

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

LUCAS OTAVIO PERES

**O PROGRAMA MUNICÍPIO VERDEAZUL COMO NORTEADOR NA
FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
uma análise da proposta do Índice de Avaliação Ambiental como indicador ambiental
para Aglomeração Urbana de Franca-SP**

**FRANCA
2021**

LUCAS OTAVIO PERES

**O PROGRAMA MUNICÍPIO VERDEAZUL COMO NORTEADOR NA
FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:**
uma análise da proposta do Índice de Avaliação Ambiental como indicador ambiental
para Aglomeração Urbana de Franca-SP

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do Título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas. Linha de pesquisa: Desenvolvimento Urbano, Regional e Ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Mauro Ferreira

**FRANCA
2021**

P437p

Peres, Lucas Otavio

O PROGRAMA MUNICÍPIO VERDEAZUL COMO NORTEADOR NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS : Uma Análise da Proposta do Índice de Avaliação Ambiental como Indicador Ambiental para Aglomeração Urbana de Franca-SP / Lucas Otavio Peres. -- Franca, 2021

140 p. : il., tabs., mapas

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp),
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca

Orientador: Mauro Ferreira

1. Política Pública. 2. Meio Ambiente. 3. Programa Município VerdeAzul.
4. Aglomerado Urbano. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

LUCAS OTAVIO PERES

**O PROGRAMA MUNICÍPIO VERDEAZUL COMO NORTEADOR NA
FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**
uma análise da proposta do Índice de Avaliação Ambiental como indicador ambiental
para Aglomeração Urbana de Franca-SP

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do Título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas.

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador: Prof. Dr. Mauro Ferreira

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” *campus* Franca/SP

Membro Titular: Prof. Dra. Fernanda Mello Sant Anna

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” *campus* Franca/SP

Membro Titular: Prof. Dr. Rafael Costa Freiria

Universidade Estadual de Campinas

FRANCA, 29 de janeiro de 2021.

Aos meus pais, por nunca desistirem de mim...

*A todas as pessoas que nos deixaram (in memoriam) ou
colocam sua vida em risco na luta pela causa ambiental e
construção de um mundo equilibrado.*

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus por nunca ter me deixado desistir, por mais difícil que o desafio pudesse parecer. Ainda que no campo da razão eu questionasse, em meu coração Você dizia: Eu estou aqui!

Agradeço aos meus pais Juvenor e Cida pela vida, pelos cuidados, pelos ensinamentos, pela paciência, pelo amor incondicional e por serem exemplos de tanta superação, para nunca deixar faltar livro e comida na mesa de um filho. Com todas as limitações, vocês sempre incentivaram meus estudos.

Aos meus irmãos Matheus e Gustavo por, cada um a seu jeito e seu tempo, estarem sempre ali quando precisei.

Além de Deus e minha família, agradeço a todos que contribuíram com meus 37 anos de história e conseqüentemente com este trabalho, e peço desculpas aqui se me esquecerei de algum nome. Mas, pela ordem cronológica que entraram na minha vida represento todos, agradecendo nominalmente:

Aos meus amigos e professores do ensino fundamental e médio, com muito dos quais não falo há um tempo, obrigado por serem os pilares disso tudo. Os nomes são muitos, mas aqui represento todos dessa história pelos mais marcantes que passaram por ela: Danila, Danusa, Fábio, Giovana, Luana, Tatiana, Nathália, Marina, Guilherme, Igor, Janaína Guedes, Janaína Inácio, Fernanda, Aline, Josiane e Vanessa.

Às minhas amigas, “Biodivas”, Andrezza, Jessica, Maria Laura, Ana Paula, Mariana, Emeline, por cada passo, cada noite de estudo, cada carona, cada lágrima, cada sorriso nos 4 anos de graduação e pelos já 16 anos de inspiração que contribuem para este trabalho, este título e para minha vida.

Aos meus professores da graduação em Ciências Biológicas aqui representados pela Profa. Dra. Rosemary e Profa. Dra. Janete, pelos ensinamentos acadêmicos e também pelo acolhimento, conselhos e respeito nos momentos de que necessitei.

Aos meus amigos “de Ribeirão Preto”, cidade-polo de nossas ciladas, que participaram muitas vezes dificultando minha vida acadêmica pelos convites à boêmia, mas que a seu tempo e a seu modo contribuíram de forma muito mais expressiva na formação de meu caráter por meio da escola da vida. Pelo tempo que me conduzem pelas ciladas da vida, respectivamente: André, Marco, Priscila, Roberta, Elio, Mirella,

Johnny, Ananda, Cris, Nahim, Bia, Lininha, Angélice, Luli, Joice, Jamile, Vinnie, Breno, Lincon e Bruno.

À minha orientadora na iniciação científica, Profa. no Programa de Mestrado em Políticas Públicas e amiga, Tatiana Noronha, por despertar meu interesse pelo meio acadêmico, pela sensibilidade de me indicar a um programa de mestrado com o qual eu me identifico, pelas orientações, conselhos e amizade.

Ao meu amigo Estevão, ex-prefeito e ex-secretário de Meio Ambiente de Orlandia, pela confiança e por ser meu referencial humano e principal fonte de inspiração política.

Aos meus colegas e professores da turma 2018 do PPG-PAPP – *campus* Unesp Franca, pela companhia e ensinamentos durante quase um ano às noites de sexta e dias de sábado, pelos bons papos, pelas risadas, pelas partilhas e pela caminhada juntos. E em especial, aos meus amigos Carla e Inácio: eu não teria conseguido sem vocês.

Ao meu orientador Mauro Ferreira pelos ensinamentos, por aceitar me acompanhar neste desafio e acreditar até o último momento, ainda que minhas circunstâncias dificultassem o processo.

À Unesp, *campus* Jaboticabal e *campus* Franca, pelos ensinamentos recebidos respectivamente na graduação e pós-graduação para uma vida profissional ética, humana e responsável.

Às minhas amigas campineiras e carnavalescas Mari e Carol, sobre as quais Deus age para me preencherem enquanto amigas e para oferecerem pouso toda vez que passo por Viracopos.

Às minhas amigas e amigo no Pará que há 2 anos me acolhem, torcem e vibram por mim: Carol, Jana, Jessia, Josi e João Paulo.

E a três amigas que não se encaixam em nenhum dos grupos anteriores, mas que tiveram papel crucial pela fé depositada em mim na conclusão deste trabalho: Gisele, Rosana e Elaine – muito obrigado por existirem para mim.

“Na natureza, nada existe sozinho”

Rachel Carson

RESUMO

As instituições públicas – governamentais ou não – e as normas que com a contribuição delas são institucionalizadas assumiram um papel relevante na defesa de políticas públicas ambientais descentralizadas e participativas, como defende a Constituição Federal e a Política Nacional do Meio Ambiente. Porém, diante da reorganização e concentração dos espaços urbanos contemporâneos, como é o caso da Aglomeração Urbana de Franca (AUF) criada em 2018, surge a necessidade da formulação das políticas públicas ambientais regionais que orientem o trabalho conjunto dos municípios, além de compor o Estatuto da Metrópole obrigatório a esses espaços. Para isso, são necessários bons indicadores sociais aplicáveis à questão ambiental que orientem a formulação desse planejamento ambiental regional. Desse modo, este trabalho tem como objetivo analisar o Índice de Avaliação Ambiental (IAA) do Programa Município VerdeAzul (PMVA) como indicador norteador na formulação e no aprimoramento das políticas públicas ambientais, para os municípios da AUF. Através da análise dos mecanismos de superação aos entraves à descentralização e participação social que constam nas normas que institucionalizam o programa, verificou-se que o PMVA foi se aprimorando na superação aos entraves à descentralização e à participação social. Porém, ainda carece de mecanismo de superação aos entraves de ordem financeira por parte do estado de São Paulo e à incompreensão dos executivos municipais dos benefícios advindos do cumprimento dos critérios de avaliação. A boa adesão do IAA, às propriedades desejáveis a um bom indicador social, faz do IAA um bom indicador aplicável à questão ambiental. Mas a avaliação do desempenho do IAA dos municípios se mostrou comprometida, possivelmente causada pela adesão descompromissada do executivo municipal no cumprimento dos critérios de avaliação. Essa falta de comprometimento pode ser revertida com o aprimoramento das ações e procedimentos operacionais que revertam os entraves financeiros e ampliem o horizonte de benefícios vislumbrados com o desenvolvimento das ações propostas pelo PMVA, sempre envolvendo os municípios no processo de reformulação da Política Pública. Com uma adesão compromissada por parte dos municípios, o Índice de Avaliação Ambiental do Programa Município VerdeAzul pode ser considerado bom indicador norteador na formulação e no aprimoramento das Políticas Públicas Ambientais, para os municípios do Aglomerado Urbano de Franca.

Palavras-chave: Política Pública. Meio Ambiente. Programa Município VerdeAzul. Aglomerado Urbano.

ABSTRACT

Public institutions – governmental or not – and the regulations that are institutionalized with their contribution have undertaken a relevant role defending decentralized and participatory environmental policies, as advocated by the Federal Constitution and the National Environment Policy. However, in the face of the reorganization and concentration of contemporary urban spaces, as is the case of the Urban Cluster of Franca (UCF) created in 2018, resulted in the need for the formulation of regional environmental public policies that guide the joint work of municipalities, in addition of being provided in the Statute of the Metropolis mandatory to such spaces. In this regards, good social indicators applicable to the environmental issues are required to guide the formulation of such regional environmental planning. Thus, this work aims to assess the Environmental Assessment Index (IAA) of the VerdeAzul Municipality Program (VAMP) as a guide indicator in the formulation and improvement of environmental public policies for the municipalities of UCF. Through the analysis of the mechanisms to discourage hurdles to decentralization and social participation provided in the regulations that institutionalize the program, it was identified that the VAMP was improving in the fight against barriers to decentralization and social participation. However, it still lacks a mechanism to overcome the financial obstacles on the part of the state of São Paulo and the misunderstanding of municipal authorities of the benefits arising from the compliance with the evaluation criteria. The good adherence of the IAA to desirable properties to a good social indicator make the IAA a good indicator applicable to the environmental issue. However, the evaluation of the performance of the IAA of the municipalities was compromised, possibly caused by the uncommitted adherence of the municipal authorities in the fulfillment of the evaluation criteria. This lack of commitment can be reversed with the improvement of operational actions and procedures that reverse financial barriers and broaden the horizon of benefits envisioned with the development of the actions proposed by the VAMP, always engaging the municipalities in the process of reformulation of public policy. With a commitment by the municipalities, the Environmental Assessment Index of the VerdeAzul Municipality Program can be considered a good guide indicator in the formulation and improvement of Environmental Public Policies for the municipalities of the Urban Cluster of Franca.

Keywords: Public Policy. Environmental. VerdeAzul Municipality Program. Urban Cluster.

APRESENTAÇÃO

Se três palavras pudessem resumir minha infância, eu apostaria em inquieto, curioso e questionador. Incentivado pelos meus pais que tiveram pouco estudo, sempre vi a escola como uma possibilidade de transformar a minha vida e da minha família em algo melhor. Porém, minha inquietude nunca se limitou aos muros de casa e ainda criança, o prazer de estar na natureza ou com os seres vivos desta me encantava. Considerada a limitação financeira de minha família, me matriculava em todos os cursos de formação complementar gratuitos da pequena cidade de Orlandia, interior de São Paulo, mesmo que para isso eu transitasse quilômetros de bicicleta ou transporte público, antes mesmo de completar 12 anos. Datilografia, informática, teatro, gestão, recursos humanos, matemática financeira, expressão corporal foram só alguns deles.

Sempre entre os melhores alunos da turma, consegui uma das 40 vagas disponíveis na ETEC Alcídio de Souza Prazo para cursar um Ensino Médio em uma escola pública que na época se configurava entre as melhores escolas técnicas públicas do estado de São Paulo. Ainda no ensino médio, tentei conciliar estudo com trabalho, mas minha sede pelo conhecimento me fez optar apenas pelos estudos, com a frase de meu pai que sempre viverá em mim: “Não vou poder te dar luxo, mas para você estudar até o final do ensino médio a gente dá um jeito”. Para fazer valer o investimento, cursei à noite concomitantemente na mesma ETEC a primeira turma do Curso Técnico de Administração de Empresas, além do Curso Técnico de Informática e Curso Técnico em Vendas, na sequência.

