações municipais e única interface do município junto à SMA, e estabeleceram a internet como plataforma de comunicação exclusiva para o envio dos Planos de Ação Municipais e para a interlocução entre o estado e os municípios.

Considerado peça central no desenho do Programa, a figura do Interlocutor Ambiental foi criada com a intenção de dar formalidade à função, aumentando a responsabilidade da pessoa encarregada de gerir as informações municipais e repassá-las à Coordenação do programa na SMA. Ponto de contato exclusivo da secretaria estadual com as prefeituras, em virtude do acesso personalizado ao sistema de informações da SMA, o Interlocutor é estimulado para que retroalimente o município com as informações produzidas a partir das avaliações, dando subsídios para a melhoria do planejamento ambiental local.

O principal temor dos formuladores do programa era a possibilidade de utilização política do cargo, recaindo sobre pessoas sem compromisso com as questões ambientais, o que em um primeiro momento fez com que a SMA exigisse

dos prefeitos que a função não fosse remunerada. Os primeiros ciclos de avaliação, porém, demonstraram que esse impedimento não evitou a nomeação de pessoas estranhas às questões ambientais, como primeiras-damas, vereadores da base de sustentação política do prefeito e demais correligionários, o que de fato ocorreu e foi posteriormente reconhecido por alguns interlocutores.

De qualquer forma, segundo os técnicos a própria dinâmica de competição suscitada pelo programa levou à profissionalização do cargo, já que as prefeituras que nomearam pessoas pouco afeitas à área ambiental obtiveram resultados muito ruins, o que acabou forçando a sua substituição nos ciclos posteriores. Atualmente, o perfil profissional de grande parte dos interlocutores, formado por engenheiros florestais e biólogos, e os casos de alguns interlocutores que passaram a atuar como consultores em municípios limítrofes, após se apropriarem da metodologia e gerarem bons resultados, sinaliza um movimento de valorização da função, o que parece corroborar com a veracidade da argumentação.

O discurso oficial define o programa como uma política de descentralização ambiental; entretanto, descentralização implica a transferência de alguma competência ou serviço exclusivo de um órgão, instituição ou ente federativo a outro, o que definitivamente não ocorre na política em questão. Mas a despeito do equívoco – ou do malabarismo retórico – implícito na declaração, o esforço de integração da gestão ambiental entre as esferas estadual e municipal que o programa representa é incontestável. Utilizando como diretrizes norteadoras a estruturação dos sistemas de governança ambiental local (estruturas de gestão, fundos e conselhos municipais, capacitações), a visibilidade da agenda ambiental mínima e de sua condução pelos municípios (*ranking*, IAA, certificação e demais premiações) e, em menor grau, o estímulo à participação da sociedade civil (capacitações, conselhos, fóruns de discussão intermunicipal, integração com os Comitês de Gestão de Bacias Hidrográficas), o Programa Município Verde Azul é uma iniciativa ambiciosa, que guarda um componente de ineditismo inquestionável.

Ainda que a análise do seu desenho suscite uma série de outras considerações além das que aqui foram feitas, grande parte delas perpassa majoritariamente as demais dimensões da política, que serão oportunamente abordadas. O caráter de fortalecimento da governança ambiental local que o programa possui, atrelado aos desdobramentos políticos que a instituição de um

paradigma de avaliação regular da gestão ambiental municipal acarreta dão a medida de como o seu conteúdo se inter-relaciona intimamente com as dimensões institucional e política.

4.4 A Dimensão *Polity* - os aspectos institucionais

Assumindo como premissa o conceito amplo de instituições próprio do neo-institucionalismo - que leva em consideração não apenas as variáveis normativa e organizacional, mas também as redes relacionais e de sistemas culturais que modelam e sustentam a estrutura e a ação destas organizações (FONSECA, 2003) – esta análise pretende demonstrar que os aspectos institucionais do programa vão muito além do esforço de estruturação da governança ambiental municipal presente em seu conteúdo, expresso pelo estímulo à criação dos órgãos de gestão, fomento e controle social local.

Objetivamente, este esforço de estruturação é um pré-requisito para que os municípios possam cumprir com a parte que lhes cabe no novo arranjo institucional proposto, considerando que o incremento de sua capacidade gerencial é condição *sine qua non* para que possam proceder com as ações necessárias ao cumprimento das diretivas. Como estratégia de viabilização deste novo arranjo, a SMA se utilizou de uma série de mecanismos voltados para a estruturação dos corpos técnicos municipais, que passa pela implantação das três instituições consideradas necessárias para a boa governança ambiental local: os órgãos de gestão propriamente ditos (secretarias ou departamentos de meio ambiente, de acordo com o critério populacional), o órgão de financiamento das ações (fundos ambientais municipais) e os fóruns legítimos de participação e controle social (conselhos municipais de meio ambiente).

Instituindo uma dinâmica de avaliação periódica do estado sobre a condução da agenda ambiental por parte dos municípios, uma rotina administrativa muito pouco usual - senão inédita - no ordenamento federativo brasileiro, extremamente marcado pela descoordenação interfederativa e por uma perspectiva isolada de atuação das três esferas de poder, o arranjo proposto pelo programa tem implicações institucionais mais complexas do que uma análise preliminar dos aspectos organizacionais e normativos que integram o seu conteúdo possa sugerir.

Englobando as resoluções anuais por meio das quais a SMA formaliza a sua linha de atuação e dá eficácia à operacionalização dos mecanismos inerentes ao funcionamento do programa, muitos deles voltados para a estruturação organizacional da gestão ambiental local, a variável normativa não é capaz, por si só, de garantir o protagonismo dos municípios em torno das ações de cumprimento da agenda ambiental. No que se refere às estruturas de gestão ambiental local, a previsão de sua instituição contemplada na diretiva Estrutura Ambiental apenas garante formalmente a sua existência, exercendo pouca influência na qualidade da gestão em si; da mesma forma, a instituição dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente não enseja necessariamente a participação das comunidades, assim como a criação dos fundos ambientais municipais não garante a disponibilidade dos recursos, tampouco a utilização criteriosa por parte de seus gestores.

Mesmo bem estruturados, os incentivos e instrumentos utilizados para induzir a implantação destas instituições em âmbito local exercem pouca influência no que diz respeito ao aspecto qualitativo de sua atuação. Contudo, os fatores determinantes para ensejar esta mudança qualitativa parecem estar relacionados a outros dois aspectos suscitados pelo programa: a visibilidade “forçada” da gestão ambiental municipal, imposta pela instituição do Ranking Ambiental de Municípios, e os benefícios econômicos, financeiros e políticos advindos da certificação, ambos incentivos relevantes no que diz respeito à mobilização dos prefeitos.

A perspectiva de comparação explícita da gestão ambiental municipal suscitada a partir da instituição do Ranking Ambiental de Municípios trouxe um componente de avaliação dos governos inteiramente novo, que impacta diretamente na percepção que as comunidades locais possuem em relação aos seus prefeitos, em função da repercussão dos resultados junto à imprensa e dos esforços de divulgação do ranking empreendidos pelo Estado de São Paulo. Da mesma forma, a utilização da certificação como critério de premiação aos municípios considerados comprometidos com a agenda ambiental proposta pela SMA estimula a competição intermunicipal pelos recursos do FECOP e pelos benefícios intrínsecos à obtenção do certificado Município Verde Azul.

Essas implicações, que acentuam a competição intermunicipal pelos recursos e a certificação, são determinantes para a mudança comportamental da

esfera de poder local, que se vê obrigada a dispensar maior atenção às questões ambientais, sob pena de obter uma avaliação desfavorável e ter que lidar com a repercussão negativa junto aos seus eleitores e à imprensa. No entanto, este processo de conscientização dos prefeitos – que possui um viés essencialmente utilitarista, motivado pelo interesse em garantir os repasses da SMA e pela preocupação com os impactos que uma má colocação no ranking pode causar em suas imagens perante os eleitores – é apenas o primeiro passo necessário para provocar a efetiva mobilização dos municípios, relativa ao estabelecimento das questões ambientais como prioridades dos governos locais.

O segundo aspecto diz respeito à capacidade propriamente dita dos municípios de empreender as ações de cumprimento das diretivas, que está condicionada a uma série de atributos para poder ocorrer, como conhecimento técnico, disponibilidade de recursos humanos e financeiros, capacidade de planejamento e infraestrutura de gestão. A notória debilidade administrativa que caracteriza a maioria dos municípios brasileiros, porém, impôs ao Governo do Estado de São Paulo um grande esforço de capacitação e de transferência de conhecimento aos corpos técnicos municipais, esforço este que muito provavelmente está acima de suas reais possibilidades de intervenção. Ainda que os gestores do programa reconheçam as dificuldades, nenhum deles quis confirmar abertamente esta provável limitação.

De uma forma ou de outra, o fato é que esta contrapartida estadual é assumida pelos próprios gestores como uma das principais bases de sustentação do arranjo institucional proposto. Suficiente ou não, é possível afirmar que a agenda de capacitações posta em prática pela SMA é bastante criteriosa, utilizando a divisão das Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHI) como critério principal de agregação dos participantes, estimulando o diálogo entre municípios que integram as mesmas Bacias Hidrográficas, suscitando o debate e a cooperação na busca por soluções para problemas comuns.

Contemplando não apenas os temas relacionados ao atendimento das diretivas ambientais, os encontros promovidos pela SMA com os municípios tem a pretensão de prover as prefeituras com os conhecimentos técnicos e as ferramentas de gestão disponíveis para viabilizar a qualificação da gestão ambiental local. Incluindo sempre a participação de um interlocutor ambiental ou prefeito de

alguma cidade certificada em ciclos anteriores, como forma de facilitar a contextualização dos problemas e expor claramente as soluções empreendidas para mitigá-los, os encontros se utilizam da exposição de experiências bem sucedidas como recurso pedagógico, já que a identificação gerada entre atores que compartilham as mesmas aflições e problemas ajuda a superar eventuais resistências. Como estratégia de facilitação para a disseminação de boas práticas entre os municípios, a SMA também faz uso da publicação de manuais eletrônicos abordando aspectos concernentes às dez diretivas ambientais e demais problemas e necessidades que cercam as ações necessárias para o seu cumprimento.

O efeito multiplicador do compartilhamento de boas práticas é fundamental para a sustentabilidade do programa, tendo em vista as limitações que cercam as capacitações presenciais. Ainda que a CETESB seja uma instituição respeitada por sua expertise ambiental, reconhecida até mesmo fora do país, o que contribui para a qualidade das capacitações e do conteúdo dos materiais de apoio utilizados, o processo de apropriação destas práticas e ferramentas de gestão por parte dos municípios é dificultado pelo baixo nível técnico e institucional das burocracias locais, o que exige uma frequência de reuniões e esforços de acompanhamento muito acima do que as estruturas da SMA e CETESB permitem oferecer. Neste contexto, os encontros promovidos adquirem uma importância muito maior enquanto fóruns de interlocução intermunicipal, promovendo o diálogo entre municípios limítrofes e favorecendo a cooperação entre eles.

Ainda no âmbito de atuação da esfera de poder local, referente à viabilização financeira das ações, está o estímulo à instituição dos fundos municipais de meio ambiente. Conforme exposto, o desenho do programa prevê mecanismos de indução ao comportamento colaborativo dos prefeitos, além de esforços de capacitação voltados para a viabilização técnica das ações, condicionada pela capacidade gerencial dos municípios. A terceira variável diz respeito à disponibilidade de recursos para financiar as ações necessárias ao cumprimento da agenda ambiental, o que torna a instituição dos fundos uma questão extremamente relevante.

Mas assim como a implantação dos órgãos de gestão ambiental municipais não necessariamente implica uma atuação qualificada por parte dos governos locais, já contextualizada anteriormente, a instituição formal dos fundos

não representa qualquer garantia de que haverá recursos suficientes para a implementação das ações necessárias ao cumprimento da agenda, o que está condicionada a uma série de outras medidas.

Segundo o artigo 6º da Política Nacional de Meio Ambiente – Lei Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 – os municípios poderão exercer, na sua jurisdição, controle e fiscalização das atividades capazes de provocar a degradação ambiental. A Lei de Crimes Ambientais - Lei Nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 - por sua vez, faculta aos municípios a cobrança de multas por infração ambiental, desde que estes disponham de uma secretaria de meio ambiente (ou órgão afim) ou de um Conselho de Meio Ambiente, ambos integrados ao Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). O artigo 73, combinado com o artigo 76 da mesma normativa, determina que os valores arrecadados em pagamento de multas aplicadas pela Prefeitura por infração ambiental sejam revertidos para o Fundo Municipal de Meio Ambiente ou correlato, caso exista.

Formalmente, o município tem a obrigação legal de apontar as fontes de recursos que irão compor o fundo ambiental, que tanto podem ter origem em outras instâncias da administração pública, como podem eventualmente receber dotações orçamentárias da iniciativa privada ou até mesmo de organizações não governamentais nacionais e internacionais. A viabilidade dos fundos, no entanto – seja por intermédio da instituição dos sistemas municipais de fiscalização ambiental, seja por dotação orçamentária ou contribuição privada – está condicionada a outros esforços de gestão, que podem ou não ocorrer. Alguns técnicos relataram que nos primeiros ciclos era muito comum os prefeitos das cidades menores questionarem a SMA sobre a relevância destes fundos, o que demonstra claramente o desconhecimento dos municípios sobre a importância de sua instituição e as prerrogativas que possuem para viabilizá-los.

Uma das principais alternativas para garantir recursos para os fundos é o licenciamento ambiental. Antes da Lei Complementar Nº 140, de oito de dezembro de 2011, que fixa normas para o licenciamento das atividades de impacto local, os municípios paulistas interessados em licenciar firmavam um convênio com a CETESB, que exigia o cumprimento de alguns requisitos técnicos, cuja avaliação era feita caso a caso. Estes convênios não tinham qualquer tipo de padronização, e

seus escopos de atuação variavam de acordo com a capacidade técnica do município interessado.

Conforme relatado pelos técnicos da SMA, em 2011, na ocasião do 21º Encontro Nacional da Associação Nacional dos Órgãos Municipais de Meio Ambiente (ANAMMA), realizado em Sorocaba, o Ministério Público do Estado de São Paulo alertou em sua exposição que o estado estava muito atrasado na questão da descentralização do licenciamento ambiental, ao contrário de outros estados que já apresentavam avanços, caso do Rio de Janeiro. À época, porém, o Ministério Público do Estado de São Paulo (MP-SP) já questionava a legalidade de alguns destes convênios, e com a publicação da Lei Complementar ao final do mesmo ano o cenário jurídico foi completamente modificado.

Os técnicos alegam que a incerteza jurídica que cerca a questão impede que o programa passe a estimular a descentralização do licenciamento dos empreendimentos que incorrem em impacto ambiental local, a fim de evitar a proliferação de “penduricalhos jurídicos” com alto potencial de questionamento, o que poderia trazer prejuízos aos municípios no futuro. Na concepção dos gestores, se por um lado existe o entendimento claro sobre a prerrogativa dos municípios em licenciar, por outro há o risco de instrumentalização do poder público pelos interesses privados locais, o que na avaliação dos mesmos poderia ser tão ou mais problemático do que os convênios.

A alegação de que as regras tem que ser muito bem amarradas, devendo prever com clareza e bom senso os casos onde realmente é passível ao município licenciar, no entanto, não parece uma boa justificativa para a omissão da SMA, visto que a iniciativa de legislação neste sentido deve ser suscitada pela própria instituição, cabendo à CETESB estabelecer as Classes de Atividades passíveis de delegação aos municípios, como acontece analogicamente com o Instituto Estadual do Ambiente (INEA) no Estado do Rio de Janeiro, por exemplo.

Ainda no âmbito de atuação municipal, o quarto e último ponto diz respeito à participação e controle social exercido pelas comunidades locais, a partir da instituição dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente. Fórum legítimo de participação social, negociação de demandas e mediação de conflitos no que tange à área ambiental, os conselhos ambientais são valorados pelos técnicos da SMA como instituições fundamentais para a consolidação do programa, no sentido de

permitir a descentralização das decisões e a fiscalização das ações por parte das comunidades locais, favorecendo a sua perenidade.

Os próprios técnicos, no entanto, reconhecem a incapacidade dos instrumentos do programa de suscitar esta participação, que está relacionada a outras variáveis cujo controle está fora de sua governabilidade direta, como o nível de legitimidade alcançado pelos grupos de interesse (movimentos ambientalistas, associações de moradores, associações profissionais, organizações não governamentais, entidades de representação de trabalhadores), o grau de receptividade que os governos locais oferecem às suas demandas e o nível de maturidade cívica das comunidades.

Ainda que formalmente o programa vincule a adesão do município à instituição de conselhos deliberativos, consultivos e paritários, a SMA assume a impossibilidade de atestar se o seu funcionamento efetivamente ocorre em consonância a essas exigências, devido à relativa facilidade com que as prefeituras contam para forjar as atas de reunião e simular as deliberações. Como grande parte das informações prestadas pelos municípios são autodeclaradas, há uma grande dificuldade em comprovar eventuais instrumentalizações dos conselhos por parte do poder público. Este é, aliás, um dos maiores desafios encontrados pelos gestores do programa, tendo em vista a impossibilidade logística e operacional da SMA de atestar todas as informações prestadas por centenas de municípios. De toda sorte, no entendimento dos técnicos a formalização dos conselhos ambientais municipais seria o primeiro passo para viabilizar esta cultura de participação, que tenderia a se consolidar pela própria dinâmica suscitada pelo programa, de maior visibilidade das questões ambientais.

Este aumento de visibilidade teria favorecido a criação de um ambiente mais receptivo à discussão destas questões, em função da repercussão da colocação dos municípios no Ranking Ambiental nas mídias locais, o que auxilia no processo de construção temática da pauta e no estabelecimento das prioridades. De qualquer forma, a consolidação desta participação depende muito mais dos estímulos oferecidos pelas prefeituras, condicionados pelo nível de abertura dos governos locais e pelo grau de transparência dada aos problemas ambientais.

Outro fator considerado pelos técnicos como favorável à consolidação dos conselhos é a instituição dos fundos ambientais municipais, já que

entre o seu rol de atribuições está a fiscalização da gestão dos recursos utilizados pela prefeitura para custear as ações ambientais. Segundo os gestores do programa, esta competência induziria a reorganização dos conselhos, no sentido de que a avaliação da gestão dos fundos demanda que o seu funcionamento se dê de maneira minimamente qualificada e regular. Os velhos problemas relativos à falta de transparência e a frouxidão dos instrumentos de controle que caracterizam o Estado Brasileiro, no entanto, não parecem justificar tamanho otimismo. De qualquer forma, isto seria apenas uma tendência, que não reduz a importância central do papel exercido pelas comunidades locais para que os conselhos possam efetivamente atuar norteados pelo interesse público.

O ambiente de competição intermunicipal suscitado pelo programa parece ser o principal fator de indução ao aprimoramento dos sistemas locais de governança ambiental, considerando que os mecanismos voltados para a estruturação dos órgãos que a compõem não interferem na qualificação de sua atuação, ainda que esta seja a primeira etapa para que isto possa de fato ocorrer. Em última análise, todas as medidas concretas tomadas pelas prefeituras para o cumprimento das diretrizes ambientais tem como *leitmotiv* a preocupação dos prefeitos em preservar suas imagens perante os eleitores, assim como o receio da exploração política feita pelos adversários sobre uma eventual má colocação no ranking. De forma subsidiária, ainda que não sem importância, está o interesse dos municípios em alcançar a certificação e garantir os recursos da SMA.

A exposição da gestão ambiental municipal criada a partir da instituição do ranking parece ter forçado um processo de mobilização dos prefeitos, que motivados pelo utilitarismo político passaram a dispensar maior atenção às questões ambientais de suas cidades. Algumas evidências corroboraram com a validade da premissa, como as dezenas de pedidos formais de reconsideração dos Planos de Ação que chegam à SMA todos os anos por municípios que discordam das notas e da colocação obtida no ranking, o que demonstra a relevância adquirida pelas questões ambientais junto aos prefeitos após o aumento da exposição sobre os indicadores ambientais de suas cidades, além da substituição nos ciclos posteriores dos interlocutores que entregaram maus resultados - segundo os técnicos, a grande maioria proveniente de nomeações meramente políticas, que desconsideram os atributos técnicos necessários para desempenhar a função – e a

valorização profissional daqueles que se destacaram e passaram a atuar como consultores remunerados para prefeituras próximas a seus municípios de origem, o que comprova o nível de importância adquirida pela função perante os prefeitos.

Este ambiente de competição intermunicipal parece ter desencadeado não apenas a movimentação dos prefeitos, que se viram forçados a implementar as ações necessárias ao cumprimento das diretivas, mas também uma série de outros desdobramentos positivos, suscitados pela própria dinâmica de integração imposta pelo programa: o aumento da interlocução entre municípios limítrofes, buscando soluções em conjunto para a mitigação de problemas comuns; o compartilhamento de boas práticas ambientais; o fortalecimento de alguns dos Comitês de Gestão das Bacias Hidrográficas, em função da interdependência existente entre municípios próximos no âmbito de algumas diretivas, como Esgoto Tratado, por exemplo; a tendência de fortalecimento dos corpos técnicos municipais; a definição mais clara sobre os limites e as possibilidades de atuação dos municípios na área ambiental; a melhora do planejamento ambiental municipal a partir do processo de retroalimentação provocado pelos ciclos de avaliação, fornecendo subsídios para um conhecimento mais qualificado sobre os seus problemas ambientais; e finalmente, o estabelecimento de parâmetros para a gestão ambiental local, objetivo primordial do programa.

O impacto da instituição da avaliação da gestão ambiental nos municípios é contundente, opinião compartilhada informalmente por alguns ex-prefeitos e muitos interlocutores. O escopo de atuação local voltado para o cumprimento das diretivas tem implicações que refletem diretamente na qualidade de vida de suas populações, como a expansão dos sistemas de saneamento, ações de reconstituição e preservação de matas ciliares, programas de reciclagem e de arborização urbana, entre muitos outros exemplos.

Estas implicações muitas vezes vão além da ação propriamente ditados governos, com desdobramentos que atingem a esfera de atuação de outros atores, como no caso da diretiva Esgoto Tratado, por exemplo. A busca pela melhora das notas vinculadas à diretiva não apenas propiciou o aumento dos investimentos municipais na ampliação das redes de coleta, como também fez com que os prefeitos dos 363 municípios com quem a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) mantém contratos de concessão de

serviços na área passassem a fazer valer as cláusulas vigentes para exigir maiores investimentos da empresa em estações de tratamento (ETE), um dos principais gargalos municipais.

Os técnicos do programa relataram que nos primeiros ciclos de avaliação muitos municípios questionaram suas notas na diretiva, alegando que possuíam excelentes indicadores de coleta; não se davam conta, entretanto, que a razão para as notas baixas estava na falta de tratamento, o que desencadeou um aumento no número de tratativas municipais junto à SABESP para exigir novos investimentos, e para os demais municípios, a mobilização por captação de recursos externos e parcerias com a iniciativa privada para viabilizar os seus próprios projetos.

No mesmo sentido, muitos prefeitos passaram a questionar a omissão de municípios limítrofes que não tratavam os resíduos lançados nos rios à sua montante, o que comprometia as suas notas na diretiva, passando a provocá-los para que também investissem em suas próprias redes. Esta interdependência verificada em algumas diretivas, alimentada pelo ambiente de competição intermunicipal, estimula o diálogo entre municípios de uma mesma região, a partir do momento em que os prefeitos percebem que a sua atuação é limitada pela atuação do município vizinho, o que acaba gerando um efeito multiplicador. Ourinhos é citada pelos gestores como um exemplo emblemático: a despeito de tratar o seu esgoto, o município à montante, São Pedro do Turvo, não o fazia, o que comprometia as suas notas. Hoje os dois municípios trabalham em conjunto e são protagonistas na articulação com outros municípios nas reuniões do Comitê Gestor da Bacia do Baixo Paranapanema.

Mas os exemplos bem sucedidos de articulação intermunicipal suscitados pela dinâmica de integração do programa não se restringem ao cumprimento das diretivas ambientais. Os municípios que integram o chamado Circuito das Águas, por exemplo – oito cidades situadas na Serra da Mantiqueira, muito procuradas por suas cachoeiras e natureza exuberante – se aproveitaram do canal de diálogo aberto pelo programa com os painéis de discussão regional para estreitar as relações entre eles e traçar estratégias em conjunto para alavancar o ecoturismo, principal fonte de receita destas cidades. Hoje, lideradas por Socorro, considerada uma das capitais brasileiras do turismo de aventura, estes municípios

consolidaram o Circuito das Aguas como um dos principais destinos turísticos do estado.

É possível que a predisposição para dialogar já fosse algo latente nestes municípios, mas não resta dúvida que a institucionalização de um lócus formalmente criado pelo estado para que estes municípios deliberem sobre questões de interesse comum faz toda diferença, como muitos interlocutores alegam. Os pequenos municípios da Bacia de Turvo Grande, no noroeste do estado, por exemplo, conseguiram melhorar suas colocações no ranking ambiental depois que passaram a planejar parte de suas ações em conjunto, ao constatarem a interdependência entre suas linhas de atuação e os resultados alcançados. Nos encontros promovidos pela SMA, são comuns os diálogos envolvendo a participação de dez, doze, até mesmo quinze municípios diferentes nos painéis de discussão regional, o que evidencia o aumento da articulação intermunicipal suscitada pelo programa.

Esta mudança comportamental, atribuída pelos técnicos à instituição da avaliação da gestão ambiental local pelo programa e endossada informalmente por muitos interlocutores e prefeitos, teria modificado o próprio escopo de atuação da SMA, instituindo um novo padrão relacional com os municípios. Antes estritamente focada no controle e na fiscalização, segundo os técnicos o programa teria suscitado uma postura mais colaborativa e de cooperação por parte da SMA, pactuando objetivos comuns e parâmetros de atuação local de forma mais propositiva. Isto evitaria todo um processo de penalização dos municípios menores com multas e autuações, muitos extremamente carentes de recursos. De qualquer forma, a validação desta afirmação necessariamente teria de passar por sua confrontação com a perspectiva dos municípios, perspectiva essa com a qual este estudo infelizmente não pôde contar.