Ao fim do ensino médio, apesar do latente desejo de cursar Ciências Biológicas, tinha consciência da necessidade de trabalhar para contribuir em casa e construir pontes para continuação dos meus estudos. Assim, via na vida pública uma oportunidade de iniciar minha profissional e através de seleções e concursos, trabalhei no Cartório Eleitoral e na Prefeitura Municipal de Orlandia até 2003 para finalmente em 2004 assumir minha independência financeira, ao ingressar na Companhia Paulista de Processamento de Dados do estado de São Paulo, em Ribeirão Preto.

Ao tomar conhecimento do recém-criado, em 2002, curso de graduação em Ciências Biológicas noturno no Câmpus da Unesp Jaboticabal, retomei os estudos com livros e apostilas emprestadas e em 2004 prestei vestibular e, sem cursinho preparatório,

fui aprovado para em 2005, iniciar meu sonho da graduação que eu sempre quis, em uma Universidade pública e de qualidade. Foram 4 anos morando e trabalhando em Ribeirão Preto das 8h às 17h, para estar presente a 55 km, de carona e transporte coletivo, em Jaboticabal das 19h às 23h, muitas vezes chegando em casa após 1h da madrugada e tendo de retornar para aula prática em Jaboticabal aos sábados de manhã, às 7h. Apesar de ser o único aluno da turma que trabalhava formalmente, das dificuldades para estudos complementares na biblioteca, iniciação científica, estágios obrigatórios, viagens e aulas práticas em períodos diurnos, concluí a licenciatura em 2008 sem reprova em nenhuma disciplina.

Apesar do precoce interesse pelas Ciências Naturais, a gestão sempre fez parte da minha vida e, em 2009, fui aprovado na FEA-USP Ribeirão Preto para a graduação em Ciências Contábeis, a qual cursei por 2 anos. Após esse período, percebi que o meu amor maior sempre foi a Biologia e, ainda sem saber muito bem qual das áreas mais me fascinava, fui conduzido por uma aprovação em um processo seletivo em 2012 para a maior escola da minha vida: lecionar nas disciplinas de Ciências e Educação Ambiental por 2 anos, para alunos do ensino fundamental II em Orlandia, minha cidade natal.

Através do interesse pelo tema e por um projeto de Educação Ambiental proposto à Secretaria Municipal do Meio Ambiente, fui convidado para assumir a Chefia do Departamento de Meio Ambiente de Orlandia, nos anos de 2014 e 2015, iniciando meu trabalho direto com políticas públicas ambientais, com articulações ambientais em Conselhos Locais e Regionais e a Interlocação do Programa Município VerdeAzul, em Orlandia.

Em 2016, me afasto pela primeira vez do serviço público para me dedicar novamente aos estudos, após ser aprovado novamente em Ciências Biológicas noturno no Câmpus da Unesp Jaboticabal, dessa vez interessado em cursar a modalidade bacharelado. Neste mesmo ano, conheço na Universidade a professora Dra. Tatiana Noronha que orientou com uma sensibilidade ímpar meu antigo desejo de desenvolver um projeto de iniciação científica e participar de um Grupo de Estudo, ambos relacionados à educação ambiental.

Cumpridos os créditos obrigatórios em disciplinas do bacharelado, fui convidado e novamente assumi, em Orlandia, um cargo de assessoria, em 2017, e posterior chefia em 2018 do departamento ambiental do município, novamente com a função de

interlocução com o Programa Município VerdeAzul. Dessa função de interlocutor, resultam as duas melhores pontuações que o município de Orlândia alcançaram desde sua criação até o ano de 2020.

Concomitantemente, segui com minha orientação na iniciação científica e grupos de estudo na Universidade, e dessa orientação surgiu uma amizade, e dessa amizade surgiram conversas e dessas conversas, a sugestão para que eu conhecesse o Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. E graças à sensibilidade alheia, se findaram os anos pelos quais eu busquei um Programa de Mestrado que se encaixasse exatamente para aquilo que eu amava e a vida graciosamente me conduziu: Gestão, Políticas Públicas e Meio Ambiente.

Em 2018, fui aprovado no sugerido e apresentado PPG Planejamento e Análises de Políticas Públicas da Unesp, *Campus Franca*, tendo o meu trabalho como objeto de estudo a Política Pública Ambiental Paulista, com a qual eu trabalhava por 4 anos: O Programa Município VerdeAzul. Além das disciplinas às sextas e sábados, o programa me ofereceu riquíssimas experiências com a oportunidade de participar do Grupo de Estudos em Política e Direito Ambiental Internacional, seminários, congressos e outros eventos científicos, além da publicação de dois capítulos de livro através da Conferência da Terra.

Em meados de 2019, deixei após 18 anos a segurança da efetividade de funcionário público para, após uma seleção na iniciativa privada, aceitar o instigante desafio que exerço até então de buscar através de ações coordenadas minimizar e mitigar na Amazônia os impactos causados pela Construção de Belo Monte às Comunidades Indígenas no Médio Xingu. Tenho aprendido muito nessa maior floresta do mundo, com esses povos detentores de conhecimentos milenares.

Assim, devido à certeza do desafio que é lutar pela construção de um meio ambiente justo, equilibrado e que não ceda em desvantagem como historicamente cedeu às recorrentes pressões impostas pela dimensão social e, especialmente, pela dimensão econômica, estou convencido de que minha inquietude, minha curiosidade e meu espírito questionador sempre movimentarão minha vida pessoal e profissional, na construção de um mundo sustentável.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Trabalhos selecionados no levantamento bibliográfico.....	32
Tabela 2 - Resoluções do PMVA identificadas e selecionadas para análise.....	35
Tabela 3 - Entraves para implementação da descentralização	46
Tabela 4 - Entraves para implementação da participação social	46
Tabela 5 - Redenominações de terminologias do PMVA – ciclo 2011	59
Tabela 6 - Peso das diretivas nos ciclos do PMVA de 2012 e 2013.....	63
Tabela 7 - Peso das diretivas nos ciclos do PMVA de 2013 e 2014.....	67
Tabela 8 - Regiões do PMVA – ciclo 2018.....	79
Tabela 9 - Entraves à Descentralização e os Mecanismos de superação implementados pelo PMVA.....	83
Tabela 10 - Propriedades desejáveis em um bom indicador social	90
Tabela 11 - Total de municípios com CONDEMA e proporção de municípios que possuem COMDEMA, por condição de atividade do conselho.....	94
Tabela 12 - Total de Adesão do IAA às propriedades desejáveis	98
Tabela 13 - Caracterização dos Municípios do AUF.....	103
Tabela 14 - IAAs por ano dos municípios do AUF, com destaque para o IAA>80	106
Tabela 15 - Número de Alterações e Ações dos Critérios do Avaliação do PMVA ...	111
Tabela 16 - Desempenho no Indicador da Diretiva de Conselho Ambiental nos Municípios do AUF de 2011 a 2018.....	117

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Arcabouço Teórico	29
Figura 2 - Mapa destacando os municípios da AUF.....	104
Figura 3 - Quadro de vantagens e limitações do IAA.....	108
Figura 4 - Desempenho do IAA entre 2011 e 2018 nos municípios da AUF	113

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APP	Área de Proteção Ambiental
AUF	Aglomeración Urbana de Franca
AIA	Autos de Infração Ambiental
CETESB	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
COMDEMA	Conselho Municipal de Meio Ambiente
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONSEMA	Conselho Estadual do Meio Ambiente de São Paulo
DER	Departamento de Estradas e Rodagem
EMPLASA	Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano
ETA	Estação de Tratamento de Água
ETE	Estação de Tratamento de Esgoto
FECOP	Fundo Estadual de Combate à Pobreza
FEHIDRO	Fundo Estadual de Recursos Hídricos
GT	Grupo de Trabalho
IAA	Índice de Avaliação Ambiental
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICTEM	Indicador de Coleta e Tratabilidade de Esgoto do Município
IQR	Índice de Qualidade de Resíduos
IQA	Índice de Qualidade das Águas
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAEMV	Projeto Ambiental Estratégico Município Verde
PAEMVA	Projeto Ambiental Estratégico Município VerdeAzul
PMVA	Programa Município VerdeAzul
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PP	Pendências e Passivos (Ambientais)
RGA	Relatório de Gestão Ambiental
RM	Região Metropolitana

RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural
SiCAR	Sistema do Cadastro Ambiental Rural
SIDEC	Sistema Integrado de Defesa Civil
SIMA	Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SMA	Secretaria do Meio Ambiente
TCRA	Termos de Compromisso de Recuperação Ambiental
UGRHI	Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
1.1 Procedimentos Metodológicos	30
1.1.1 Coleta de dados	31
1.1.1.1 Levantamento bibliográfico	31
1.1.1.2 Pesquisa Documental.....	32
1.1.2. Análise de Dados	35
2 A DESCENTRALIZAÇÃO, A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E O PROGRAMA MUNICÍPIO VERDE AZUL	38
2.1 A descentralização e participação social no ciclo político	38
2.1.1 <i>Policy analysis</i> , análise de estilos políticos e a participação social	38
2.1.2 A descentralização e sua influência na Política Nacional de Meio Ambiente	41
2.2 O Programa Município VerdeAzul	47
2.2.1. Descentralização e participação social da política ambiental estadual: os 21 projetos ambientais estratégicos paulistas.....	47
2.2.2. Projeto Ambiental Estratégico Município Verde.....	49
2.2.3 O Projeto Ambiental Estratégico Município VerdeAzul	54
2.2.4 O Programa Município VerdeAzul	58
2.2.5. O Programa Município VerdeAzul entre Publicações e Revogações	65
2.2.6 O Programa Município Verde Azul em Ciclos Quadrienais	76
3 O IAA COMO INDICADOR SOCIAL VOLTADO À QUESTÃO AMBIENTAL...	86
3.1 Avaliação de políticas públicas: as escolhas do avaliador	86
3.1.1 Avaliação de resultados e as propriedades desejáveis em um bom indicador social	88
3.2 Análise do IAA como um bom indicador social	91
3.2.1 Relevância para agenda política.....	91
3.2.2 Validade da representação do conceito	92
3.2.3 Confiabilidade da medida.....	92
3.2.4 Cobertura populacional	93
3.2.5 Sensibilidade e especificidade às ações previstas	93
3.2.6 Transparência metodológica na sua construção.....	95

3.2.7. Comunicabilidade	95
3.2.8. Factibilidade operacional na sua execução.....	96
3.2.9 Periodicidade na sua atualização.....	96
3.2.10. Desagregabilidade populacional e territorial	97
3.2.11. Comparabilidade da série histórica	97
3.2.12 Resultado da adesão do IAA às propriedades de um bom indicador social.	98
4 A AGLOMERAÇÃO URBANA DE FRANCA E O DESEMPENHO DE SEUS MUNICÍPIOS NO PMVA.....	99
4.1 O aglomerado urbano de Franca	99
4.2 O índice de avaliação ambiental do PMVA da aglomeração urbana de Franca	105
4.3 O levantamento bibliográfico e o Programa Município VerdeAzul	107
4.4 Considerações sobre o uso do IAA como indicador ambiental para a AUF.	109
CONSIDERAÇÕES FINAIS	119
REFERÊNCIAS	122
ANEXOS	131
APÊNDICE I – PROPOSTA DE MECANISMOS DE SUPERAÇÃO AOS ENTRAVES À IMPLEMENTAÇÃO DO PMVA.....	138

INTRODUÇÃO

Com a globalização e o crescimento populacional do último século, assuntos públicos, políticos ou coletivos necessitavam de certo tipo de orientação para tomadas de decisões, remetendo a problemas que são públicos em oposição aos privados. Essas orientações, chamadas de políticas públicas, serão tratadas neste projeto como um conjunto de medidas diretas e indiretas para superar problemas em prol do bem coletivo, como propõe Madeira (2014).

São inúmeras as definições de políticas públicas. Souza (2006) conclui que não existe uma melhor definição e destaca o sentido de alguns autores que estudaram a relação entre as ações do governo e o interesse coletivo. Ainda, segundo o autor, a definição mais popular de políticas públicas é atribuída a H. Laswell: “quem ganha o quê, por que e que diferença faz” (SOUZA, 2006, p. 24).