É importante ressaltar que o programa não oferece aos municípios qualquer possibilidade de se abster das avaliações; como alguns indicadores são verificados de forma automática pelo sistema – relativos a aspectos concernentes às diretrizes Esgoto Tratado e Resíduos Sólidos - o não envio do Plano de Ação resulta em uma avaliação parcial, considerando apenas estas poucas informações, o que inevitavelmente vai se traduzir em uma nota reduzida e, conseqüentemente, em uma má colocação no ranking. Campinas é um bom exemplo deste contexto: uma das

mais importantes economias paulistas, em função de divergências políticas só veio a entregar seu Plano de Ação à SMA em 2012 – apesar de ter aderido ao programa em 2009 - o que a fez amargar as últimas posições do ranking nos primeiros ciclos de avaliação (a partir de 2010, quando o programa efetivamente passou a avaliar as ações empreendidas, e não apenas um protocolo de intenções, como foi feito em 2008 e 2009).

Mais do que apenas induzir a estruturação institucional dos sistemas de governança ambiental locais, o programa parece ter conseguido, a partir da instituição da avaliação periódica da gestão ambiental municipal e do ranking ambiental de municípios, influenciar indiretamente o comportamento dos prefeitos, forçando-os a recepcionar em suas agendas de governo as diretivas ambientais propostas pela SMA. A perspectiva de comparação sobre os indicadores ambientais imposta pelo estabelecimento do Ranking Ambiental de Municípios trouxe uma visibilidade para as questões ambientais e um elemento de pressão sobre os gestores municipais inteiramente novos, induzindo-os a proceder com as ações de cumprimento das diretivas e a se apropriar das boas práticas e ferramentas de gestão disponíveis, o que caracterizaria uma verdadeira mudança de paradigma na gestão ambiental do Estado de São Paulo.

4.5 A dimensão *politics* – o processo político

Antes de iniciar a análise dos desdobramentos políticos que o programa suscita, a partir de uma intervenção contundente na arena política - aqui compreendida como o lócus onde se dão as disputas inerentes ao processo público de tomada de decisão, cujas características institucionais, organizacionais e culturais conformam a dinâmica de seleção das alternativas - se faz necessária uma observação preliminar, que guarda relação direta com a maneira como o programa dialoga com o processo político: o domínio eleitoral exercido pelo Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) no Estado de São Paulo há quase duas décadas.

Elegendo sucessivamente os Governadores de Estado desde 1995 – contabilizando longos dezoito anos de mandato estadual – é inegável a penetração que o partido conquistou no interior do estado ao longo deste tempo, o que modifica completamente as relações de poder entre as esferas estadual e

municipal e aumenta consideravelmente o poder de barganha do estado no processo de implementação das ações de seu interesse. Mesmo considerando o desgaste gerado por quase vinte anos no poder, nas últimas eleições municipais (2012) o partido em questão saiu vitorioso em 181 oportunidades, conquistando cidades economicamente importantes como Santos, Sorocaba, Piracicaba e Franca. Apesar da perda da capital para o seu principal adversário nas últimas eleições municipais, o partido contabilizou quase 30% das prefeituras paulistas, uma demonstração inequívoca de força.

Este predomínio é um dado que não deve ser desconsiderado, pois pode auxiliar a compreensão dos motivos que levaram à adesão dos 645 municípios paulistas ao programa em tão pouco tempo. Não há dúvida quanto ao fato de que os obstáculos inerentes à integração de políticas públicas que englobam a participação de dois níveis distintos de poder são sensivelmente atenuados quando o processo de negociação envolve atores provenientes da mesma base política. Como a instituição de uma agenda ambiental comum implica necessariamente a anuência dos municípios, esta prevalência partidária é uma vantagem inquestionável.

Os próprios técnicos sustentam que a dinâmica que envolvia o repasse dos recursos do FECOP aos municípios antes da instituição do programa Município Verde Azul era orientada por critérios estritamente políticos, o que privilegiava as cidades governadas por prefeitos de partidos que integram a base de sustentação política do governador. Esta diferença de tratamento dispensada aos municípios, em função da filiação partidária, demonstra que as relações entre as duas esferas de poder não primam pela isonomia, o que sugere uma considerável capacidade do governo estadual de influenciar o comportamento dos municípios e impor as suas determinações. Considerando o contexto de primazia partidária verificado no Estado de São Paulo, o poder de barganha do governo estadual fica ainda mais acentuado, restringindo as possibilidades de negativa por parte dos municípios.

Apesar da engenhosidade de seus instrumentos e do rigor técnico de seus critérios de avaliação, que de fato viabilizaram a implementação de um novo arranjo institucional entre as esferas estadual e municipal no que concerne à gestão ambiental paulista, o programa tem como maior virtude as implicações políticas suscitadas pela instituição de um ambiente de competição intermunicipal

pela obtenção dos recursos da SMA e pelos benefícios atrelados à certificação. Aparentemente, estas implicações possuem maior capacidade de indução do comportamento dos governos locais do que qualquer esforço de mudança institucional previsto pelos mecanismos de funcionamento do programa, e são, em certa medida, o único recurso com que contam os seus gestores para fazer com que os prefeitos efetivamente se movimentem na direção desejada. A visibilidade imposta pelo Ranking Ambiental de Municípios do Estado de São Paulo parece ser a principal causa do aumento exponencial dos programas municipais ambientais verificado pelos técnicos da SMA após 2008, ano de implementação do programa.

Face à incapacidade logística da SMA de atestar in loco todas as informações prestadas pelos municípios (apesar da exigência de documentação comprobatória para algumas informações, grande parte delas são autodeclaradas), e da impossibilidade operacional e financeira de proceder com as capacitações no ritmo e intensidade que exigem as reais necessidades dos municípios, a preocupação dos prefeitos em evitar uma exposição negativa no ranking é o principal fator de mudança estrutural da gestão ambiental municipal.

As evidências que parecem comprovar esta premissa são muitas, além da própria confirmação dada por muitos prefeitos – ainda que informalmente, por motivos óbvios - e interlocutores. Dentre elas estão acontecimentos aparentemente triviais, como a troca de interlocutores efetuada por municípios mal posicionados no ranking e os pedidos formais de revisão de notas que chegam à SMA todos os anos. Se a adesão ao programa tivesse um caráter meramente protocolar, sem incorrer em maiores consequências para os prefeitos, não haveria motivos para esta preocupação. Ainda que os repasses do FECOP possam exercer alguma influência no comportamento dos prefeitos, principalmente o de municípios menores, extremamente carentes de recursos, a sua atratividade é relativizada pela pouca expressividade dos montantes e pela vinculação do gasto, referente exclusivamente à aquisição de equipamentos voltados para a gestão dos resíduos sólidos, como a adequação de aterros sanitários, por exemplo.

Da mesma forma, os benefícios financeiros proporcionados pela obtenção da certificação dificilmente poderiam ser apontados como a causa principal para esta inflexão, considerando a brevidade de sua vigência (de apenas um ano, e que não necessariamente irá se repetir no ciclo posterior) e o seu relativo potencial

de influência para a atração de grandes investimentos. Os fatores que determinam a definição dos locais que receberão estes investimentos envolvem a apreciação de uma série de variáveis consideradas mais importantes, como os incentivos financeiros oferecidos, o nível de capacitação da força de trabalho disponível e a infraestrutura logística e energética presente, cujo grau de criticidade é muito maior do que o componente de sustentabilidade embutido na certificação, mais atrelado aos aspectos de construção de imagem e de legitimação do discurso das empresas. A única ressalva seriam os benefícios que a titulação ambiental potencialmente proporciona às cadeias produtivas municipais que estejam direta ou indiretamente relacionadas com a questão da sustentabilidade e do chamado consumo consciente, assim como com o desenvolvimento do ecoturismo. Mas mesmo estes benefícios estão condicionados por uma perspectiva de longo prazo, que não está contemplada no lapso temporal reduzido da certificação, já que a perenidade da titulação demanda esforços cuja continuidade resista à alternância dos governos.

A certificação, inclusive, é reconhecida pelos próprios prefeitos como um importante fator de visibilidade, não tanto para as suas cidades, mas principalmente para si próprios. Não se trata de desconsiderar os potenciais benefícios que a obtenção de um certificado de excelência da gestão ambiental chancelado pelo Estado de São Paulo pode trazer para as cidades contempladas, mesmo que no âmbito relativamente restrito de cumprimento das diretrizes do programa; mas sim de ressaltar os efeitos positivos, muito mais contundentes, que a mesma proporciona aos prefeitos, que capitalizam politicamente com a percepção das comunidades locais sobre os seus governos, associando-os à responsabilidade ambiental e ao desenvolvimento sustentável.

É inequívoca a relevância que as questões ambientais adquiriram ao longo das últimas décadas, que colocaram as discussões em torno do desenvolvimento sustentável no centro dos debates e nas agendas dos governos. Segundo a pesquisa da Confederação Nacional da Indústria junto ao Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (CNI-IBOPE) “Retratos da Sociedade Brasileira: Meio Ambiente 2012”, a população brasileira está ainda mais preocupada com o meio ambiente: o percentual dos entrevistados que manifestaram alguma preocupação aumentou de 80%, em setembro de 2010, para 94%, em dezembro de 2011. Em relação ao aquecimento global, o percentual da população que considera

o problema muito grave passou de 47%, em setembro de 2009, para 65%, em dezembro de 2011. A pesquisa *World Values Survey for 2000*, por sua vez, que procurou medir a atitude da população dos países em relação ao meio ambiente, demonstra como esta preocupação no Brasil não se restringe apenas ao mero alinhamento “politicamente correto” a um discurso de conveniência e de adequação social. Na pesquisa foi perguntado às pessoas se elas concordariam com o aumento de impostos, caso este dinheiro adicional fosse usado para prevenir e combater a poluição ambiental. Surpreendentemente, o Brasil foi o país com o maior número de pessoas que assinalaram a opção "concordo fortemente" com 42% das respostas, à frente da Suécia (28,2%), Dinamarca (22%) e Estados Unidos (4%). Considerando a excessiva carga tributária brasileira e os péssimos serviços públicos oferecidos à população em todos os níveis federativos, esta predisposição apontada pela pesquisa é sintomática, o que reforça a importância da questão ambiental para os brasileiros.

A relevância que a instituição de um *Ranking Ambiental* de Municípios adquire neste contexto é expressiva, e a visibilidade da gestão ambiental municipal suscitada por ele traz consequências diretas para a avaliação que os eleitores fazem de seus prefeitos. A perspectiva de comparação intermunicipal oferecida pelo ranking, que possibilita às comunidades locais avaliarem o desempenho da gestão ambiental de seus governos a partir do cotejo entre os resultados obtidos por municípios com realidades socioeconômicas similares, constitui um novo fator de vulnerabilidade para os prefeitos, passível de ser explorado politicamente por seus adversários e de causar arranhões em suas imagens perante os eleitores.

Obviamente, os fatores que influenciam o processo de formação de opinião que irá culminar na definição das escolhas eleitorais dos cidadãos são multifacetados e perpassam diferentes aspectos, que vão muito além de uma possível preocupação com o meio ambiente; mesmo reconhecendo o aumento da importância que a consciência ambiental adquiriu nos últimos anos enquanto critério para a avaliação que os eleitores fazem de seus governantes, ela não é uniforme e muito menos pode ser considerada fator determinante para referendar ou rejeitar a continuidade de determinado grupo político no poder. Entretanto, a forma como a questão ambiental passou a ser tratada no Estado de São Paulo a partir da

instituição do *Ranking* Ambiental de Municípios – com muito mais visibilidade e regularidade, em perspectiva comparada e de fácil assimilação pelos cidadãos – deu a mesma uma relevância muito maior, o que potencialmente pode tê-la alçado a um novo patamar no que diz respeito aos aspectos considerados críticos para a avaliação que os eleitores locais fazem de seus prefeitos.

A ampla repercussão que o *Ranking* Ambiental de Municípios possui junto às mídias locais acentua ainda mais o potencial de pressão sobre os prefeitos, em função da lógica tipicamente simplista que caracteriza o tratamento das questões por parte da imprensa. Segundo ponderam os técnicos, da mesma forma que a certificação não pode ser percebida como um atestado de excelência ambiental, uma má colocação também deve ser contextualizada, pois não necessariamente significa que o município seja “terra arrasada”. Esta falta de contextualização inerente à abordagem da mídia, que trata de forma reducionista questões complexas e que demandam maior relativização, acaba contribuindo para a mudança comportamental dos prefeitos, já que os eleitores tendem a apreender o posicionamento de suas cidades no *ranking* de forma muito mais direta, sob a lógica do bom ou ruim.

A nota agregada final em perspectiva comparada não oferece espaço para ponderações, já que em última instância é o posicionamento das cidades no *ranking* que efetivamente importa ao cidadão. Se por um lado a avaliação da gestão ambiental local ganha mais inteligibilidade com o *ranking*, permitindo a comparação intermunicipal a partir de um instrumento simples e de fácil compreensão, por outro tende a polarizar a avaliação dos cidadãos, já que a tendência é considerar mais o posicionamento em si do que exatamente a nota agregada obtida, o que inquestionavelmente é uma desvantagem para os prefeitos.

Esta desvantagem é, no mínimo, mais um motivo de preocupação para os prefeitos, pois mesmo a obtenção de uma nota considerada boa pode não ser suficiente para a manutenção de uma imagem de gestor “compromissado com o meio ambiente”. Hipoteticamente falando, é possível que um prefeito de um município que alcance a certificação - o que necessariamente significa obter uma nota final acima de 80 – não se beneficie tanto politicamente quanto outro que também a obtenha, em função do diferente posicionamento das cidades no *ranking*, o que de fato é levado em consideração pelos eleitores. Uma cidade certificada que

tenha ficado em 150º lugar não oferecerá ao seu gestor a mesma visibilidade e chancela do que outra que esteja posicionada entre as dez melhores, mesmo que os esforços de melhoria tenham sido muito mais relevantes e abrangentes por parte da primeira.

Obviamente, a justiça da avaliação da gestão ambiental local expressa pelo mecanismo utilizado pelo programa importa menos do que a sua capacidade de influenciar o comportamento dos prefeitos. Esta parece ser a principal virtude do programa: expor a gestão ambiental dos municípios ao escrutínio público, mesmo que orientada por uma lógica simplista e superficial, não em função de possíveis incongruências metodológicas, mas principalmente pela avaliação imediatista e objetiva suscitada pelo *ranking*. A exploração política de uma eventual má colocação no *ranking* por parte dos adversários é um fator de grande desconforto para os prefeitos, principalmente em ano eleitoral.

Muitos prefeitos que trocaram os seus interlocutores ambientais ou pediram a revisão de suas notas em função do mau posicionamento de suas cidades no *ranking* apontaram a exploração política feita por seus adversários como principal motivo de preocupação, em função da grande penetração que as mídias locais detêm no interior, principalmente nas cidades menores. A repercussão negativa que um mau posicionamento acarreta é amplificada pelo caráter superficial que envolve a percepção destas informações por parte dos eleitores e pela abordagem simplista e carente de contextualização da imprensa, o que aumenta a pressão sobre os governos locais.

Uma breve pesquisa sobre o programa na internet traz entre seus resultados uma série de notícias provenientes de pequenos jornais do interior paulista, seja fazendo críticas contundentes à má colocação de cidades no *ranking*, atribuindo-a ao descaso dos prefeitos com o meio ambiente, seja tecendo loas à administração de municípios que foram certificados ou apresentaram avanços nas notas. Na maior parte delas, não há qualquer preocupação com a contextualização dos resultados, raramente fazendo inferências sobre a realidade específica das cidades e sobre os aspectos determinantes que influenciaram as notas obtidas, assim como uma abordagem mais pormenorizada e analítica dos critérios utilizados, que foram bastante modificados ao longo dos ciclos de avaliação do programa.

O utilitarismo político dos prefeitos, que procuram combater todo e qualquer fator potencialmente capaz de fragilizar os seus governos perante a opinião pública, é indubitavelmente a principal causa de mobilização dos governos locais em torno dos esforços de cumprimento das diretivas ambientais. Uma das evidências mais explícitas que parecem confirmar esta premissa é a queda generalizada das notas verificada no ciclo de 2011. A análise do comportamento das notas ao longo dos ciclos anuais de avaliação desde 2008 demonstra uma queda abrupta neste ano, uma inflexão importante após três ciclos consecutivos de trajetória ascendente das notas. A principal causa apontada pelos técnicos para esta queda seria a incerteza sobre a continuidade do programa, em virtude das eleições estaduais de 2010. Os gestores estaduais relataram que naquele ano dezenas de interlocutores procuraram a SMA preocupados com os rumores que davam conta do fim do programa de avaliação, em função da grande insatisfação por parte dos prefeitos de cidades mal colocadas no *ranking*, que apontavam o programa como um fator de desestabilização “irresponsável” de seus governos.

Isto pode ser um indicativo de como o comportamento dos prefeitos é condicionado pelo “cálculo político” que estes fazem antes de proceder com as suas escolhas, uma avaliação objetiva sobre a conveniência de adotar determinada linha de atuação de acordo com os benefícios e os custos envolvidos. A melhora das notas verificada no ciclo imediatamente posterior (2012) reforça esta suspeita, sinalizando que a confirmação da continuidade do programa pode ter feito com que os prefeitos voltassem a se preocupar com a avaliação da gestão ambiental local procedida pela SMA e retomassem os esforços de cumprimento das diretivas ambientais, mesmo em ano de eleições municipais, quando normalmente a atenção dos governos se volta quase que exclusivamente para a sucessão municipal.

A capacidade que o *Ranking Ambiental de Municípios* possui em dialogar com o processo de disputa política inerente à alternância de poder parece ser muito efetiva para induzir o comportamento dos prefeitos, que por temerem uma exposição negativa se mobilizam em torno das ações de cumprimento das diretivas ambientais. Mas a sua importância como instrumento de pressão aos governos locais não pressupõe que os seus efeitos sejam sentidos apenas a partir de seus aspectos negativos; as consequências políticas positivas para os prefeitos que

entregam bons resultados também parecem ser contundentes, ainda que em âmbito consideravelmente menor, pelos motivos externados anteriormente.

Apenas como um dado para reflexão - em virtude da amostra extremamente reduzida, que não oferece base suficiente que permita fazer inferências mais gerais - entre os dez municípios mais bem colocados ao longo dos cinco ciclos de avaliação desde 2008, independente da faixa populacional, oito conseguiram dar continuidade às suas administrações nas eleições municipais de 2012, seja fazendo o sucessor, seja através de reeleição. Em todas estas cidades, o discurso do vencedor contemplou a questão ambiental, explorando a condição de município certificado pelo selo Município Verde Azul. As outras duas cidades restantes, por sua vez, deram lugar a prefeitos eleitos pelo PSDB, partido com a maior penetração no interior paulista e que conta com uma ampla rede de apoio suprapartidário, o que acaba desequilibrando as disputas.

Ainda que não seja possível afirmar, apenas a partir destas informações, que a certificação seja efetivamente um fator de desequilíbrio na disputa eleitoral, favorecendo os prefeitos de cidades que obtiveram a distinção ambiental, é provável que a certificação ofereça ao prefeito do município que eventualmente a alcance um benefício concreto em termos de percepção por parte do eleitorado, que tende a associá-lo à imagem de gestor comprometido com o meio ambiente. O diferencial oferecido por esta associação positiva, ainda que variável - será mais ou menos determinante para referendar a sua administração segundo a natureza dos problemas que afligem a população, as contingências políticas, o perfil socioeconômico do eleitorado e o grau de prioridade que a questão ambiental possui entre o mesmo - de toda forma consiste em um ganho de visibilidade e legitimidade para os prefeitos considerável, que hipoteticamente pode fortalecê-los na disputa eleitoral.

4.6 Apresentação dos dados da pesquisa: análise das notas obtidas pelos municípios paulistas ao longo da série histórica do programa Município Verde Azul (2008 / 2012)

Com o intuito de investigar a suposta capacidade do programa Município Verde Azul de induzir a melhoria da gestão ambiental local, esta pesquisa se debruçou sobre as notas obtidas pelos municípios paulistas ao longo dos cinco

ciclos de avaliação que ocorreram desde a implementação do programa (2008 a 2012, o de 2013 ainda não foi concluído), em última instância o critério utilizado pela Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo para avaliar o grau de comprometimento dos municípios com a agenda ambiental proposta. Antes de iniciar a análise, porém, é preciso fazer uma ponderação preliminar, a fim de esclarecer alguns aspectos concernentes aos critérios utilizados pela SMA para proceder com a avaliação da gestão ambiental municipal.

Conforme exposto no segundo capítulo desta dissertação, os critérios de atendimento às diretivas ambientais e de proatividade utilizados pela SMA sofreram modificações mais ou menos importantes em todos os ciclos de avaliação. Ainda que os pesos das diretivas ambientais tenham se mantido os mesmos para a composição final da nota agregada, os critérios utilizados e a distribuição da pontuação relativa a cada uma das dez diretivas sofreram modificações constantes a partir da publicação das resoluções anuais que dispõem sobre os instrumentos do programa, sempre trazendo alguma inovação em relação ao diploma legal anterior, seja de forma mais profunda ou apenas marginal.

Considerando que um dos requisitos fundamentais do programa é justamente estabelecer parâmetros consistentes para viabilizar a avaliação da gestão ambiental local, a partir da definição de instrumentos que agreguem atributos como generalidade, inteligibilidade e perenidade, é certo que estas alterações frequentes não são desejáveis. Por outro lado, a complexidade inerente ao processo de implementação de uma política pública com objetivos tão ambiciosos - que propõe um novo arranjo institucional entre estado e municípios para o sistema de governança ambiental do Estado de São Paulo - demanda um longo processo de ajuste, alimentado pela avaliação constante dos problemas verificados no ciclo anterior e pela seleção daqueles instrumentos que demonstraram adequabilidade, o que de certa forma justifica as alterações procedidas ao longo dos ciclos de avaliação, mesmo que algumas delas possam ser consideradas questionáveis. Como atenuante está o fato de que os ciclos de avaliação ocorrem sempre sob as mesmas regras, já que as resoluções que normatizam seu funcionamento cobrem a totalidade de sua duração.

Mas se por um lado estas modificações constantes exigem extremo cuidado ao se fazer inferências sobre os possíveis avanços ou retrocessos na

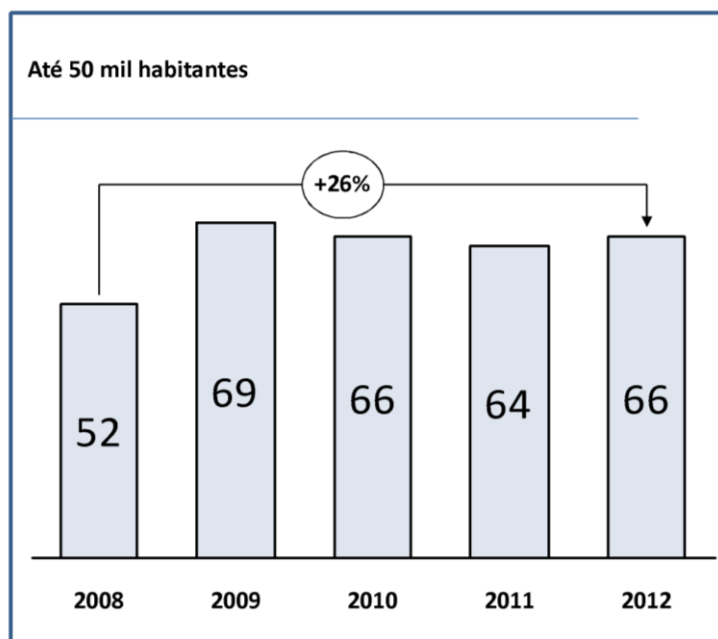
realidade ambiental de cada um dos municípios participantes ao longo da série, por outro a base de comparação intermunicipal no que tange ao comprometimento das prefeituras com a agenda ambiental proposta pelo estado é bastante expressiva e pertinente, visto que os critérios de avaliação utilizados são essencialmente voltados para esta dimensão.

Os próprios gestores do programa ressaltam que a certificação fornecida pela SMA não deve ser vista como um atestado de excelência ambiental, mas sim como uma chancela estadual sobre o comprometimento das prefeituras com o cumprimento das dez diretrizes ambientais. Assumindo esta premissa, as notas agregadas que definem anualmente o *Ranking* Ambiental de Municípios são aqui utilizadas apenas como um indicador de envolvimento da gestão municipal com a agenda ambiental compartilhada, a despeito das alterações efetivadas nos critérios de avaliação, que atingiram indiscriminadamente todos os municípios participantes e respeitaram os limites temporais dos ciclos de avaliação.

Neste sentido, foram aferidas as médias das notas e os percentuais de melhora ao longo da série, utilizando como critério de recorte a divisão por faixas populacionais, com o intuito de agregar realidades socioeconômicas mais próximas e oferecer uma perspectiva menos distorcida, mesmo reconhecendo a disparidade existente entre municípios de uma mesma faixa. Também foi feito um levantamento dos municípios melhor posicionados desconsiderando o critério populacional, a fim de verificar se o fator tamanho da população influencia a qualidade da gestão ambiental dos governos locais.