Conforme os estudos de Frey (2000), as políticas públicas começam a ser inseridas na seara das ciências políticas entre os anos de 1950 (Estados Unidos) e 1970 (Europa). Enquanto nos Estados Unidos o foco dos estudos foi no Estado, suas instituições e nos estudos sobre as ações do governo, na Europa surgiu como uma explicação do papel do Estado e de sua instituição – o governo.

Enquanto os países desenvolvidos traçavam estudos sobre suas políticas públicas, países em desenvolvimento, como os da América Latina, não conseguiram estabelecer políticas coesas capazes de impulsionar a economia e promover a igualdade social, principalmente porque suas políticas não conseguiram implementar uma política pública de longo prazo, devido a reviravoltas institucionais e democráticas que os países latino-americanos sofreram buscando promulgar uma Constituição onde os direitos e deveres fossem garantidos, estruturando um projeto de desenvolvimento (SOUZA, 2006; MADEIRA, 2014).

No caso do Brasil, foram promulgadas oito Constituições (1822; 1824; 1891; 1934; 1937; 1946; 1948; 1967; 1969) até chegarmos à Carta Magna de 1988 que estabelece como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o

bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Para alcançar esses objetivos, a Constituição Brasileira é um dos principais norteadores de duas etapas importantes de uma política pública, a formulação e a implementação, destacando-se o considerável progresso onde os interesses individuais induzem a um movimento coletivo, envolvendo o papel desempenhado pelas instituições no desenvolvimento das políticas públicas através da reorganização da dimensão político-institucional indispensável para o desenvolvimento do Estado, uma vez que visa à participação social tão importante em um regime democrático (SOUZA, 2006; MADEIRA, 2014).

Tão relevante e interconectado à dimensão político-institucional o desenvolvimento de um Estado engloba um utópico equilíbrio com as dimensões sociais, econômicas e ambientais, já que a dimensão ambiental normalmente cede às pressões sofridas pelas outras dimensões, causando um desequilíbrio originalmente proposto na luta por recursos financeiros para sua área política (MADEIRA 2014; FREY, 2000).

Sendo assim, todas as políticas públicas, especialmente as políticas públicas ambientais, deveriam ter por base a sustentabilidade onde o desenvolvimento econômico está associado ao progresso social, e estes ao uso consciente e equilibrado dos recursos naturais e à melhor distribuição dos assentamentos humanos e atividades econômicas, sem o rompimento da identidade cultural dentro de contextos espaciais específicos (MADEIRA, 2014; VAN BELLEN, 2006). Segundo Van Bellen (2006), essa combinação e esse equilíbrio da sustentabilidade sob a perspectiva político-institucional, econômica, social, ambiental, geográfica e cultural são uma exigência da própria meta de desenvolvimento sustentável¹.

Antecedendo a essa discussão, segundo Salheb *et al.* (2009), as questões ambientais só começaram a ser discutidas em círculos internacionais e ganhar relevância a partir da década de 1970, com a criação do chamado Clube de Roma (1968)

¹ Segundo o conceito de desenvolvimento discutido dentro da Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento criada pela ONU em 1983, e publicado em 1987 no documento conhecido como “Relatório de *Brundtland* – Nosso Futuro Comum”, que possui como base a necessidade de se pensar nos limites do desenvolvimento diante da insustentabilidade econômica, social e ambiental contemporânea, desenvolvimento sustentável é aquele “que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades” (CMMAD, 1991, p. 46; VASCONCELOS; SILVA JUNIOR, 2016).

e a Conferência das Nações Unidas sobre o Homem e o Meio Ambiente (1972) que discutiu o documento denominado "Os Limites do Crescimento" publicado em 1972 pelo Clube de Roma.

Percebe-se aí a relevância que as instituições não governamentais do Clube de Roma tiveram na Conferência organizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) no mesmo ano, onde os resultados do primeiro levaram a divergências na segunda, conferindo a formação de dois blocos: os desenvolvimentistas, subdesenvolvidos e os países que propunham o desenvolvimento zero, já desenvolvidos (SALHEB *et al.*, 2009).

Nesse cenário internacional, Salheb *et al.* (2009) apontam que a luta pela defesa dos interesses econômicos internacionais influenciou nas políticas públicas dos Estados, na qual o Brasil tomou partido no segundo grupo, motivado pela política desenvolvimentista que o país defendia. O autor ainda faz um levantamento da tradição e legado histórico das políticas públicas brasileiras desde a década de 1930, no qual destaca o caráter desenvolvimentista, conservador, centralizador e autoritário de nosso Estado (SALHEB *et al.*, 2009).

Em seu trabalho sobre os aspectos históricos da legislação ambiental brasileira, Freiria (2015) retrocede ainda mais e aponta quatro contextos em que o fragmentado e complexo conjunto de legislações ambientais se constituiu desde o descobrimento do Brasil. O primeiro momento, ainda enquanto colônia com o regime de sesmarias portuguesas reproduzido nas Ordenações Afonsinas (1446), Manuelinas (1521) e Filipinas (1603), passando posteriormente pelo Império e sua Constituição Imperial (1824) – art. 179, inciso XXII, bem como a Lei de Terras – Lei 601, de 18 de setembro de 1850, que refletiram em suas legislações a preocupação pela ocupação do território e subsequente garantia de propriedade (FREIRIA, 2015).

Em um segundo momento, Freiria (2015) aponta que o Estado brasileiro buscou regulamentar, por intermédio de leis especializadas e setoriais, a utilização dos recursos naturais enquanto matérias-primas para um Estado em desenvolvimento. Os destaques aconteceram na década de 1930, com a criação por lei federal do Código das Águas (1934), do Código Florestal (1934), do Código de Pesca (1938), do Código de Minas (1940), seguidos na década de 1960 da formulação da Lei de Proteção à Fauna (1967) e da reformulação do Código Florestal (1965) e do Código de Pesca (1967).

Já em 1967, a Política Nacional de Saneamento Básico instituída buscou harmonizar, em uma segunda edição publicada no mesmo ano, seus preceitos com a Política Nacional de Saúde, indicando que a legislação ambiental brasileira “começa ao longo da história a instituir políticas públicas relacionadas com aspectos ambientais (sejam relacionadas com proteção, sejam relacionadas com exploração)” (FREIRIA, 2015, p.166). Transita-se, assim, para o terceiro momento apontado pelo autor, que refletia em uma legislação ambiental focada no controle técnico e pontual da poluição, especialmente através dos Planos Nacionais de Desenvolvimento de 1971 e 1975, sem discutir o modelo vigente de desenvolvimento (FREIRIA, 2015).

Isso se deve às discussões ambientais fomentadas nos círculos internacionais da década de 1970 – com destaque para a Conferência de Estocolmo, em 1972, e a Conferência de Tbilisi, em 1977 – que, direcionadas no cenário nacional por Paulo Nogueira Neto (primeiro secretário especial de meio ambiente), conduziram para a promulgação da Lei Federal nº 6.938 de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).

Para Freiria (2015), a PNMA marca o início do quarto e último período que perdura até os dias atuais, caracterizando-se como a primeira política pública legitimamente ambiental, buscando sistematizar de maneira interdisciplinar e com instrumentos de gestão e planejamento a relação do homem com o meio natural. Destaca-se, nessa política pública, o caráter coordenador, fiscalizador, preservacionista, assessor e executor da PNMA que criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) e o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) (SALHEB *et al.*, 2009).

Mais tarde, possivelmente influenciado pela PNMA (1981), pelo conceito de desenvolvimento sustentável (1987), além da pressão internacional, a nova Constituição Brasileira deu destaque à questão ambiental, ao garantir um capítulo próprio para o Meio Ambiente, onde no *caput* do art. 225 garante que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e as futuras gerações” (BRASIL, 1988, p. 127).

Se diversas propostas envolvendo a dimensão ambiental foram esquecidas no arcabouço jurisdicional devido a pressões do capital internacional, Salheb *et al.* (2009) destacam que o mesmo não ocorreu com a PNMA graças à sociedade civil organizada que saiu em defesa do ideal de unidade através de uma gestão integrada proposta por essa Política Pública Ambiental, reforçando a importância da participação social nas políticas públicas. Destaca-se, no início da década de 1990, a participação social relevante da sociedade civil organizada observada durante a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, a Rio-92, onde houve a celebração de importantes documentos da política ambiental internacional que buscavam integrar esforços em diversas frentes com a participação e envolvimento coletivo.

O mesmo caráter integrador das políticas ambientais internacionais, previamente proposto na PNMA no *caput* art.6º da lei federal, foi reforçado no *caput* do art. 7º da Política Estadual de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, instituída pela Lei Estadual nº 9.509 de 1997, nos quais em ambas definem a participação da União, estados e municípios (BRASIL, 1981; SÃO PAULO; 1997), caracterizando de forma atípica as políticas ambientais como descentralizadas, a partir de então.

Nesse ínterim descentralizador, participativo, mas ainda fragmentado, surgem, na década de 1990 e 2000, novas políticas ambientais setoriais, buscando uma gestão integrada e sistematizada a partir de uma Política Nacional com os demais entes federativos e Políticas Públicas vinculadas. Como exemplo de Políticas ambientais que surgiram nesse período, Freiria (2015) cita a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNRH) criados em 1997; a Política Nacional de Educação Ambiental, em 1999; Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e a instituição dos planos de manejo, em 2000; O Estatuto das Cidades, em 2001; as diretrizes nacionais para saneamento, em 2007; entre outros.

Em 2007, também atendendo a essa diretriz de descentralização proposta nas políticas nacionais e na política paulista de meio ambiente, foi criado pelo estado de São Paulo o Projeto Município Verde, instituído pela Resolução SMA 09/2008 e redominado em 2011 pela Resolução SMA 55/2011 para Programa Município VerdeAzul (PMVA), sendo reafirmado como política de Estado pelo Decreto Estadual

Paulista nº 58.976/2013. Assim, programa instituído e institucionalizado como política pública ambiental, “visa estimular e auxiliar as prefeituras paulistas na elaboração e execução de suas políticas públicas estratégicas relacionadas às questões ambientais” (SÃO PAULO, 2013c), conduzindo para o cumprimento da agenda relacionada ao saneamento ambiental e ao desenvolvimento sustentável do estado de São Paulo, com certificação e prioridade a acessos de recursos públicos da Secretaria do Meio Ambiente aos municípios certificados (SÃO PAULO, 2007; SÃO PAULO, 2011).

O PMVA propõe um conjunto de 10 diretivas consideradas relevantes na gestão ambiental municipal, definidas e divulgadas anualmente pela SMA. Essas diretivas são acatadas pelo município através do preenchimento de um termo de adesão pelos prefeitos municipais, que indica:

“...um interlocutor e um suplente, que preencherão um plano de ação com o objetivo de declarar as ações propostas para cumprir as 10 diretivas ambientais. Ao final de cada ciclo anual, o município que atingir 80 dos 100 pontos possíveis que compõe o Índice de Avaliação Ambiental (IAA), descontados os passivos ambientais, recebe a certificação e acesso prioritário aos recursos como Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO) e Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição (FECOP) (SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE, 2013, p.4).

Apesar de ser apresentada como uma política pública que se propõe a contribuir com o desenvolvimento sustentável do estado de São Paulo, verifica-se por meio desta apresentação e subsequente leitura dos temas e critérios de avaliação propostos, além do próprio nome do índice criado – Índice de Avaliação Ambiental –, que o Programa se propõe a trabalhar apenas uma das perspectivas que compõe a sustentabilidade – a perspectiva ambiental – compartilhando ou transferindo aos municípios a execução de suas ações².

Porém, Barbosa (2016) o vê como um programa em aprimoramento que fez com que muitos municípios iniciassem ações ambientais locais, mas precisa ser mais bem delineado, pois, muitas vezes, os municípios ficam à mercê das ações que as diretivas propõem, agindo com menos autonomia. A autora ainda destaca, assim como Lima (2011), que a transferência de atribuições não acompanhada pela transferência de recursos acarreta uma política pública que não cumpre os objetivos desejados.

² O programa que em 2020 completou 13 anos de existência na busca da descentralização das políticas ambientais paulistas.