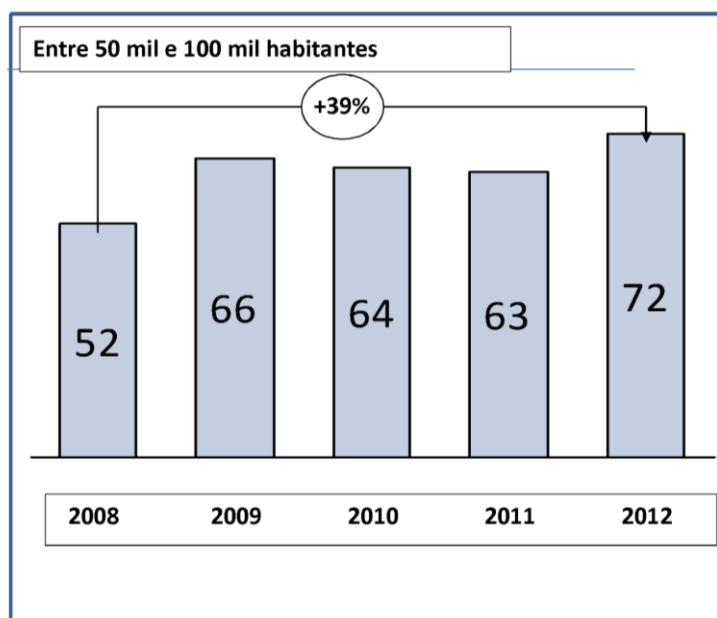
Posteriormente, os *rankings* parciais por faixa e o *ranking* total foram confrontados com a posição de cada um dos municípios no *ranking* geral do estado relativo ao indicador Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) indicador criado pela fundação paulista SEADE inspirado no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que agrega as dimensões riqueza, longevidade e escolaridade. Esta confrontação teve como objetivo verificar se é possível estabelecer alguma relação de causalidade entre o nível de desenvolvimento socioeconômico dos municípios e o comprometimento da gestão ambiental dos governos locais.

Gráfico 1 - Média das notas por faixa e percentual de melhora - faixa até 50 mil



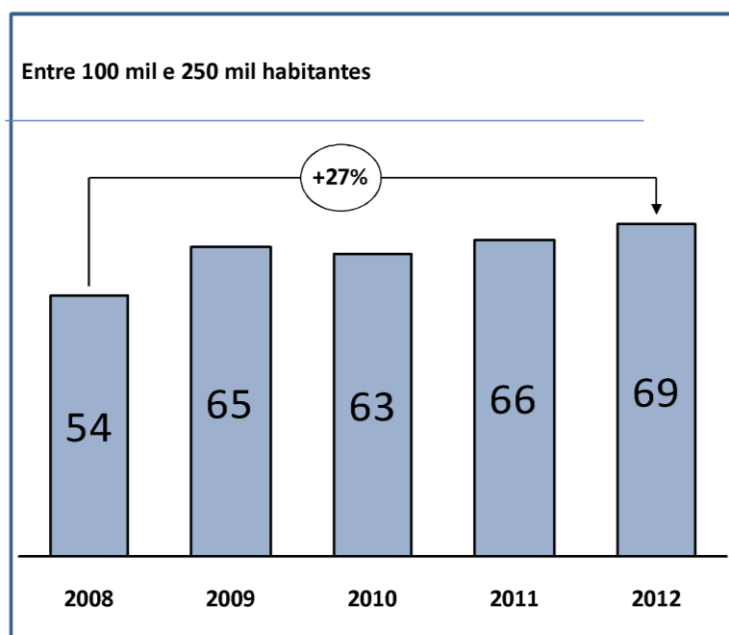
Fonte: Criação do autor. Cobertura: 2008 a 2012

Gráfico 2 - Média das notas por faixa e percentual de melhora – entre 50 e 100 mil



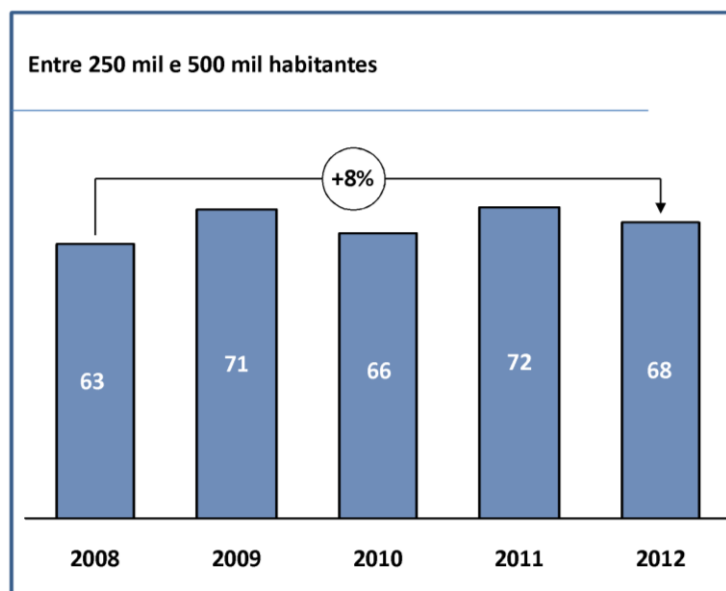
Fonte: Criação do autor. Cobertura: 2008 a 2012

Gráfico 3 - Média das notas por faixa e percentual de melhora – entre 100 e 250mil



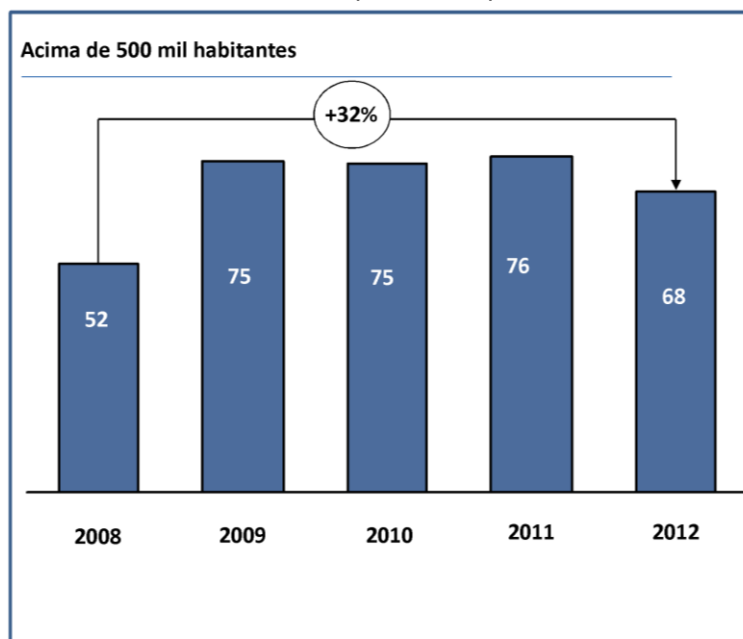
Fonte: Criação do autor. Cobertura: 2008 a 2012

Gráfico 4 - Média das notas por faixa e percentual de melhora – entre 250 e 500 mil



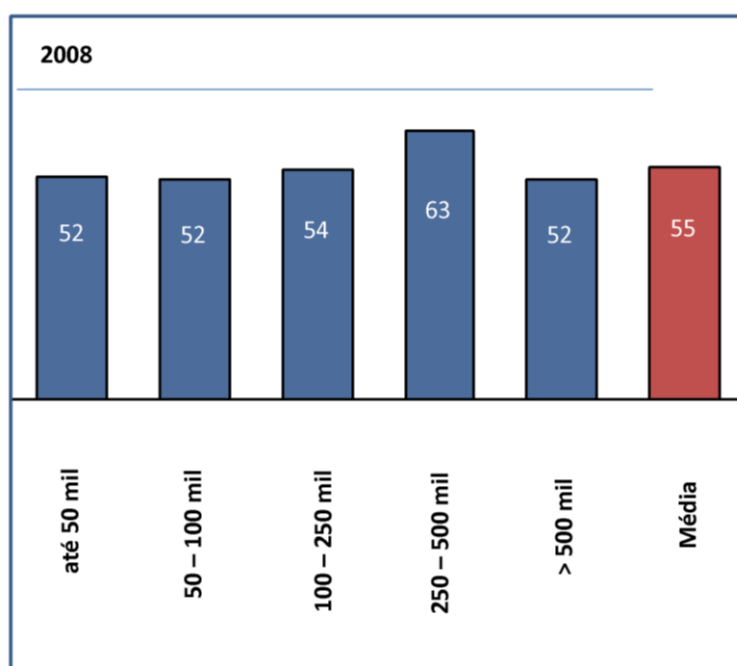
Fonte: Criação do autor. Cobertura: 2008 a 2012

Gráfico 5 - Média das notas por faixa e percentual de melhora – mais que 500 mil



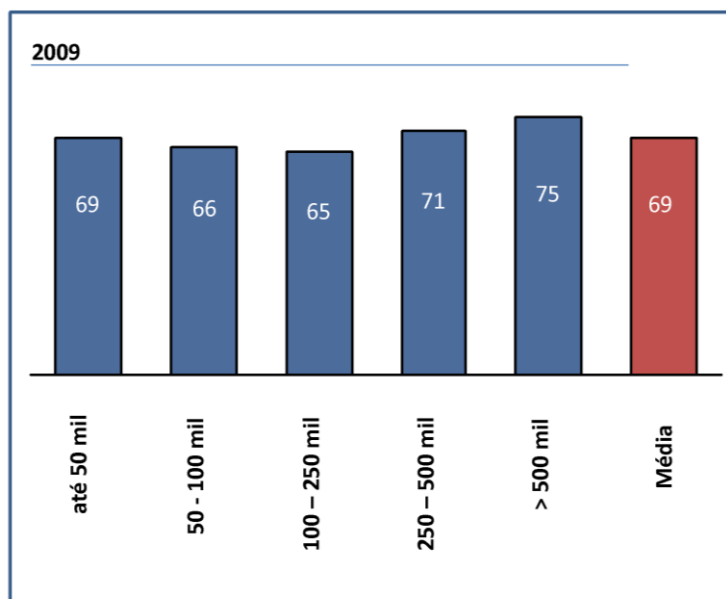
Fonte: Criação do autor. Cobertura: 2008 a 2012

Gráfico 6 - Média das notas por ciclo de avaliação – 2008



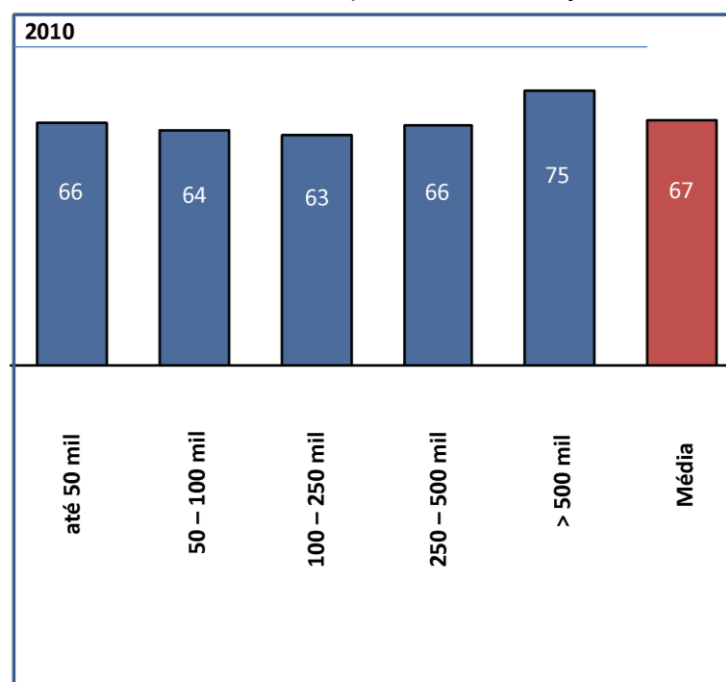
Fonte: Criação do autor. Cobertura: 2008 a 2012

Gráfico 7 - Média das notas por ciclo de avaliação – 2009



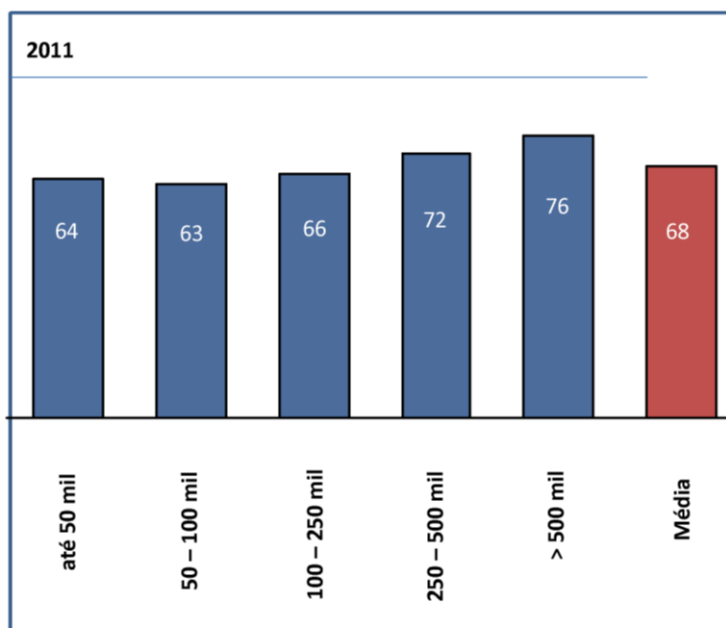
Fonte: Criação do autor. Cobertura: 2008 a 2012

Gráfico 8 - Média das notas por ciclo de avaliação – 2010



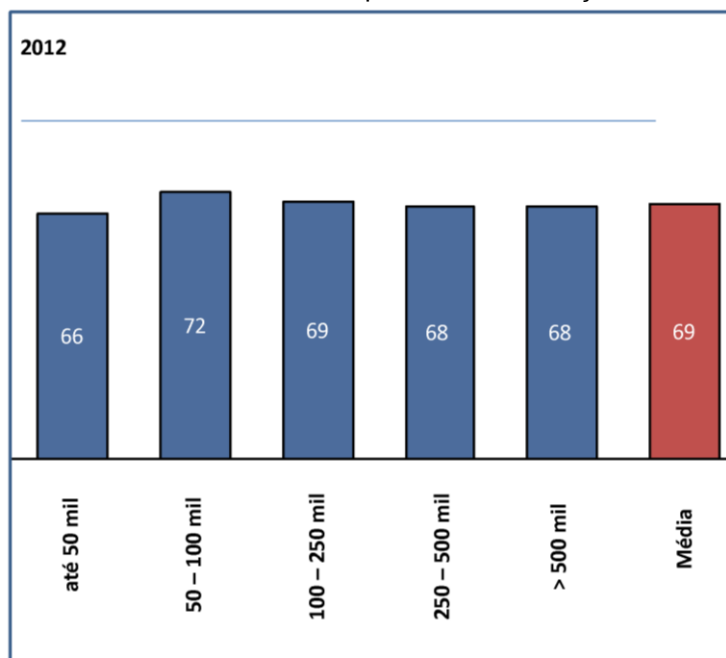
Fonte: Criação do autor. Cobertura: 2008 a 2012

Gráfico 9 - Média das notas por ciclo de avaliação – 2011



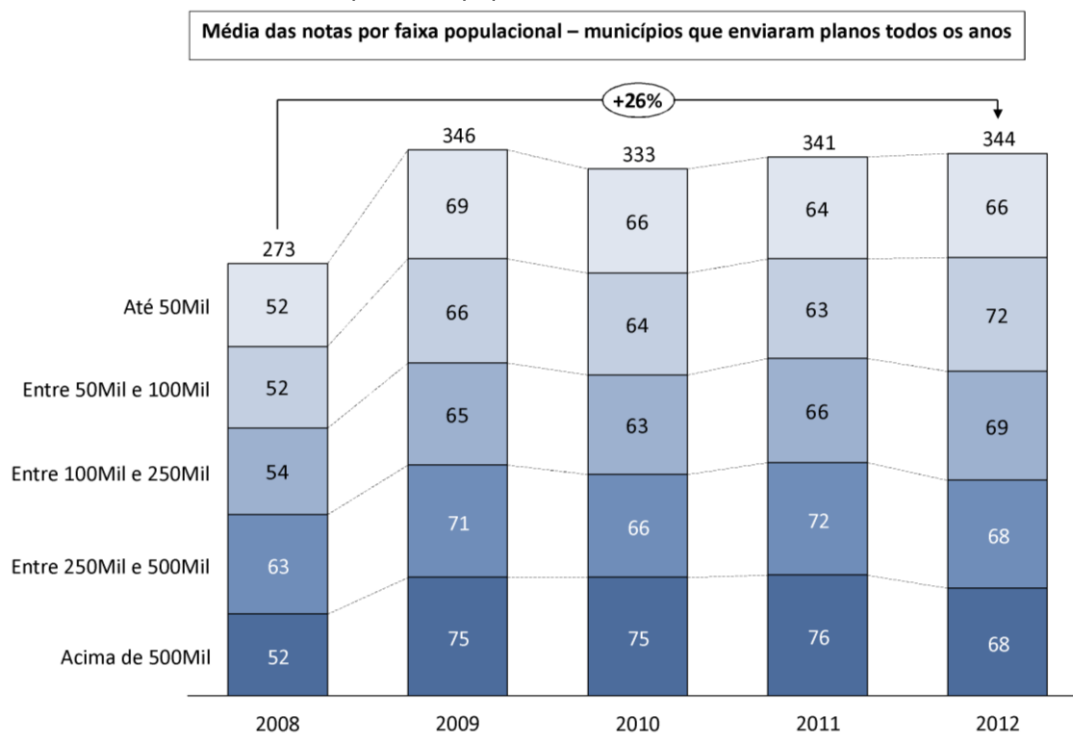
Fonte: Criação do autor. Cobertura: 2011

Gráfico 10 - Média das notas por ciclo de avaliação – 2012



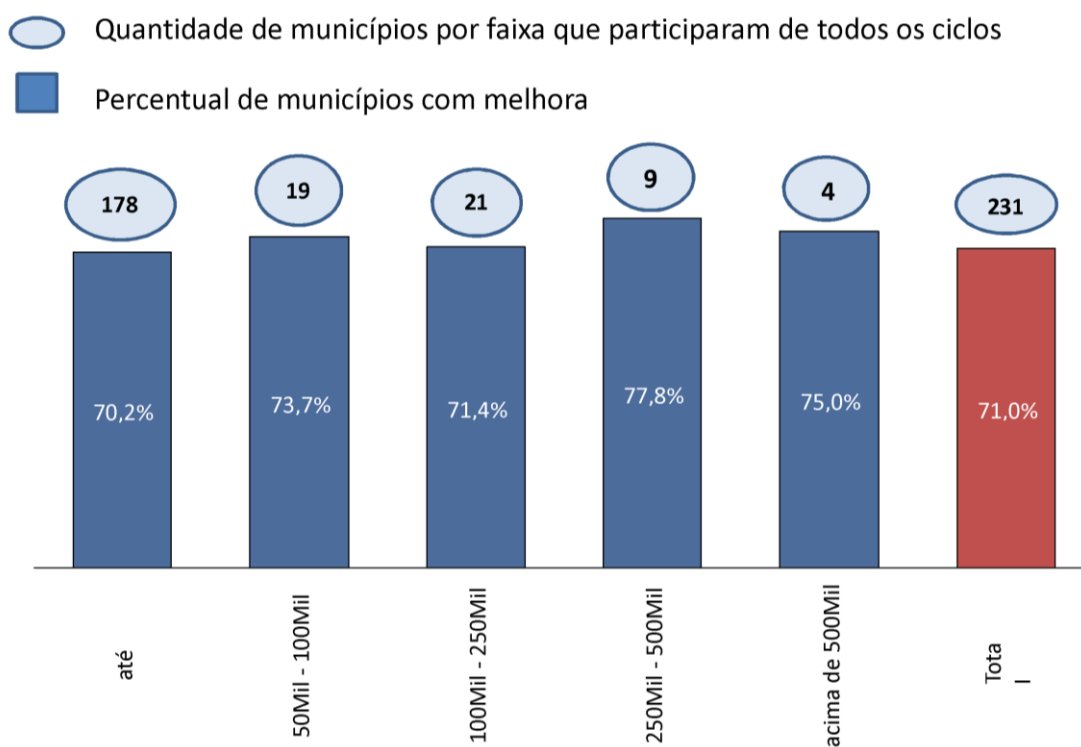
Fonte: Criação do autor. Cobertura: 2008 a 2012

Gráfico 11 - Média das notas por faixa populacional



Fonte: Criação do autor. Cobertura: 2008 a 2012. Foram consideradas apenas as notas dos municípios que participaram das avaliações todos os anos.

Gráfico 12 - Percentual de Municípios que apresentaram melhora por faixa populacional



Fonte: Criação do autor. Cobertura: 2008 a 2012. Foram consideradas apenas as notas dos municípios que participaram das avaliações todos os anos.

4.7 Confrontação dos *Rankings* municípios melhor posicionados com posição no IPRS (por faixa e total)

Tabela 3 - Confrontação Ranking melhor posicionados no PMVA com posição no IPRS – faixa até 50 mil

Ranking até 50 Mil									178	TOTAL
#	Município	Faixa	2008	2009	2010	2011	2012	Média	IPRS na faixa	IPRS
1	SANTA FÉ DO SUL	até 50Mil	94,96	94,40	90,33	96,98	94,19	94,17	17º	72º
2	NOVO HORIZONTE	até 50Mil	89,80	94,33	92,04	92,78	92,80	92,35	15º	68º
3	SANTA ROSA de VITERBO	até 50Mil	90,64	92,77	94,31	88,34	89,10	91,03	113º	409º
4	GABRIEL MONTEIRO	até 50Mil	92,84	93,66	87,69	83,96	87,11	89,05	66º	277º
5	PIACATU	até 50Mil	88,78	82,71	85,98	89,64	90,84	87,59	116º	426º
6	ANGATUBA	até 50Mil	94,06	77,14	86,45	85,32	93,85	87,36	57º	248º
7	PIRAJU	até 50Mil	90,48	81,40	83,53	88,45	92,61	87,29	62º	250º
8	PEREIRA BARRETO	até 50Mil	72,11	85,63	91,51	94,15	91,34	86,95	110º	386º
9	IBIRAREMA	até 50Mil	84,15	84,04	82,73	90,81	92,64	86,87	166º	578º
10	RIOLÂNDIA	até 50Mil	86,30	89,21	88,72	86,44	82,92	86,72	177º	633º

Fonte: Criação do autor. Cobertura: 2008 a 2012. Foram consideradas as posições no IPRS por faixa e total. O número acima da coluna IPRS na faixa refere-se ao número de municípios integrantes.

Tabela 4 - Confrontação Ranking melhor posicionados no PMVA com posição no IPRS – faixa entre 50 e 100mil

Ranking entre 50 Mil e 100 Mil.									19	TOTAL
#	Município	Faixa	2008	2009	2010	2011	2012	Média	IPRS na faixa	IPRS

1	LINS	entre 50Mil e 100Mil	79,46	93,11	92,29	93,05	85,91	88,76	13º	355º
2	FERNANDÓPOLIS	entre 50Mil e 100Mil	64,77	92,63	85,05	95,54	95,13	86,62	2º	71º
3	TUPÃ	entre 50Mil e 100Mil	79,96	84,84	87,29	91,98	79,65	84,74	19º	557º
4	SÃO JOÃO DA BOA VISTA	entre 50Mil e 100Mil	61,74	88,32	82,98	90,97	88,03	82,41	12º	321º
5	ITAPIRA	entre 50Mil e 100Mil	43,50	76,82	86,99	91,17	89,38	77,57	11º	259º
6	MOCÓCA	entre 50Mil e 100Mil	56,36	86,05	67,80	88,33	87,83	77,27	8º	195º
7	VOTUPORANGA	entre 50Mil e 100Mil	34,69	79,08	89,52	87,52	88,67	75,90	5º	142º
8	UBATUBA	entre 50Mil e 100Mil	35,68	75,04	81,80	81,22	81,32	71,01	17º	462º
9	LENÇÓIS PAULISTA	entre 50Mil e 100Mil	62,54	59,06	70,89	76,96	73,23	68,54	3º	69º
10	BEBEDOURO	entre 50Mil e 100Mil	76,70	75,67	60,30	63,45	37,71	62,77	7º	194º

Fonte: Criação do autor. Cobertura: 2008 a 2012. Foram consideradas as posições no IPRS por faixa e total. O número acima da coluna IPRS na faixa refere-se ao número de municípios integrantes.

Tabela 5 - Confrontação Ranking melhor posicionados no PMVA com posição no IPRS – faixa entre 100mil e 250mil

Ranking entre 100 Mil e 200Mil									20	TOTAL
#	Município	Faixa	2008	2009	2010	2011	2012	Média	IPRS na faixa	IPRS
1	ARARAQUARA	entre 100 e 250Mil	66,26	88,12	89,87	93,08	95,51	86,57	11º	107º
2	BOTUCATU	entre 100 e 250Mil	85,47	86,29	71,87	87,23	97,26	85,62	17º	210º
3	AMERICANA	entre 100 e 250Mil	87,17	81,32	84,25	82,88	86,02	84,33	5º	33º
4	SÃO CAETANO DO SUL	entre 100 e 250Mil	62,79	86,72	83,94	84,79	81,40	79,93	1º	1º

5	RIBEIRÃO PIRES	entre 100 e 250Mil	40,06	86,73	83,54	85,27	88,73	76,87	13º	148º
6	ATIBAIA	entre 100 e 250Mil	67,86	81,45	65,86	77,59	78,37	74,23	16º	209º
7	INDAIATUBA	entre 100 e 250Mil	43,80	56,60	80,21	83,81	85,97	70,08	3º	26º
8	SALTO	entre 100 e 250Mil	55,23	80,54	76,09	74,33	62,57	69,75	9º	88º
9	SANTA BÁRBARA OESTE	entre 100 e 250Mil	50,22	74,02	78,97	67,13	76,80	69,43	10º	92º
10	SERTÃOZINHO	entre 100 e 250Mil	55,03	77,76	37,18	88,36	88,35	69,34	4º	25º

Fonte: Criação do autor. Cobertura: 2008 a 2012. Foram consideradas as posições no IPRS por faixa e total. O número acima da coluna IPRS na faixa refere-se ao número de municípios integrantes.