Ao mesmo tempo no cenário nacional, Freiria (2015) aponta que se constituíam novas políticas ambientais nacionais – como a Política Nacional de Mudanças Climáticas em 2009, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, em 2010 e o Novo Código Florestal em 2012 – que acabaram por integrar-se ao PMVA e a suas ações em implementação nos municípios paulistas.

Se a descentralização proposta pelo PMVA se baseia nos preceitos da Constituição, da PNMA, da Política de Meio Ambiente do estado de São Paulo, e de outras políticas ambientais nacionais e estaduais setoriais, é importante observar que os aglomerados urbanos e o conseqüente aglomerado de atividades centralizam um cenário propício para aprofundamento dos problemas ambientais em regiões metropolitanas onde ocorrem grandes aglomerações de pessoas (PASQUETTI, 2009).

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as grandes aglomerações de população têm sido tema de pesquisa institucional desde a década de 1960, quando se acelerou a urbanização no país. A diversidade e a complexidade das transformações nesses aglomerados não só reestruturam o espaço através da relação de interdependência com a globalização, conectando e fragmentando o território, como aprofundam questões conhecidas que dizem respeito à produção industrial, à urbanização e à problemática ambiental (IBGE, 2016).

As definições e diferenciações entre estes espaços de concentrados de aglomeração humana são trazidas pelo Estatuto das Metrôpoles, em 2015, configurando como um importante marco legislativo ambiental que trouxe o desafio de integrar para compartilhar entre os municípios envolvidos as políticas ambientais setoriais em regiões densamente povoadas.

Ao se referir às aglomerações humanas urbanas, a Constituição Brasileira, no caput de seu artigo 25 § 3º do capítulo III, estabelece que os Estados da federação podem, "mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, visando integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum" (BRASIL, 1988, p.30).

O estado de São Paulo possui três aglomerações urbanas – regiões com menos de um milhão de habitantes e tendente à conurbação, instituídas por leis complementares: Jundiaí, Campinas e Franca. O aglomerado pode atuar em

planejamento e uso do solo, transporte e sistema viário regional, habitação, saneamento básico, meio ambiente, desenvolvimento econômico e social (EMPLASA, 2018).

A Aglomeração Urbana de Franca (AUF) foi criada através da Lei Complementar Estadual nº 1.323, aprovada em 22 de maio de 2018, e é constituída por 19 municípios, que de acordo com o IBGE (2017), estes municípios somavam em 2017, 652 mil habitantes, sendo eles: Aramina, Buritzal, Cristais Paulista, Franca, Guaíra, Guará, Igarapava, Ipuã, Itirapuã, Ituverava, Jeriquara, Miguelópolis, Patrocínio Paulista, Pedregulho, Restinga, Ribeirão Corrente, Rifaina, São Joaquim da Barra e São José da Bela Vista (SÃO PAULO, 2018).

A concentração de grande número de pessoas usufruindo o mesmo espaço necessita de acompanhamento das políticas públicas de meio ambiente incorporadas na região recém-criada de modo a prever, minimizar, controlar e remediar os impactos ambientais que essa aglomeração tende a potencializar.

Se a descentralização das políticas públicas proposta pelos instrumentos jurídicos brasileiros visa a dar às cidades o poder de executarem ações que mais se adaptem as suas realidades locais, quando essas realidades se cruzam é necessário um diálogo democrático amplo para desenvolver ações que busquem beneficiar o maior número de municípios e que causem o mínimo de impacto possível.

Se propor a implementar uma política pública municipal de maneira efetiva esbarra em interesses locais, a proposta de uma política pública regional se faz ainda mais difícil, tornando-a, assim, especialmente necessária para elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado dos municípios, obrigatórios no Estatuto das Metrôpoles para aglomerações urbanas e regiões metropolitanas, apesar do prazo inicial para elaboração de 12 de janeiro de 2018, já prorrogado através de Medida Provisória para 31 de dezembro de 2021, ter sido atualmente revogado com a publicação da Lei Federal nº13.683/2018.

Antes de propor uma política, é preciso realizar um estudo detalhado da realidade de cada município e de sua relação com a aglomeração, e de que forma essa realidade e relação impactam no desenvolvimento social, econômico, territorial e ambiental. A utilização de indicadores pode garantir um diagnóstico adequado para a indicação de propostas regionais para o desenvolvimento comum. E a escolha do indicador correto pode significar muito na otimização do tempo de elaboração de uma

política pública. Nesse sentido, o Índice de Avaliação Ambiental – IAA apresentado pelo Programa Município VerdeAzul, instituído há mais de dez anos, se propõe a avaliar os caminhos que a gestão pública municipal tem dado à questão ambiental.

Alguns estudos realizaram importantes considerações sobre o PMVA e seu indicador ambiental. Segundo o Banco de Teses e Dissertações da Capes³, foram concluídas até 2019 nove dissertações e duas teses de doutorado utilizando o Programa Município VerdeAzul como objeto de pesquisa. Apesar de enfoques diferentes, todos apresentam como fator positivo as movimentações municipais em prol das políticas públicas ambientais, motivadas pelas ações do Programa. E como crítica, a desarticulação entre Estado e municípios em manter essas ações como contínuas, resultado de diversos fatores. Porém, nenhuma dessas pesquisas apresenta um olhar para o Programa como um indicador para propostas de políticas públicas regionais de aglomerações urbanas.

Para isso, é preciso discutir se o Programa Município VerdeAzul realmente absorveu e implementou através de seus procedimentos operacionais e critérios de avaliação os preceitos da descentralização e participação social na reorganização da agenda ambiental do estado de São Paulo, bem como se o IAA proposto pelo programa possui propriedades de um bom indicador social que pode ser aplicável à área ambiental.

Dessa forma, o objeto de estudo desta pesquisa limita-se especificamente ao desempenho dos Índices de Avaliação Ambiental dos municípios do Aglomerado Urbano de Franca no PMVA e a possibilidade da utilização desse indicador nas discussões de formulação das políticas ambientais regionais que integrarão o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado dos municípios do aglomerado, se constatada sua qualidade como norteadora na formulação de políticas ambientais.

O objetivo geral deste estudo é analisar o Índice de Avaliação Ambiental (IAA) do Programa Município VerdeAzul (PMVA) como indicador norteador na formulação e aprimoramento das políticas públicas ambientais para os municípios da AUF. Os objetivos específicos são: 1. Analisar, através das normas institucionalizadas do PMVA, o processo de implementação descentralizado e participativo da política pública; 2.

³ Disponível em: <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/> Acesso em 13 jan 2021

Analisar se o IAA é um bom indicador social aplicado à questão ambiental; 3. Avaliar o desempenho dos municípios do AUF no PMVA.

Quanto à metodologia, para coleta dos dados, foram feitas pesquisas bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica traçou os contornos do estudo, trazendo como principais referenciais que inspiraram a análise realizada neste trabalho as obras de autores que tratam de políticas públicas e avaliação de indicadores sociais como Klaus Frey, Jackson De Toni, Marta Arretche, Scardua e Bursztyn, Thereza Lobo, Miriam Draibe, Paulo Jannuzzi, entre outros. Já a pesquisa documental teve seu olhar sobre todas as normas que institucionalizaram o PMVA desde sua criação até 2018, especialmente as Resoluções SMA.

Para tratamento e interpretação dos resultados encontrados, foram analisados os mecanismos de superação aos entraves à descentralização e participação social e a adesão do IAA às propriedades de um bom indicador social aplicável ao desempenho municipal frente à questão ambiental, à luz do referencial teórico sobre as normas que institucionalizam o programa, seguida da avaliação do desempenho do IAA dos municípios do AUF no programa e a comparação da série histórica de resultados com as análises anteriores. O esquema observado na Figura 1 busca representar o foco no PMVA no "cruce" de distintos troncos, canais ou caminhos analíticos.

Figura 1 - Arcabouço Teórico



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Oliver e Ebers (1998).

Este trabalho está dividido em três seções subsequentes a esta primeira seção introdutória que se encerra com a apresentação detalhada dos procedimentos metodológicos. A segunda seção traz a revisão do arcabouço teórico e metodológico que estruturou sobre análise de políticas públicas sociais e os caracteres participativo e descentralizado que devem compor seu ciclo político, bem os mecanismos de incentivo e superação aos entraves na implementação desses caracteres, seguidos de uma discussão à luz do referencial teórico da aplicação desses mecanismos nas normas que institucionalizam o programa.

Na terceira seção, discutem-se as propriedades desejáveis em um bom indicador social que possam ser aplicadas a indicadores ambientais, seguidas de uma avaliação de adesão do IAA a estas propriedades e da análise de sua configuração como bom indicador. Na quarta seção, delinea-se sobre a criação da Aglomeração Urbana de Franca, apresentando o resultado do desempenho do IAA dos municípios que compõem a aglomeração, seguida da discussão dos resultados da análise do desempenho desses municípios, quando comparados à proposta descentralizadora e participativa do PMVA e de sua adesão às propriedades desejáveis ao IAA, enquanto um bom indicador social aplicável à questão ambiental.

Finalizando o trabalho aparecem as considerações finais, os apontamentos para futuras pesquisas e a relação da bibliografia consultada.

1.1 Procedimentos Metodológicos

A presente investigação buscou atingir seus objetivos através de uma pesquisa qualitativa que utilizou pesquisa e análise documental, aliadas a um estudo de caso. Godoy (1995) define uma pesquisa qualitativa como aquela em que o ambiente natural é a fonte de dados e o pesquisador, peça-chave fundamental para identificar e analisar o significado que as pessoas dão à vida, possuindo um caráter descritivo e um enfoque indutivo.

Gerhardt e Silveira (2009) colocam que as pesquisas científicas em ciências sociais possuem uma metodologia própria, buscando através de métodos qualitativos explicar o fato sem quantificar valores e interações, tornando o pesquisador – que se vale de diferentes abordagens – sujeito e objeto de pesquisa.

Contudo, para a pesquisa qualitativa valorizar a interpretação como sua mais clara expressão, é preciso dar sua devida importância à coleta de dados realizada pelo pesquisador, pois é este quem dá segurança à descrição dos elementos que serão analisados e interpretados (TOZONI-REIS, 2010). Sendo assim, a escolha dos caminhos metodológicos foi de suma importância para que leitor sinta segurança em como o conteúdo é apresentado e em como o pesquisador buscou e chegou a seus resultados (LIMA; MIOTO, 2007).

Esta pesquisa se caracteriza, frente aos seus objetivos e concepção (GIL, 1999), como uma pesquisa exploratória que utilizou o levantamento bibliográfico e a pesquisa documental, como coleta de dados para buscar responder ao seu problema através do método indutivo, “que parte da observação de fatos ou fenômenos cujas causas se desejam, buscando conhecê-los e compará-los com a finalidade de descobrir as relações existentes entre eles” (GIL, 1999, p.11).

1.1.1 Coleta de dados

1.1.1.1 Levantamento bibliográfico

Lima e Miotto (2007) destacam a pesquisa bibliográfica como importante na fundamentação teórica do objeto de pesquisa, cujos resultados contribuíram na análise dos dados coletados. Assim, a pesquisa se iniciou com uma revisão bibliográfica, onde o levantamento dos possíveis materiais para análise foi realizado em diferentes bases de dados nacionais disponíveis, tanto para dissertações e teses como para artigos publicados em revistas e jornais.

As buscas foram realizadas utilizando os termos “política pública”, “meio ambiente”, “PMVA”, “Programa Município VerdeAzul” como palavras-chaves. Os materiais foram selecionados por meio da leitura e análise dos títulos, resumos e palavras-chaves, com ênfase nas publicações realizadas após 2007, quando o Programa Município VerdeAzul foi constituído.

Os trabalhos selecionados estão sintetizados na Tabela 1 e serão apresentados na Seção 4, já que as conclusões dos autores sobre o IAA e o PMVA foram utilizadas de maneira complementar na análise de dados do estudo de caso do AUF, buscando, através dos resultados das demais pesquisas que utilizaram métodos variados de coletas e análise de

dados, suprir uma das limitações da pesquisa documental apontada referente a nem toda a informação estar disponível no documento analisado (QUIVY, R. & CAMPENHOUDT, 2003), além de servir de fundamentação teórica para os objetivos propostos nesta pesquisa.