Tabela 6 - Confrontação Ranking melhor posicionados no PMVA com posição no IPRS – faixa entre 250 e 500mil

Ranking entre 250 Mil e 500 Mil									10	TOTAL
#	Município	Faixa	2008	2009	2010	2011	2012	Média	IPRS na faixa	IPRS
1	FRANCA	entre 250 e 500Mil	84,44	83,05	90,08	90,01	92,93	88,10	5º	217º
2	SÃO JOSÉ D. RIO PRETO	entre 250 e 500Mil	68,94	84,01	88,20	92,64	93,57	85,47	2º	41º
3	SANTOS	entre 250 e 500Mil	66,12	81,21	86,97	85,99	83,01	80,66	3º	74º
4	JUNDIAÍ	entre 250 e 500Mil	72,85	84,31	58,57	87,59	92,38	79,14	1º	30º
5	PIRACICABA	entre 250 e 500Mil	78,68	80,20	68,65	69,37	83,72	76,12	4º	104º
6	SÃO VICENTE	entre 250 e 500Mil	74,27	57,46	72,56	64,59	9,19	55,61	9º	589º
7	GUARUJÁ	entre 250 e 500Mil	36,15	58,55	53,50	55,28	64,44	53,58	8º	541º
8	SUZANO	entre 250 e 500Mil	35,63	55,94	47,82	53,57	56,12	49,82	7º	458º

9	MOGI DAS CRUZES	entre 250 e 500Mil	51,02	53,57	23,79	44,82	37,69	42,18	6°	316°
10	-----	entre 250 e 500Mil	-----	-----	-----	-----	-----	-----	--	-----

Fonte: Criação do autor. Cobertura: 2008 a 2012. Foram consideradas as posições no IPRS por faixa e total. O número acima da coluna IPRS na faixa refere-se ao número de municípios integrantes.

Tabela 7 - Confrontação Ranking melhor posicionados no PMVA com posição no IPRS – faixa acima de 500mil

Ranking acima de 500 Mil.									4	TOTAL
#	Município	Faixa	2008	2009	2010	2011	2012	Média	IPRS na faixa	IPRS
1	SOROCABA	acima de 500Mil	59,49	89,79	92,47	96,13	97,21	87,02	1°	75°
2	RIBEIRÃO PRETO	acima de 500Mil	48,00	86,75	85,99	81,90	83,60	77,25	2°	163°
3	SÃO PAULO	acima de 500Mil	63,26	75,40	80,13	80,37	86,35	77,10	3°	175°
4	OSASCO	acima de 500Mil	36,68	47,91	40,31	46,36	5,83	35,42	4°	298°

Fonte: Criação do autor. Cobertura: 2008 a 2012. Foram consideradas as posições no IPRS por faixa e total. O número acima da coluna IPRS na faixa refere-se ao número de municípios integrantes.

Tabela 8 - Confrontação Ranking melhor posicionados no PMVA com posição no IPRS – municípios de todas as faixas

Ranking Total									230	TOTAL
#	Município	Faixa	2008	2009	2010	2011	2012	Média	IPRS na faixa	IPRS
1	SANTA FÉ DO SUL	até 50Mil	94,96	94,40	90,33	96,98	94,19	94,17	30°	72°
2	NOVO HORIZONTE	até 50Mil	89,80	94,33	92,04	92,78	92,80	92,35	28°	68°
3	SANTA ROSA de VITERBO	até 50Mil	90,64	92,77	94,31	88,34	89,10	91,03	158°	409°
4	GABRIEL MONTEIRO	até 50Mil	92,84	93,66	87,69	83,96	87,11	89,05	101°	277°

5	LINS	entre 50 e 100Mil	79,46	93,11	92,29	93,05	85,91	88,76	141°	355°
6	FRANCA	entre 250 e 500Mil	84,44	83,05	90,08	90,01	92,93	88,10	86°	217°
7	PIACATU	até 50Mil	88,78	82,71	85,98	89,64	90,84	87,59	161°	426°
8	ANGATUBA	até 50Mil	94,06	77,14	86,45	85,32	93,85	87,36	92°	248°
9	PIRAJU	até 50Mil	90,48	81,40	83,53	88,45	92,61	87,29	97°	250°
10	SOROCABA	acima de 500Mil	59,49	89,79	92,47	96,13	97,21	87,02	33°	75°

Fonte: Criação do autor. Cobertura: 2008 a 2012. Foram consideradas as posições no IPRS por faixa e total. O número acima da coluna IPRS na faixa refere-se ao número de municípios integrantes.

A análise do comportamento das notas obtidas pelos municípios paulistas no âmbito do programa ao longo da série histórica demonstra uma trajetória visivelmente ascendente, ressalvado o breve período de interrupção verificado no ciclo de 2011, onde houve uma pequena queda, principalmente nas notas dos municípios menores, com até 100 mil habitantes - aparentemente pelos motivos abordados no capítulo III - mas que deu lugar à retomada ascendente das notas já no ciclo imediatamente posterior, no ano de 2012.

No que diz respeito às médias das notas por faixa populacional, os percentuais de melhora verificados entre o primeiro e último ciclos foram bastante expressivos: com exceção das notas dos municípios com população entre 250 mil e 500 mil habitantes, que apresentaram um crescimento mais modesto, de apenas 8% (mas saindo de um patamar consideravelmente mais alto, com nota média de 63 no início da série, diante dos dez pontos a menos, em média, das demais faixas), todas as outras faixas apresentaram percentuais de melhora bastante expressivos: 26% entre os municípios com até 50 mil habitantes, 39% entre 50 mil e 100 mil, 27% entre 100 mil e 250 mil e 32% entre os municípios com mais de 500 mil habitantes.

Na análise da média geral das notas por ciclo de avaliação, considerando todas as faixas populacionais, o avanço também é visível: a nota média dos municípios participantes em todos os ciclos saiu de 55 pontos, em 2008, para 69 pontos em 2012, um acréscimo de quase 25%. Por sua vez, quando se considera o número de municípios que apresentaram melhora entre 2008 e 2012, em relação ao número total de municípios por faixa (apenas aqueles que participaram de todos os ciclos de avaliação), todas as cinco faixas apresentaram percentuais acima de 70% (respectiva e progressivamente, 70,2%, 73,7%, 71,4%, 77,8% e 75%).

A nova dinâmica de competição intermunicipal suscitada pelo programa criou um ambiente político-institucional bastante favorável à estruturação dos sistemas municipais de governança ambiental, o que desencadeou um processo de criação dos órgãos que integram estes sistemas – órgãos de gestão, conselhos e fundos municipais ambientais – como atestam as pesquisas do IBGE “Perfil dos Municípios Brasileiros” (MUNIC), edições 2009 e 2012. Segundo as referidas pesquisas, em 2009 havia, dentre os 645 municípios paulistas, 113 municípios que

não contavam com qualquer estrutura específica de gestão na área ambiental, enquanto em 2012 este número caiu para 65 municípios, uma redução de mais de 40%. Da mesma forma, o número total de secretarias municipais exclusivamente responsáveis pela gestão ambiental saltou de 155 para 211 no mesmo período, o que representa um avanço próximo a 40%.

Ainda segundo as pesquisas, o Estado de São Paulo contava em 2009 com 74,6% dos seus municípios com Conselhos Municipais de Meio Ambiente em funcionamento, enquanto em 2012 este número subiu para 87,8%, um crescimento de mais de 13 pontos percentuais em apenas três anos. Mesmo fazendo todas as ressalvas relativas ao possível aparelhamento dos conselhos por parte dos governos locais, os números não deixam dúvida sobre a efetividade do programa em induzir a estruturação dos sistemas de governança ambiental local.

As inúmeras mudanças feitas nos critérios de avaliação, entretanto, não permitem ilações mais aprofundadas sobre o comportamento das notas, principalmente no que concerne ao desempenho ambiental dos municípios e à comparação qualitativa entre eles. Como os ciclos de avaliação ocorreram sob regras diferentes - com alterações mais ou menos substanciais, mas sempre com alguma inovação em relação ao anterior – não é possível garantir que a alteração da nota de um ano para outro represente de fato um avanço ou retrocesso no cumprimento das diretivas. Estas e outras considerações, no entanto, serão devidamente abordadas e contextualizadas no próximo capítulo, onde serão apresentadas as conclusões deste trabalho.

5 CONCLUSÕES

No que diz respeito aos mecanismos de avaliação da gestão ambiental municipal utilizados pelo programa - o que inclui os indicadores de atendimento às diretivas e de proatividade e os critérios referentes à penalização dos passivos - não é possível fazer uma análise mais aprofundada sobre a sua pertinência e adequabilidade, em função das inúmeras alterações que estes critérios sofreram ao longo dos ciclos de avaliação. Conforme exposto no capítulo anterior (página 106), estas alterações, se por um lado podem ser justificadas como parte do processo de ajustes inerente à implementação de praticamente toda política pública, por outro retiram dos critérios alguns dos principais atributos que conferem efetividade a uma metodologia de avaliação: a generalidade, a inteligibilidade e a perenidade.

Sem estes atributos, o caráter de parametrização necessário para dotar as notas de significância fica inevitavelmente comprometido, o que fragiliza qualquer inferência feita em relação à performance ambiental dos governos municipais para além de um mesmo ciclo de avaliação. Ainda que os técnicos sustentem que a nota agregada indique apenas o grau de envolvimento dos municípios com a agenda ambiental proposta pelo Estado de São Paulo – e não exatamente as condições ambientais encontradas nos mesmos - é patente a inadequação de critérios que são constantemente modificados, o que não oferece base de comparação confiável para indicar a variação do grau de comprometimento dos municípios em relação às diretivas ambientais da SMA ao longo da série histórica.

Esta constatação, no entanto, não implica supor que os critérios de avaliação do programa sejam necessariamente frágeis ou inconsistentes; ao contrário, essas alterações sugerem um processo de aprimoramento baseado no acúmulo de conhecimento gerado após o término de cada um dos ciclos de avaliação, momento em que os técnicos podem analisar de forma objetiva o que se mostrou adequado e proceder com os ajustes necessários. Desde que se parta de uma perspectiva imediata, que limite a análise das notas estritamente àquele ciclo de avaliação em específico, a pertinência e utilidade destes critérios podem ser

consideradas adequadas, ao menos no que se refere à capacidade de expressar o grau de compromisso municipal com a agenda ambiental naquele ano. De toda forma, é imperativo reconhecer que estas alterações subtraem das notas boa parte de sua representatividade, principalmente quando se pretende analisar a sua variação no tempo, a fim de apontar eventuais progressos e retrocessos.

Muito mais importante do que a análise fria de seus mecanismos de avaliação, porém, está o aumento da mobilização dos governos locais em torno das questões ambientais suscitado pelo programa. Ao adotar a estratégia de dar visibilidade ao desempenho da gestão ambiental das prefeituras a partir da criação de um Ranking Ambiental de Municípios, atrelando o repasse das verbas da SMA às notas obtidas nas avaliações anuais e certificando aqueles municípios considerados comprometidos com a agenda ambiental, o programa conseguiu desencadear um processo de estruturação da gestão ambiental municipal. A adequação do programa ao processo de disputa política intrínseco à alternância de poder conseguiu criar um novo “problema” para os prefeitos: a necessidade de dispensar um tratamento mais qualificado às questões ambientais locais, sob pena de lidar com o desgaste provocado por uma má colocação no ranking e a exploração política feita por parte dos adversários e das mídias locais, além da possibilidade concreta de ver sua cidade alijada da lista de contemplados com os repasses das verbas do FECOP.

Conforme exposto anteriormente, a simples instituição destes órgãos não implica necessariamente a elevação da qualidade da gestão ambiental, ainda que a criação dos mesmos seja uma variável positiva para que isso possa ocorrer. No entanto, mais importante do que a efetividade dos instrumentos previstos pelo programa para induzir a estruturação destes sistemas de governança ambiental em âmbito local está o impacto político provocado pela instituição do Ranking Ambiental de Municípios. Ao oferecer ao cidadão comum um vislumbre do desempenho da gestão ambiental da sua cidade de uma forma extremamente simples, inteligível e partindo de uma perspectiva comparada (o que não guarda relação com a eventual fragilidade da metodologia de avaliação, e nem mesmo com o grau de representatividade das notas), o fato é que o ranking trouxe um novo fator de preocupação para os gestores locais, que se viram instados a proceder com as

ações de cumprimento das diretivas ambientais para lidar com este aumento de visibilidade e evitar danos à sua imagem junto ao eleitorado e à mídia.

No mesmo sentido, as evidências demonstram que os aspectos políticos suscitados pelo programa são mais efetivos para a elevação da qualidade da gestão ambiental do que as próprias ações estaduais de capacitação das burocracias locais. Apesar de importantes, a transferência de conhecimento e o compartilhamento de boas práticas de gestão não são capazes de, sozinhos, efetivarem uma mudança tão expressiva quanto a ensejada pela mudança de comportamento dos prefeitos em relação às questões ambientais, mesmo sendo (e até mesmo por isso) predominantemente motivada por seu utilitarismo político.