Tabela 1- Trabalhos selecionados no levantamento bibliográfico

Ano	Autor(a)	Título/Tipo do Trabalho - Dissertação ^(D) , Tese ^(T) ou Artigo ^(A)
2013	GIRÃO, R.J.	O programa Município VerdeAzul e sua influência na gestão ambiental municipal no estado de São Paulo ^(D)
2013	ANDRADE, T.Y.	A educação ambiental em Brotas (SP): análise de concepções e ações no contexto do programa município Verde Azul (D)
2014	KONRAD, E.C.G.	Políticas de apoio a gestão da arborização urbana: uma análise do programa município verde azul ^(T)
	MACHADO, L.F.	Contribuições para a análise da efetividade do Programa Município VerdeAzul no âmbito da gestão ambiental paulista ^(T)
2015	COSTA, C.M.N.	Gestão da arborização urbana no Estado de São Paulo ^(D)
	OLIVEIRA, E. C.; TRINDADE, F. H.; PEREIRA, R. S.	Políticas Públicas Indutoras do Desenvolvimento Sustentável Local: Um Estudo Sobre o Programa Município Verde Azul na Região do Grande ABC ^(A)
	BARBOSA, C.R.	Programa Município VerdeAzul na Bacia do Pardo: avaliação dos fatores condicionantes de eficácia na fase de implementação ^(D)
2016	DANTAS, M.K.	Análise da gestão ambiental no Estado de São Paulo: Programa Município VerdeAzul, gastos públicos e indicadores de saúde ^(D)
	SANTOS, D. P.	Planejamento ambiental e políticas públicas: programa município verde azul em Franca (SP) ^(D)
2017	LODI, D.C.R.	Ação ambiental voluntária nos municípios: um estudo sobre os fatores que influenciam a participação voluntária dos municípios do estado de São Paulo no Programa Município VerdeAzul ^(D)
2018	QUEIROZ, T.V.	Trajetória histórica da disciplinarização da Educação Ambiental na rede municipal de ensino de Ilha Solteira, SP ^(D)
2019	REZENDE, A.J.; DALMACIO, F. Z.; SANT'ANNA, F.P.	Características determinantes no desempenho ambiental dos municípios paulistas ^(A)
	SOARES, A.O.	Metodologia de Pressão-Estado-Impacto-Resposta aplicada no estudo de Avaliação Ambiental da Bacia Hidrográfica do Alto de Sorocaba ^(D)

Fonte: Elaborada pelo autor

1.1.1.2 Pesquisa Documental

A pesquisa documental se assemelha muito à pesquisa bibliográfica, tendo como única diferença a natureza das fontes que ainda não receberam um tratamento analítico (GIL, 1999). A pesquisa documental se deu em busca das normas legais, especialmente as Resoluções da Secretaria do Meio Ambiente (SMA) que dispõem sobre o PMVA, e

no levantamento dos IAAs por ano dos municípios que compõem a AUF. Flores considera que:

Os documentos são fontes de dados brutos para o investigador e a sua análise implica um conjunto de transformações, operações e verificações realizadas a partir dos mesmos com a finalidade de se lhes ser atribuído um significado relevante em relação a um problema de investigação (FLORES, 1994 *apud* CALADO; FERREIRA, 2004, p.3).

Enquanto documentos que legitimam a política pública como oficial, foram priorizadas as Resoluções SMA publicadas a partir da instituição do programa em 2008, sendo estas resoluções coletadas inicialmente na página oficial do Programa Município VerdeAzul que se encontrava na página da extinta SMA, sendo que após reestruturação organizacional do estado paulista em 2019, a página oficial do PMVA passou a integrar a página oficial atual da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo (SIMA)⁴.

Devido à alteração ter ocorrido em meio ao estudo, optou-se por preservar a sigla –SMA – para indicar a atual Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo, sendo esta a forma como vinha sendo apresentada até 2018, ano de publicação da última resolução analisada, em detrimento da atual sigla – SIMA que passou a utilizada pelo governo estadual paulista em 2019.

Na página oficial do PMVA, na aba “O Programa”, subaba “Resoluções”, encontram-se resoluções apresentadas como estabelecedoras do PMVA, sendo selecionadas aquelas que estabeleciam os procedimentos operacionais do PMVA para cada ano e as demais que resultariam em alterações significantes na política do programa. Na aba “Critérios”⁵, em consulta iniciada no mês de setembro de 2019, foram encontrados os critérios das bulas com detalhamento das notas enviado aos interlocutores, a partir do ano de 2011. Conforme relatado a seguir, na página oficial do PMVA também se encontravam incompletos dados referentes aos IAAs e Diretivas, não sendo apresentadas as notas dos indicadores referentes aos anos de 2008, 2009 e 2010.

⁴ Página Oficial do PMVA criada em 2017 estava disponível no endereço eletrônico <http://www.verdeazul.sp.gov.br>, que após janeiro de 2018 é redirecionado para o endereço eletrônico <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/verdeazuldigital/>, e ao clicar na aba Resoluções, para endereço eletrônico <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/legislacao/category/municipio-verde-azul/> Acesso em 13 jan. 2021.

⁵ Disponível em <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/verdeazuldigital/criterios/> Acesso 13 jan. 2019.

Sendo assim, tentou-se solicitar essas informações no mês de junho de 2019 diretamente com a equipe do PMVA, especialmente os referentes aos IAAs finais e aos indicadores por diretiva dos municípios pertencentes ao AUF. Primeiramente a solicitação ocorreu através de contato telefônico com o número divulgado na página oficial do PMVA, que orientou a realizar a solicitação através do *e-mail* oficial do programa e de seu coordenador em exercício.

Durante seis meses seguintes, as informações foram solicitadas com frequências mensais via *e-mail* e telefone, à equipe técnica e à coordenação do PMVA, que resultaram no encaminhamento apenas de uma tabela com os IAAs finais dos municípios do AUF referentes aos anos solicitados, sem menções às notas municipais para cada diretiva, apontando para uma das limitações da pesquisa documental apontadas por Quivy e Campenhoudt (2003) de nem sempre encontrar toda documentação disponível. Assim, optou-se por desconsiderar na apresentação e na análise os critérios adotados nas bulas para todos os anos e as notas das diretivas referentes aos anos de 2008, 2009 e 2010, utilizando-se para análise e estudo de caso desses anos a apresentação das Resoluções SMA referentes ao PMVA publicadas no Diário Oficial do Estado de São Paulo e do IAA encaminhado pela equipe do programa.

Concomitantemente, realizou-se a busca de resoluções SMA relacionadas ao PMVA, desta vez na aba “Legislação”, subaba “Resoluções SIMA”, na página oficial da SMA⁶, selecionando, com os mesmos critérios já apresentados, aquelas resoluções que não constavam na página oficial do programa. A autenticidade do texto, outra limitação apontada na pesquisa documental, foi confirmada com a verificação das resoluções encontradas com as publicadas no Diário Oficial do Estado de São Paulo. Todas as Resoluções SMA que tratam do PMVA selecionado para análise estão apresentadas na Tabela 2.

⁶ Atualmente disponível em: <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/legislacao/category/resolucoes-sma/> Acesso 13 jan. 2021.

Tabela 2 - Resoluções do PMVA identificadas e selecionadas para análise

Ano de publicação	Resolução
2007	SMA 21, de 16 de dezembro;
2008	SMA 09, de 31 de janeiro;
2009	SMA 55, de 11 de agosto;
2010	SMA 17, de 23 de março; SMA 51, de 08 de junho;
2011	SMA 36 de 18 de julho;
2012	SMA 04, de 13 de janeiro; SMA 19, de 13 de abril; SMA 36, de 28 de maio;
2013	SMA 03, de 08 de janeiro; SMA 09, de 04 de fevereiro; SMA 43, de 05 de junho; SMA 52, de 01 de julho;
2014	SMA 20, de 14 de março; SMA 53, de 13 de junho; SMA 57, de 23 de junho;
2015	SMA 26, de 28 de abril; SMA 58, de 11 de setembro;
2016	SMA 18, de 12 de fevereiro; SMA 23, de 17 de fevereiro; SMA 75, de 21 de setembro;
2017	SMA 44, de 05 de junho;
2018	SMA 33, de 28 de março;

Fonte: Elaborada pelo autor

1.1.2. Análise de Dados

A metodologia escolhida para este trabalho incluiu revisão de literatura sobre os aspectos estudados relacionados, a descentralização e participação social nas políticas públicas e as características de bons indicadores ambientais que serviram de base para discutir a presença desses aspectos na política pública em estudo e sua aplicação em um estudo de caso.

Assim, a análise organizou-se em torno da pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. Durante a pré-análise, foi realizada a leitura flutuante com os atos normativos do PMVA a analisar, seguida da constituição do conjunto de atos normativos que seriam submetidos a procedimentos analíticos, constituídos após leitura exaustiva de todo o material levantado, selecionado por sua representatividade diante do material encontrado, por sua homogeneidade das informações apresentadas e por sua correspondência aos objetivos que levaram à análise. Entre os atos normativos selecionados se encontravam um decreto estadual e 23 Resoluções SMA.

Na sequência, após apresentar-se uma revisão de literatura que indicou os principais entraves à descentralização e participação social em uma política pública, exploram-se os atos normativos selecionados a partir da formulação do programa até 2018, buscando identificar e discutir as ferramentas criadas, mantidas ou excluídas pelo PMVA anualmente e de que forma estas ferramentas se propunham a minimizar (ou maximizar) os entraves à implementação de política pública ambiental descentralizadora e participativa. Nesta construção e discussão, também equacionam-se todas as ações que fizeram parte, a cada resolução publicada, do processo avaliativo em cada diretiva, incluindo o número de inclusões e exclusões de ações a cada ano ou a forma como estas ações se movimentavam pelas diretivas do programa.

Em seguida, com a necessidade de verificar se o IAA era um indicador efetivo e em que perspectiva esse indicador seria analisado, percebe-se que o mesmo não se tratava de um indicador de desenvolvimento sustentável, por não abarcar as dimensões sociais, econômicas e culturais que englobam estes indicadores e que não seria possível analisar sua efetividade através de uma análise documental.

Inviabilizada a inclusão de outros métodos de coleta de dados nesse momento da pesquisa, optou-se por verificar se o IAA era um bom indicador ambiental através de uma análise de conteúdo de política pública, conduzida pela discussão iniciada na Seção 2 e baseada em uma perspectiva de avaliação de indicadores apresentada no referencial teórico da Seção 3 que apresentou 12 propriedades desejáveis em um bom indicador social. Sendo o IAA um indicador ambiental e, portanto, social, busca-se analisar a adesão do IAA à cada uma dessas propriedades e sua condição enquanto um indicador social através da construção histórica apresentada por meio de seus atos normativos ou, quando necessário, na última resolução SMA para os anos em análise. Durante a avaliação de adesão, busca-se pontuar sobre a relevância de cada propriedade ao IAA para, ao final, discutir sua validação como bom indicador social aplicável à área ambiental.

Na última seção, apresenta-se e discute-se o estudo de caso por ser esse um método de pesquisa que utiliza, na maioria das vezes, dados qualitativos coletados a partir de eventos reais com o intuito de explicar fenômenos atuais em seu próprio contexto, caracterizando-se por seu um método detalhado e exaustivo de poucos objetos, mas que pode fornecer conhecimentos profundos. Dessa forma, o estudo de

caso neste trabalho verificou a possibilidade de utilização do IAA como indicador de integração para uma política ambiental regionalizada do AUF, a partir da comparação do desempenho dos IAAs dos municípios do aglomerado, entre os anos de 2011 e 2018, com as conclusões selecionadas no levantamento bibliográfico e os resultados apresentados e discutidos nas Seções 2 e 3 deste trabalho.

2 A DESCENTRALIZAÇÃO, A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E O PROGRAMA MUNICÍPIO VERDE AZUL

Esta seção anseia responder ao primeiro objetivo específico do trabalho através da discussão sobre a relevância da descentralização e da participação social na composição da base de uma política pública e os mecanismos para superar os prováveis entraves a estes requisitos que podem dificultar sua implementação, relacionando-os brevemente à Política Nacional do Meio Ambiente e avaliando a forma como estes entraves à implementação do Programa Município VerdeAzul – que se apresenta como descentralizador e participativo – são estimulados e combatidos, confirmando ou não se estes requisitos fazem parte das normas que institucionalizam o Programa em estudo.

Para tal, após a apresentação do referencial teórico sobre o tema, apresenta-se o PMVA desde a sua formulação no ano de 2008 até o ano de 2018 buscando, entre seus procedimentos operacionais e critérios de avaliação, mecanismos que indiquem a superação aos entraves à descentralização e à participação social que o programa possa apresentar em sua formulação e, especialmente, em sua implementação.

2.1 A descentralização e participação social no ciclo político

2.1.1 *Policy analysis*, análise de estilos políticos e a participação social

Para se realizar uma análise de políticas públicas – *policy analysis* –, Frey (2000) aponta que faltam terminologias na língua portuguesa para as definições utilizadas nesse campo, utilizando para tanto, as definições em língua inglesa: *polity* para instituições políticas; *politics* para processo político e; *policy* para programas políticos. Através de uma relação de dependência entre as *policy* e a *polity*, o autor vai destacando os fatores condicionantes das políticas públicas, sujeitos a alterações ao longo do tempo até chegar ao seio dos processos políticos administrativos e às categorias relevantes para *policy analysis*⁷, sendo: a *policy network* (rede de interação de instituições e grupos que trabalham na política pública); a *policy arena* (processos de conflitos e consensos com caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo onde se constitui ou não

⁷ Análise de estilos políticos (FREY, 2010, p.239)

uma política pública) e o *police cycle* (Ciclo Político) (FREY, 2000). Nesta última categoria, o autor destaca como fases do *policy cycle* “a percepção e a definição do problema, a agenda-setting⁸, a elaboração de programas e decisão, a implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação” (FREY, 2000, p.226).

Porém, a utilização da *policy analysis*, em sistemas instáveis do Brasil e da América Latina, diferentes dos sistemas político-institucionais estáveis europeus e norte-americanos de onde os estudos advêm, é criticada por Frey (2000) que apresenta, através do neoinstitucionalismo e seu entendimento sobre o papel das instituições e da participação social, uma alternativa à ênfase no conteúdo da política em detrimento dos processos institucionais propostos pela *policy analysis*. O neoinstitucionalismo propõe utilizar o fator institucional para explicar acontecimentos políticos concretos, já que os atores políticos não agem somente de acordo com seus interesses pessoais – as regras institucionalizadas os influenciam – dando assim destaque à continuidade da *policy* proposta nos programas de Estado, em detrimento dos programas de governo que podem mudar a cada mudança de atores *polity*.

Assim, para o Brasil e a América Latina onde as elites políticas e econômicas são decisórias e reforçam o poder oligárquico e suas mazelas – clientelismo, patrimonialismo e corrupção – possuindo, portanto, um menor grau de institucionalização e práticas de negociação, reforçam-se os interesses na ênfase dada por alguns autores à abordagem institucional. São essas interferências que fazem com que a *policy analysis* tenha necessidade de verificar qual o papel das instituições nos processos de vontade e opinião, e o que isso acarreta, concluindo-se que, no caso brasileiro, a *policy analysis* pode ser utilizada com as devidas adaptações às peculiaridades da situação político-institucional do país, na qual o carisma de um candidato conta mais que o conteúdo programático-ideológico, o que resulta em mudanças repentinas e descontinuidade a cada troca ou decorrer da gestão (FREY, 2000; DE TONI, 2002).

Considerando-se essas especificidades à parte, pode-se chegar a maiores generalizações citando como exemplo a democracia delegativa como princípio geral norteador para estudos empíricos da *policy analysis* e uma reorientação de análise com

⁸ *Agenda-setting* postula a função dos meios de comunicação de influenciar a agenda pública.

base na realidade brasileira, dirigindo a atenção não só para as instituições, mas também para os atores políticos e sua participação no *policy cycle*, configurando o que Frey (2000) define como Análise de Estilos Políticos.

Ao tratar da Análise dos Estilos Políticos, Frey ressalta a importância da cultura política na *policy analysis* por fornecer subsídios para análise da dimensão subjetiva do sistema político, do processo político e das saídas das políticas setoriais, antes de defini-la citando Naßmacher (1991, p.192, apud FREY, 2000, p.239), como “exame de estruturas de decisão em relação às políticas setoriais, contanto que essas se encontrem inseridas em elementos políticos estruturais formais e informais e refiram a valores, regras e padrões de ação”.

Ainda citando Naßmacher, Frey apresenta como dois os objetivos da análise de estilos políticos: identificar o estilo político como variável dependente onde se observam os fatores do entorno que consolidaram o estilo político, como as estruturas partidárias, econômicas e sociais, as condições institucionais e a composição étnica da população; ou identificar o estilo político como variável independente, mostrando como estilo político concreto um governo com ampla participação ou, no oposto, essencialmente tecnocrata, podendo influenciar os processos de decisão na formulação e implementação de programas (NABMACHER 1991, p.192, apud FREY, 2000, p.190).

A Análise de Estilo Político, como variável independente através da participação social e com foco nos atores que participam, é um dos cerne de um dos trabalhos de Jackson De Toni, onde o autor apresenta críticas ao planejamento público permeado de elitismo intelectual e sem substância, visto como autoritário, tecnicista e engessando a organização pela ausência de um processo democrático de participação. O autor ressalta que um planejamento de sucesso deve considerar as variáveis de poder e da política e realizar a apreciação situacional através do diálogo entre os atores sociais que possuem o conhecimento destinado à ação em uma realidade concreta, e que o planejamento econômico é incapaz de lidar com a complexidade do sistema social por novamente ser normativo – supondo relações sociais mecânicas –, discursivo em seu formato, oficialista por acreditar no monopólio do Estado e tecnicista, ao simplificar a multiplicidade do mundo concreto (DE TONI, 2002).

Ao apresentar as possibilidades para democratização do planejamento público, De Toni (2002) defende o orçamento participativo como primeiro passo para avançar na

governança através do planejamento urbano participativo e não tecnicista, já que o orçamento por si só oculta as opiniões coletivas estratégicas de médio e longo prazo, além de representar uma ruptura com as práticas clientelistas com a participação ampla dos setores populares. Para isso, o autor coloca como importante se criar uma consciência coletiva sobre governo e governança, para superar a ausência de participação popular, em conselhos e audiências públicas, que deve acontecer do diagnóstico dos problemas à implementação e à avaliação das políticas públicas, respeitando-se, assim, a multiplicidade dos agentes políticos existentes para uma efetiva participação social, para o aperfeiçoamento do caráter democrático e consolidando sua natureza decisória (DE TONI, 2002).

Um governo será tão bom quanto for a governabilidade e a responsabilidade do jogo organizacional que se dará através de uma revolução nessa organização para vencer a inércia da centralização burocrática da administração pública, com uma reconfiguração da agenda política dos dirigentes, um sistema de cobrança e prestação de contas por desempenho e um sistema de gerência por operações (MATUS, 1997, *apud* DE TONI, 2002, p.971).

No final de seu trabalho, De Toni (2002) reforça a crítica de que a nova gestão pública não deve ser direcionada ao gerenciamento empresarial de mercado (através de endoprivatizações), por este despolitizar as relações de governo, levando a crer na possibilidade da neutralidade de um planejamento, propondo um novo modelo gerencial de gestão que deve ampliar a participação cidadã em todos os momentos, recuperar o papel do servidor na construção do Estado e reformar o aparato da administração, focando em agilidade, flexibilidade e efetividade do mesmo.

2.1.2 A descentralização e sua influência na Política Nacional de Meio Ambiente

É possível observar que tanto Frey (2000) quanto De Toni (2002) apontam que o debate das políticas públicas, em todo seu *policy cycle*, deve se dar de maneira mais ampla e democrática, com a participação de diversos atores que compõem a sociedade, através de um modelo *Bottom-Up* (baixo para cima), onde elaboradores e implementadores têm maior participação durante o processo, acompanhando desde a identificação do problema até a avaliação dos resultados.

Assim, respeitadas as particularidades brasileiras e superado o planejamento intrinsecamente econômico (ciclo desenvolvimentista passado) que pressupõem um olhar sobre as pressões da sociedade, os conflitos e as combinações de interesse, bem como o jogo de poderes, a participação social é a base apontada pelos autores como essencial em todo o ciclo político de uma política pública e pode levar a um desenvolvimento sustentável em um território equilibrado e socialmente mais justo se colocada em prática (FREY, 2000; DE TONI, 2002; SALHEB *et al*, 2009; BRASIL, 1988).

Com o enfoque da participação social em diversos instrumentos da Constituição de 1988 e o destaque, recorrentes demandas da época relacionadas à crise ambiental mundial, reforçadas no Capítulo IV da Carta Magna brasileira e enfatizadas pela escolha de o Brasil sediar em 1992 a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, Eco-92, percebe-se que os problemas ambientais deveriam ser objeto da agenda pública no momento de formulação, implementação e gerenciamento de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável, sendo que, no caso brasileiro, o engajamento aconteceu através da aproximação de diversos movimentos populares para discussão em torno da crise ambiental internacional, que culminou na criação de uma estrutura inédita no país: o Fórum de Organizações Não Governamentais Brasileiras e Movimentos Sociais, em 1990.

Com um caráter pluralista e enfatizando as novas e recorrentes demandas, o espaço de discussão deu à época destaque à temática ambiental enriquecida pela dimensão social, tornando-se um novo sujeito político coletivo, fundamental no processo de discussão da problemática socioambiental e sua crise mundial em destaque na época, reforçando o importante papel da participação social, para que a PNMA estabelecida em 1982 não caísse na seara do esquecimento do arcabouço jurídico nacional (Salheb *et al.*, 2009).

Considerando uma Política Ambiental como um conjunto de ações a serem tomadas com diferentes níveis de competências e organizações internacionais, nacionais, estaduais, regionais e locais, governamentais ou não, para fins de proteção do meio ambiente e conservação da natureza (Fernandez-Vítora, 1997), a elaboração da PNMA em 1989 foi fortemente influenciada pelo caráter participativo e federativo da Constituição Federal, que elevou os municípios à condição de unidade federada com

repartição de competências com os Estados e a União, incluindo o cumprimento à previsão do direito ao meio ambiente, e conferindo-lhes mais autonomia, capacidade de auto-organização e autogestão, influenciando com as mesmas características as políticas ambientais estaduais das 26 unidades de federação em 1996, incluindo instituições responsáveis pela sua elaboração (Scardua; Bursztyn, 2003).

Essa forma de descentralização, característica na PNMA e nas demais políticas ambientais estaduais e municipais influenciadas, foca nas relações intergovernamentais, apontando para uma das vertentes da descentralização de três propostas por Thereza Lobo (1990) – administração indireta, relações intergovernamentais e privatização – onde se busca superar a subordinação política, técnica e financeira dos entes federados frente à União, destacando-se que a simples transferência de recursos não supera o desarranjo das instituições que constituem o sistema de competência governamental, devendo as dimensões financeiras e relações político-institucionais se complementarem.

Buscando integrar todos os entes federativos em prol da causa ambiental, a PNMA instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), formado por um órgão superior, um órgão consultivo deliberativo – o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) –, um órgão central, um órgão executor e demais órgãos seccionais e locais, porém falhou em não envolver os governos estaduais e municipais na discussão e formulação da política pública, contrapondo o modelo *Bottom-Up* (de baixo para cima) defendido por Frey (2000) e De Toni (2002), já que é nos municípios que as ações do PNMA são implementadas.

Esse modelo é conhecido como *Top-Down* (de cima para baixo), onde o nível superior, representado pela União, não envolve os níveis intermediários e inferiores, representados pelos Estados e municípios, sendo especialmente destacada que a ausência destes últimos no processo de elaboração das políticas públicas é apontada por Scardua & Bursztyn (2003) como um dos principais entraves na implementação da participação social proposta no PNMA e, conseqüentemente, na descentralização através do SISNAMA.

Nesse ínterim, os principais entraves à participação cidadã identificados e aplicáveis ao programa em avaliação neste trabalho podem ser resumidos em: *Police Cycle* com modelo *Top-Down*; paridade dos órgãos colegiados questionável; proliferação de colegiados diversos a nível local em pequenos municípios; baixa

presença de municípios com conselhos ambientais; baixa presença de municípios com órgãos ambientais; e participação municipal precária e muitas vezes não prevista em órgão colegiado estadual (FREY, 2000; DE TONI, 2002; SCARDUA E BURSZTYN, 2003).