A confrontação dos rankings que elencam os dez municípios melhor colocados por faixa populacional - assim como o ranking considerando todos os municípios, independente de faixa - com as posições destes mesmos municípios no ranking relativo ao Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) demonstra que não é possível apontar relação de causalidade entre o nível de desenvolvimento socioeconômico e a qualidade da gestão ambiental aferida pelo programa. A presença de municípios com posições extremamente modestas no IPRS entre os que alcançaram os melhores resultados nas avaliações reforçam a predominância da variável política entre os fatores críticos de sucesso, já que o principal componente de mudança é a mobilização dos governos locais.

Esta capacidade de indução do comportamento dos prefeitos a partir da instituição do Ranking Ambiental de Municípios é indubitavelmente a maior virtude do programa, o que trouxe uma série de desdobramentos favoráveis à estruturação dos sistemas municipais de governança ambiental e ao aumento do escopo de atuação local na provisão de políticas ambientais. Os efeitos provocados por esta mudança de paradigma foram tão contundentes que colocam em segundo plano até mesmo as eventuais incongruências metodológicas de seus mecanismos de avaliação, já que a mobilização municipal motivada pelo instinto de preservação dos prefeitos é o que efetivamente induz os governos locais em direção ao cumprimento das diretivas.

Em função do PMVA se prestar a avaliar estritamente o grau de comprometimento dos governos locais com a agenda ambiental proposta pelo

Estado, foi possível dar relativa condição de igualdade aos municípios na disputa pelos recursos da SMA, proveniente dos repasses do FECOP, assim como na busca pela obtenção da certificação de distinção ambiental. Os expressivos resultados alcançados nas avaliações do programa por municípios com baixo e médio desenvolvimento socioeconômico demonstram que o grau de prioridade política dado pelos prefeitos se sobrepõe às condições ambientais propriamente ditas, e apontam que o programa está de fato sendo efetivo para induzir o comportamento dos governos locais em direção ao cumprimento da agenda ambiental proposta pela SMA.

Considerando que o objetivo principal do programa é viabilizar o compartilhamento de uma agenda ambiental comum entre o Estado de São Paulo e seus municípios e estabelecer parâmetros de qualidade para a gestão ambiental local, buscando padronizar uma pauta de atuação mínima a partir da transferência de conhecimento, a disseminação de boas práticas e das ferramentas de gestão ambiental disponíveis, é defensável que as avaliações estejam prevalentemente preocupadas em aferir o grau de aderência dos governos à agenda ambiental proposta. A validade desta premissa é reforçada pela intenção da SMA de estabelecer um critério objetivo para definir os contemplados com os repasses das verbas do FECOP, em substituição aos critérios estritamente políticos utilizados anteriormente, ainda que o bom senso recomende ceticismo ante à hipótese de que este tipo de priorização política tenha sido totalmente afastada.

De toda forma, o potencial constrangimento político provocado pelo Ranking Ambiental de Municípios é o principal fator de pressão para induzir os prefeitos a cumprirem com as diretivas, assim como as possíveis vantagens obtidas a partir da certificação, ambas questões muito mais sensíveis à percepção dos prefeitos do que a atratividade apenas relativa dos repasses provenientes dos recursos do FECOP, principalmente para os municípios médios e grandes. O programa acaba se beneficiando do comportamento utilitarista dos prefeitos, instando-os à ação através da transparência “forçada” sobre a gestão ambiental de seus municípios, ainda que sob uma ótica um tanto quanto simplista e carente de contextualização, o que paradoxalmente contribui para a continuidade do programa, pelos motivos já abordados no capítulo III.

O ineditismo da iniciativa, em uma federação fortemente caracterizada pelo isolamento dos entes administrativos, é inequívoco. Encontrar outros casos de políticas públicas onde a esfera estadual tenta estabelecer parâmetros de atuação para os municípios que integram sua circunscrição, a partir da instauração de uma rotina regular de avaliação, é uma tarefa bastante ingrata, diante da raridade de casos similares. Ainda que a Constituição Federal preveja autonomia administrativa a todos os entes federativos, esta não pode ser utilizada como empecilho à formulação de estratégias integradoras, fundamentais para garantir a efetividade de políticas públicas setoriais que envolvam competências comuns, como é o caso da política ambiental no Brasil.

O programa ambiental em comento, porém, vai muito além do ineditismo de seu conteúdo: seus esforços de integração intrafederativa, além de representarem uma autêntica quebra de paradigma no que concerne à gestão ambiental, se utilizam de instrumentos de indução do comportamento das municipalidades bastante contundentes, que se adequam perfeitamente aos aspectos político-institucionais que caracterizam o processo de alternância política e de disputa de poder em âmbito municipal. A capacidade que o programa possui em dialogar com esta dinâmica é o grande diferencial para viabilizar a mudança comportamental dos municípios pretendida pela SMA, considerando que garantir a mobilização dos prefeitos se torna uma tarefa muito mais simples quando a omissão dos mesmos envolve a possibilidade de um prejuízo concreto, seja em termos de queda de popularidade, seja em função da perda das vantagens geradas a partir da obtenção da certificação.

Em grande medida, é o utilitarismo dos prefeitos, preocupados com a exposição negativa no ranking, que garante a continuidade das ações municipais, o que de certa forma aumenta as chances de perenidade do programa. A validade da afirmação, no entanto, não implica avaliar como insignificantes os demais pontos de sustentação do programa, também importantes para a consolidação deste novo arranjo institucional entre o Estado de São Paulo e seus municípios na área ambiental, quer sejam os incentivos utilizados e os estímulos à participação das comunidades locais, via estruturação dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente; tampouco significa supor que todos os prefeitos, indiscriminadamente, façam as

suas escolhas exclusivamente pautados pela perspectiva de obter uma vantagem pessoal. De toda forma, adequar os mecanismos do programa ao “instinto de sobrevivência política” dos prefeitos é uma vantagem inquestionável, que além de oferecer boas perspectivas para a sua continuidade, trabalha a favor da perenidade e da consistência das ações de cumprimento das diretivas ambientais.

O movimento de mobilização dos governos locais em torno das diretivas e a expectativa anual gerada a partir da publicação do ranking oferecem parte das condições necessárias para que as ações ambientais municipais sejam empreendidas de forma mais criteriosa e objetiva, passando a integrar de fato o rol de prioridades dos prefeitos. A variedade temática da agenda ambiental forçou as prefeituras a ampliar os seus escopos de atuação, tomando uma série de medidas até então completamente desconsideradas ou apenas parcialmente executadas, com o objetivo de atender às diretivas ambientais.

Outro aspecto que merece destaque é o incremento da interlocução intermunicipal, em virtude da própria dinâmica de avaliação do programa, que ressalta o caráter de interdependência existente entre alguns indicadores no âmbito de municípios limítrofes, como Esgoto Tratado e Gestão das Águas, por exemplo. Esta influência exercida nas notas de um município pelo comportamento de seus vizinhos estimula o diálogo entre prefeituras de cidades de uma mesma região, o que acaba ampliando a pauta de discussões e criando condições mais favoráveis para o estabelecimento de parcerias, com o intuito de somar esforços para atacar problemas comuns e buscar avanços de forma coordenada. Este contexto também opera no sentido de fortalecer os Comitês de Bacias Hidrográficas, facilitando a interlocução entre seus integrantes, promovendo a integração entre os usuários das águas e a manutenção e recuperação dos recursos hídricos.

A presença de municípios com baixo nível socioeconômico entre os que obtiveram os melhores resultados nos ciclos de avaliação demonstra que o programa Município Verde Azul está efetivamente conseguindo promover um movimento de mobilização municipal em torno das ações ambientais, que aliado aos investimentos estaduais na capacidade de gestão dos municípios está provocando uma mudança concreta na qualidade da governança ambiental local, independente das condições estruturais encontradas. Ao premiar a proatividade dos municípios –

apesar de considerar também os passivos ambientais, efetuando os descontos previstos – e focar primordialmente as ações de cumprimento propriamente ditas ao proceder com as avaliações municipais, o programa estimula a mobilização dos prefeitos, dando condições de igualdade na disputa pelos recursos da SMA.

Tão ou mais importante do que os avanços expressos pelas ações ambientais postas em prática pelos governos locais, está o movimento de mobilização e discussão em torno das questões ambientais suscitado pelo programa, que efetivamente parece ter conseguido inseri-las nas agendas de governo dos municípios. A regularidade das avaliações e os impactos – positivos e negativos – provocados pelo *Ranking Ambiental de Municípios* operam no sentido de consolidar estas práticas, favorecendo a sua perenidade. O acúmulo de conhecimento gerado pelos ciclos de avaliação permite aos municípios conhecerem mais a fundo os seus próprios problemas, viabilizando a implementação de ações de mitigação com maior propriedade, sob uma perspectiva de longo prazo, que transcende o lapso temporal dos governos.

Em um país de dimensões continentais como o Brasil, que não prima pela coordenação federativa e cujos passivos ambientais se acumulam sem que os cidadãos saibam exatamente de quem devem cobrar a sua resolução, o programa ambiental em questão é uma iniciativa extremamente relevante, que pode oferecer novas perspectivas sobre o papel dos estados no sistema de provisão de políticas públicas e na ampliação das possibilidades para a adoção de experiências de coordenação similares em outros estados da federação, contribuindo para a efetividade, a perenidade e a integração das políticas ambientais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; COUTO, C.G. **A redefinição do papel do Estado no âmbito local**. São Paulo em Perspectiva, 10(30), 1996.

_____, FRANZESE, C. **Federalismo e Políticas Públicas**: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil, in Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos, Fundap, 2007.

_____, **Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas do processo de coordenação intergovernamental**. Tese de doutorado apresentada no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2000.

_____, **Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais**, in Revista Brasileira de Administração Pública vol. 39, Rio de Janeiro/RJ, 2005.

AFONSO, JR. **Novos Desafios à Descentralização Fiscal no Brasil**: As Políticas Sociais e as de Transferências de Renda. Texto apresentado ao debate no XVIII Seminário Regional de Política Fiscal, realizado na CEPAL/ILPES, em Santiago do Chile, de 23-26/1/2006, na sessão 7 – “Gobiernos subnacionales y políticas sociales”.

ALMEIDA, M. H. T. **Federalismo, democracia e governo no Brasil**: idéias, hipóteses, evidências. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 51, p. 13-34. 2001.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan. 2000

_____, **Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v.45, n. 3, p. 431 – 458, 2002.

_____, **Apresentação** In: Revista de Sociologia e Política, p. 24, 2005.

CAVALCANTI, C. Revista Iberoamericana de Economía Ecológica. vol. 1, p. 5, 2004.

DYE, T.R. **The policy analysis**. Alabama: The University of Alabama Press, 1976.

FRANZESE, C. **Federalismo cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. Tese de doutorado apresentada na Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

FREY, K. **Políticas Públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In Planejamento e Políticas Públicas, n.21, IPEA, 2000.

_____, K. **A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local.** In *Ambiente & Sociedade* - Ano IV – n. 9, 2001.

FERREIRA, Leila da Costa. (1996), “**A busca de alternativas de sustentabilidade no poder local**”, in FERREIRA, Leila da Costa e VIOLA, Eduardo (orgs.). *Incertezas de sustentabilidade na globalização*, Campinas, Universidade Estadual de Campinas.

FONSECA, Valéria S. da. **A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos.** In VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. (Orgs.). *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 47-66.

JACOBI, P. **Meio ambiente e sustentabilidade.** In Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas, edição especial, São Paulo.1999.

MARCH, James G. e OLSEN, Johan P. **Institutional Perspectives on Governance.** In: Hans-Ulrich Derlien et. al. (orgs.). *Systemrationalität und Partialinteresse. Festschrift für Renate Mayntz*, Baden-Baden: Nomos, 1994.

NEVES, E. **Estudos avançados.** vol.26 no.74 São Paulo, p.9, 2012.

PARIS, David C.; REYNOLDS, James F. **The Logic of policy Inquiry.** New York/London, 1983.

PEREZ, José Roberto Rus. **Avaliação do Processo de Implementação: algumas questões metodológicas.** In: Elizabeth Melo Rico (org.): *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998, p.65-73.

RODDEN, J. **Federalismo comparado e descentralização** : sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, jun, 2005.

SOUZA, Celina. **Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização.** In *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.10, n. 3, p. 111, jul-set, 1996.

_____. **Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências.** *Lua Nova*, São Paulo, n. 52, p. 5-28, 2001.

_____. **Ciências de saúde coletiva** v.7 n.3 São Paulo, p.12. 2002

_____. **São Paulo em Perspectiva.** vol.18 no.2 São Paulo, Abril/Junho, p.1, 2004.

_____. **Revista de Sociologia e Política.** Nº 24, junho 2005, p. 112, 2005.

_____. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 40, 2006.

WINDHOFF-Héritier, Adrienne. **policy-Analyse: eine Einführung**. Frankfurt am Main/New York: Campus, 1987.