Arretche (1999) ressalta que à exceção da área da previdência, todas as demais políticas setoriais implementaram programas de descentralização, transferindo atribuições de gestão para Estados e municípios após um período ditatorial que moldou as instituições brasileiras em um modelo de centralização financeira e administrativa. A autora ressalta que para induzir a adesão dos governos locais à descentralização proposta constitucionalmente, os municípios precisam de incentivos para que, resguardados os princípios de soberania, a descentralização possa ocorrer efetivamente na ausência de imposição constitucional, avaliando-se positivamente os ganhos a serem obtidos “com a assunção de atribuições de gestão; ou pelo menos, que considerem que os custos com os quais deveriam arcar poderiam ser minimizados pela ação dos demais níveis de governo” (ARRETCHE, 1999, p.115).

Sendo assim, a existência de programas institucionalizados como propõe Frey (2000) é uma condição essencial, mas que para o êxito em sua descentralização necessita de incentivos, conforme proposto por Arretche (1999): redução de custos nas funções executivas de gestão; redução dos custos de instalação de infraestrutura necessária; elevação da receita disponível; transferência de recursos em uma escala atraente; e a reversão das condições adversas das políticas e dos atributos estruturais de Estados e municípios.

A autora destaca que não se trata de uma descentralização fiscal, pois a transferência de recursos sem os devidos incentivos não garante a implementação de um dado programa, apenas garante a nível local um maior volume financeiro que será investido em qualquer área pela administração gestora que considerará a assunção à adesão de determinado programa sem expressa imposição constitucional aos custos e benefícios que a gestão dessa política pública acarretará, levando-se em consideração a capacidade dos governos locais, a natureza da política e a capacidade técnica do quadro administrativo (ARRETCHE, 1999).

Retomando a institucionalização proposta por Frey (2000), as estratégias de incentivos, para adesão de uma determinada política pública institucionalizada através

de normas claras para sua continuidade, é fator determinante para superar a incapacidade financeira e/ou administrativa local, sendo que estratégias continuadas de capacitação municipal podem ser decisivas para o escopo da descentralização (ARRETCHE, 1999).

Para a descentralização descontínua do PNMA no tempo e no espaço, Scardua & Bursztyn (2003) confirmam esses fatores como entraves na descentralização da gestão ambiental municipal e que poderia ser visualizada como possível com mecanismos que incentivassem a superação aos entraves na formulação e implementação das Políticas Ambientais:

“Falta de técnicos nos órgãos estaduais e municipais de meio ambiente; falta de capacitação e treinamento; salários defasados, quando comparados aos praticados pela iniciativa privada; instituições despreparadas para assumir atividades ambientais; carência de recursos financeiros e de infraestrutura; ausência de instrumentos de gestão ambiental ou instrumentos ultrapassados, dentre outros” (SCARDUA; BURSZTYN, 2003, p.308).

Nessa mesma proposta, Thereza Lobo (1990) apresenta quatro princípios que devem compor a descentralização – Flexibilidade, Gradualismo, Transparência no Processo Decisório e Controle Social –, sendo que as ausências serão aqui caracterizadas como entraves. O princípio da flexibilidade na implementação da descentralização deve levar em consideração as diferenças políticas, econômico-financeiras, sociais e técnico-administrativas, especialmente para as particularidades intrarregionais, relacionando-se com o princípio do gradualismo, com as transformações nas relações político-institucionais se dando de acordo com a progressão das capacidades reconhecidas e aceitas e compreendendo a descentralização como um processo (LOBO, 1990).

Segundo Lobo (1990), esse processo deve se dar da forma transparente, especialmente nas etapas decisórias descentralizadoras, sendo o acordo, o pacto e a cooperação mútua, entre os entes federativos, requisitos essenciais que podem ser conquistados através desse e de outros incentivos já apresentados pela autora, por Scardua & Bursztyn (2003) e por Arretche (1999), evitando-se que boas ideias impostas por um governo centralizador se tornem sem efeito pela inconsciente e descompromissada adesão assumida pela instância inferior executora (LOBO, 1990). A ausência de controle social, para instâncias próximas à execução da política pública,

soma-se aos princípios de Lobo, tidos como entraves à descentralização, apresentando como solução a criação de mecanismos político-institucionais de articulação que se reúnam com periodicidade e sejam fortes para aguentar as pressões do controle a ser exercido (LOBO, 1990).

Sendo assim, ao avaliar qualquer política social, incluindo as políticas sociais da área ambiental como a PNMA, as Políticas Estaduais de Meio Ambiente e as demais políticas e programas ambientais, a participação social e a descentralização são aspectos básicos para o referencial teórico desta pesquisa, resultando no resumo de entraves à sua implementação nas políticas ambientais que podem ser observadas na Tabela 3 e Tabela 4, com a consciência de que ainda é necessária uma trajetória de estudos e reflexões para que sua análise se torne a mais segura possível.

Tabela 3 - Entraves para implementação da descentralização

Descentralização	
Autores	Entraves
Scardua, Bursztyn (2003, p.308)	Falta de técnicos nos órgãos estaduais e municipais de meio ambiente; Falta de capacitação e treinamento; Salários defasados, quando comparados aos praticados pela iniciativa privada; Instituições despreparadas para assumir atividades ambientais; Carência de recursos financeiros e de infraestrutura; Ausência de instrumentos de gestão ambiental ou instrumentos ultrapassados, dentre outros
Arretche (1999)	Custos nas funções executivas de gestão; Custos de Instalação e de Infraestrutura Baixa Receita Disponível Transferência de Recursos em uma escola pouco atraente Condições adversas das políticas e dos atributos estruturais de Estados e municípios
Thereza Lobo (1990)	Falta de Flexibilidade Falta de Gradualismo Transparência no processo decisório Ausência de mecanismos de controle social

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Lobo (1990); Frey (2000); De Toni (2002); e Scardua, Bursztyn (2003)

Tabela 4 - Entraves para implementação da participação social

Participação Social	
Autores	Entraves

Frey (2000); De Toni (2002); e Scardua, Bursztyn (2003, p.308) *Police Cycle* no Modelo Top-Down

Scardua, Bursztyn (2003, p.308)

Paridade dos órgãos colegiados questionável
 Proliferação de colegiados diversos a nível local, em pequenos municípios
 Baixa presença de municípios com conselhos ambientais
 Baixa presença de municípios com órgãos ambientais
 Participação municipal precária e muitas vezes não prevista em órgão colegiado estadual

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Frey (2000); De Toni (2002); e Scardua, Bursztyn (2003)

2.2 O Programa Município VerdeAzul

A institucionalização das regras que fazem parte de uma Política Pública é um fator essencial em uma análise de estilo político, uma vez que o Brasil e, conseqüentemente, o estado de São Paulo e seus municípios possuem elites políticas e econômicas que reforçam a oligarquia presente na política nacional, dificultando assim que os atores políticos ajam de acordo com seus interesses pessoais, como afirmam Frey (2000) e De Toni (2002). A discussão e a aprovação dessa institucionalização das regras acontecendo em um órgão máximo ambiental do ente federativo, ressalvadas as críticas à paridade e participação dos municípios no colegiado ambiental estadual, conferem um grau de confiança e participação social um pouco mais amplo nas escolhas dos temas que serão priorizados.

Dessa forma, busca-se neste momento do trabalho perceber, através da verificação dos entraves e incentivos identificados nos procedimentos operacionais do programa em análise, institucionalizados via Resolução SMA, especialmente nos instrumentos de operacionalização do programa em estudo, bem como em outros conteúdos das resoluções e demais normas legais que tratam do PMVA, a descentralização e a participação social a que se propõem as políticas ambientais brasileiras.

2.2.1. Descentralização e participação social da política ambiental estadual: os 21 projetos ambientais estratégicos paulistas

Buscando atender aos preceitos da descentralização e participação social em destaque, a organização da Constituição Paulista e da Política Estadual de Meio Ambiente do estado de São Paulo também ressalta esses dois preceitos em seus instrumentos, indicando como uma variável independente o estilo político que o Sistema Ambiental Paulista se propõe a adotar. Em sua composição, estão alguns órgãos colegiados⁹ e um órgão máximo consultivo, normativo e recursal, o Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) que se propõe a discutir os problemas ambientais, propondo medidas para melhorar a gestão ambiental paulista através da catalisação de demandas realizadas por segmentos organizados da sociedade, ambientalistas, universidades, setor produtivo e órgãos de classe.

Sem o interesse de aprofundar em sua história, na paridade de sua composição ou o efetivo papel de participação social, por não ser o CONSEMA o objeto de estudo, é mister destacar que mesmo atualmente questionando-se a paridade de sua composição¹⁰ pela presença de seis ambientalistas, 12 representantes da sociedade civil e 18 representantes do governo, e a ausência de municípios em sua composição, bem como a forma de escolha das pessoas que representam a sociedade civil, este espaço abre portas para segmentos importantes da sociedade darem voz a demandas ambientais antes emudecidas. Isso inclui as percepções e participação com voz e escolha na definição do problema e, às vezes, influenciando inclusive a *agenda-setting* e outras etapas do *policy cycle*, o que demonstra a relevância do papel das instituições na formação da agenda política já defendida por Frey (2000) e do controle social como preceito da descentralização proposto por Lobo (1990).

Cumprindo seu papel normativo, a proposição de medidas se cumpre através de resoluções que objetivam melhorar a gestão ambiental paulista, sendo sua formulação discutida e aprovada pelo colegiado, para então ser levada à sanção do secretário da Pasta Ambiental e com publicação no Diário Oficial do Estado. Nesse contexto, a Secretaria de Estado do Meio Ambiente de São Paulo instituiu através da Resolução SMA 21 de 16 de dezembro de 2007, 21 Projetos Ambientais Estratégicos com o

⁹ Os atuais órgãos colegiados podem ser observados no organograma geral da atual Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente, disponível em: <https://smastr16.blob.core.windows.net/home/2019/07/organograma-geral-final.pdf> Acesso em 08/01/2021.

¹⁰ Sua atual composição está disponível em: <https://smastr16.blob.core.windows.net/consema/sites/15/2020/09/composicao-do-consema-2019-2021-vset2020.pdf> acesso em 08/01/2021

objetivo de nortear os trabalhos da pasta – envolvendo a questão das “mudanças climáticas e os reflexos do aquecimento global na biodiversidade e na economia, o conceito de desenvolvimento sustentável e as prioridades da sociedade civil, a gestão eficiente do meio ambiente em busca de resultados efetivos, e transparência” (SÃO PAULO, 2007, n.p) – sendo eles:

- I. Cenários Ambientais 2020;
- II. Cobrança do Uso da Água;
- III. Desmatamento Zero;
- IV. Ecoturismo;
- V. Esgoto Tratado;
- VI. Etanol Verde;
- VII. Fauna Silvestre;
- VIII. Gestão de Unidades de Conservação;
- IX. Investidor Ambiental;
- X. Licenciamento Ambiental Unificado;
- XI. Litoral Norte;
- XII. Lixo Mínimo;
- XIII. Mananciais: Guarapiranga, Billings, Cantareira;
- XIV. Mata Ciliar;
- XV. Município Verde;
- XVI. Mutirões Ambientais;
- XVII. Pesquisa Ambiental;
- XVIII. Reforma Administrativa;
- XIX. Respira São Paulo;
- XX. São Paulo Amigo da Amazônia;
- XXI. Serra do Mar (SÃO PAULO, 2007, n.p).

A Resolução SMA 21/2007 apenas nomeia os projetos e apresenta o objetivo de cada um, deixando para regulamentações futuras a estruturação e planejamento das ações que executariam esses projetos, surgindo nesse ínterim a primeira menção da SMA ao Município Verde com o objetivo de “envolver os municípios paulistas a participar da política ambiental, com adesão a um protocolo de conduta ambiental e certificação dos municípios ambientalmente corretos, dando prioridade no acesso aos recursos públicos” (SÃO PAULO, 2007, n.p.), caracterizando a proposta desse projeto inicialmente como descentralizada.

2.2.2. Projeto Ambiental Estratégico Município Verde

A descentralização é também apresentada nas considerações da Resolução SMA 9 de 31 de janeiro de 2008, que lança o Projeto Ambiental Estratégico Município Verde

(PAEMV), reforçando o objetivo da política pública já apresentado na Resolução SMA 21 de 2007 e considerando o interesse do Estado em compartilhar com os municípios o controle da qualidade ambiental com responsabilidade mútua, para a descentralização da agenda ambiental para participação cidadã (SÃO PAULO, 2008). Nesta resolução, são definidos pela primeira vez os critérios para participação dos municípios e operacionalização desse projeto estratégico.

O primeiro instrumento instituído pelo PAEMV é o termo de adesão ao protocolo de intenções município verde, documento assinado pelo prefeito municipal, com a anuência de, ao menos, um representante do Legislativo municipal e um representante da sociedade civil, através do qual assume o compromisso voluntário de englobar, na agenda ambiental local, as diretivas ambientais propostas pelo PAEMV.

As diretivas ambientais são um segundo instrumento do programa em implementação, composto por dez diretivas ambientais definidas e divulgadas anualmente pela SMA trabalhadas pelo interlocutor – considerado o terceiro instrumento do PAEMV – indicado pelo chefe do executivo municipal, sendo preferencialmente o responsável pela gestão ambiental local e que será o elo de informações entre o governo municipal e o estadual. Para o ano de 2008, foram definidas como diretivas e seus respectivos pesos:

- I. Esgoto Tratado (ET) – 1,2
- II. Lixo Mínimo (LM) – 1,2
- III. Recuperação de Mata Ciliar (MC) – 0,8
- IV. Arborização Urbana (AU) – 0,5
- V. Educação Ambiental – 1,2
- VI. Habitação Sustentável (HS) – 0,5
- VII. Uso da Água (UA) – 0,5
- VIII. Qualidade do Ar (QA) – 0,5
- IX. Estrutura Ambiental (EM) – 0,8
- X. Conselho Ambiental (CS) – 0,8

O interlocutor deve elaborar um Plano de Ação, quarto instrumento operacional, onde são apresentadas ao Estado as ações municipais propostas para cumprimento das diretivas ambientais, compostas pelos dados municipais, por um diagnóstico da situação ambiental do município e por um plano de metas, onde o interlocutor apresenta quais

são as propostas locais, com objetivos, metas, prazos, ações, dificuldades e entraves para atender às diretrizes do PAEMV. O plano de ações será enviado através do cadastro e preenchimento das informações no sistema gerencial de informações on-line desenvolvido e disponibilizado pela SMA¹¹.

Ao final do ciclo de um ano, a SMA divulga através do Índice de Avaliação Ambiental (IAA), sexto instrumento do PAEMV, a pontuação obtida com o cumprimento das ações propostas que é parâmetro para emissão do Certificado Município Verde aos municípios que obtiveram um IAA superior a 80 pontos, sétimo instrumento do projeto que atesta ao final do ciclo a excelência do município frente às dez diretrizes ambientais estabelecidas. A SMA também premiaria o melhor município em cada Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHI) com o prêmio governador André Franco Montoro, oitavo instrumento do PEAMV, sendo este um reconhecimento político pelo bom desempenho do município na bacia a que pertence.

A Resolução 009/2008 traz, nos instrumentos operacionais, a adesão pelo executivo municipal com o aval de um representante do Legislativo e um da sociedade civil e a responsabilidade do interlocutor no envio dos Relatórios de Gestão Ambiental (RGA), onde este atestará as ações desenvolvidas em âmbito municipal vinculadas a cada uma das dez diretrizes pertinentes ao ciclo anual, que é considerado de outubro do ano anterior a outubro do ano vigente.

De posse dos documentos comprobatórios, a SMA avaliará as ações apresentadas e calculará o IAA de cada município, após preenchimento em sua totalidade do Plano de Ações, com a soma das notas obtidas em cada diretriz multiplicada pelo seu respectivo peso, cujo resultado máximo é de 80 pontos, chamado Indicador de Atendimento das Diretrizes Ambientais (ID). A este valor será acrescido o indicador de proatividade frente às diretrizes ambientais (PRO), que são ações que não foram solicitadas no ciclo, porém que foram desenvolvidas pelo município e relacionadas às diretrizes propostas, cujo valor total máximo é de 20 pontos, carecendo de trazer na resolução os valores ou os pesos atribuídos a cada ação de proatividade. Desta soma, serão subtraídas as pendências ou passivos ambientais do município (PP)

¹¹ Acesso ao sistema antigo (até 2017), disponível em: <https://municipioverde.cetesb.sp.gov.br>, acesso em 08 jan. 21. Acesso ao novo sistema (a partir de 2018), disponível em: <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/verdeazuldigital/2017/12/interlocutores-2/> acesso em 08 jan. 2021.

independentes das diretivas ambientais, cujo valor varia de zero a trinta pontos, a critério da SMA.

Em síntese, o cálculo do IAA é obtido com a seguinte fórmula: $IAA = ID + PRO - PP$, sendo que cada diretiva ambiental receberá uma nota de zero a dez pontos, sendo valor máximo a nota dez. O detalhamento dos critérios de avaliação das ações de ID e de proatividade de cada diretiva (PRO) não será discutido neste trabalho por não fazer parte da análise do objeto e do recorte da pesquisa, exceto se seu conteúdo relacionar-se com a descentralização e participação social em análise, como é o caso da diretiva Conselho Ambiental (CS) que estabelece estreita e relevante relação com a participação da sociedade civil.

A Resolução 009/2008 traz também o referencial à democratização e descentralização das políticas públicas ambientais como forma de facilitar e estimular a participação da cidadania, através do comprometimento mais amplo da sociedade com os valores ambientais. Desta forma, a política ambiental do estado de São Paulo buscou estimular o desenvolvimento integrado e articulado das ações desenvolvidas com a legislação federal e estadual vigentes, delegando aos municípios a responsabilidade gerencial dessas ações, através da estruturação executiva com capacidade e autonomia para comandar as ações locais em conjunto com o Legislativo e a sociedade civil local. Já o Estado assume para si a colaboração técnica e treinamento das equipes municipais através da SMA e órgãos estaduais a ela vinculados que também supervisionarão uma futura transferência aos municípios com estrutura e equipe técnica capacitada, do licenciamento e da fiscalização ambiental de empreendimentos, com destacado interesse do Estado.

Fica claro ao apresentar na resolução que o prefeito, ao aderir ao projeto, assume uma série de responsabilidades de gestão, postando-se um entrave já visualizado na ausência de capacitações anteriores ao programa, conforme apresentado por Scardua e Bursztyn (2003). Já o treinamento técnico discutido pelos autores, se trabalhado continuamente com as ferramentas adequadas, pode sanar as limitações de conhecimento técnico das prefeituras municipais. Caso o município participante atinja os 80 pontos, o Estado oferece o reconhecimento político e a possibilidade de ter preferência na obtenção de recursos dos fundos estaduais para meio ambiente – FEHIDRO E FECOP – que já financiam outros projetos do Estado, sem traçar

percentuais ou valores. A ausência de mecanismos que esclareçam os valores dos recursos disponíveis para os municípios certificados, bem como a fonte e valores do recurso aplicado no desenvolvimento do programa, também podem se caracterizar como um entrave na descentralização devido à ausência de recursos financeiros e estruturais municipais.

Observa-se, neste momento da formulação da PAEMV estabelecida pelo CONSEMA e governo estadual, a ausência de participação dos atores políticos municipais onde o então projeto ambiental paulista será de fato executado, caracterizando sua formulação e implementação inicial como *Topdown*, apontado como mais um entrave, na contramão de uma política pública que pretende se postar com um estilo político de variável independente e, conseqüentemente, descentralizada e participativa. Isso reflete na carência de incentivos aos responsáveis do Executivo municipal na implementação do projeto, especialmente na minimização dos custos gerenciais de implementação ou na clareza dos ganhos com a assunção municipal, podendo impactar na adesão dos prefeitos ou em uma adesão sem compromissos com os resultados e, conseqüentemente, como destaca Lobo (1990), com a descentralização da Política Pública Ambiental proposta.

Soma-se à carência de transparência no processo decisório a falta de clareza nas resoluções sobre as formas e pontuações de cada ação a ser desenvolvida, gerando outro entrave na descentralização por possuir instrumentos de operacionalização amplos e sem a definição de mecanismos de auditoria que garantam a comprovação da execução das ações. O PAEMV também carece de flexibilidade, ao implementar um mesmo conjunto de ações aos diversos 645 municípios paulistas, considerado como outro entrave na descentralização (LOBO, 1990). Por outro lado, o projeto ambiental busca incentivar mecanismos de controle social defendidos por Lobo (1990) para descentralização efetiva através do envolvimento do Legislativo e um representante da sociedade civil na assinatura do termo de adesão pelo Executivo municipal, o que, sem o devido entendimento do então projeto, não representaria alcançar um controle efetivo.

Diante do diálogo que o controle social estabelece entre a descentralização e a participação social, o PAEMV possui uma diretiva dedicada à constituição e ao funcionamento de um conselho municipal de meio ambiente consultivo e deliberativo que previa a participação da sociedade civil, sem indicar a obrigatoriedade da paridade

com os entes governamentais, o que reduz a eficácia do mesmo, ao se avaliar a participação social proposta por Scardua & Bursztyn (2003). Ainda assim, o fomento a essa participação social, com a criação institucionalizada do conselho ambiental como critério de avaliação e a comprovação de reuniões frequentes, mostra-se como um passo importante na formulação e implementação inicial do PAEMV, vislumbrando a possibilidade de um controle e participações sociais locais paritárias, caso venham a compor o projeto em resoluções futuras.

Ainda, como possível superação aos entraves à descentralização e participação social, o primeiro ano traz como critério de avaliação em suas diretrizes a criação e implementação de programas municipais setoriais – como água, educação ambiental e arborização urbana – que podem permitir que os municípios desenvolvam ações desses programas, de acordo com as necessidades locais. Considerando a elaboração dos planos setoriais com um bom diagnóstico e envolvendo todos os setores da sociedade local, este critério de avaliação poderia contribuir para sanar os entraves da ausência de instrumentos de gestão, das condições adversas das políticas e dos atributos estruturais do Estado e da carência de flexibilidade até então observada (SCARDUA, BURSZTYN, 2003; ARRETCHE, 1999; LOBO, 1990).

2.2.3 O Projeto Ambiental Estratégico Município VerdeAzul

No ano seguinte, através da Resolução SMA 55 publicada em 11 de agosto 2009, o Projeto Ambiental Estratégico Município Verde teve sua denominação alterada para incluir os aspectos da agenda relacionados aos recursos hídricos com a inclusão do termo “Azul”, passando a ser denominado Projeto Ambiental Estratégico Município VerdeAzul (PAEMVA) (SÃO PAULO, 2009).

Nesta resolução podem ser observadas algumas alterações dos parâmetros de avaliação e certificação para o exercício daquele ano, sendo mantidos os instrumentos de operacionalização da resolução anterior, acrescidos de um novo documento que compõe o plano de ação, o relatório de gestão ambiental (RGA) que consiste na comprovação do desenvolvimento do Plano de Metas proposto, além de outros dois novos instrumentos: Prêmio Parceria VerdeAzul e Premiação Anual, ambos a serem regulamentados pela gerência do PAEMVA. O Prêmio Parceria VerdeAzul consistiria

em um prêmio aos parceiros do setor público estadual ou municipal, pessoa física ou jurídica, em benefício do meio ambiente. Já a Premiação Anual era destinada ao reconhecimento dos interlocutores que demonstrassem maior envolvimento, durante a execução das ações.

O PAEMVA mantém o cálculo do IAA do ano anterior, acrescentando a letra grega maiúscula sigma (Σ - símbolo da somatória) antes e a letra “i” (índice) minúscula subscrita depois do ID e do PRO: $IAA = \Sigma ID_i + \Sigma PRO_i - PP$. Ainda, a resolução amplia para o Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais (SEAQUA) a responsabilidade de apurar os passivos dos municípios, o que antes era apenas da SMA, órgão central desse sistema.

A Resolução SMA 55/2009 traz a possibilidade de os municípios recorrerem do resultado do IAA divulgado em até 10 dias úteis após a divulgação pelo então projeto e estabelece o valor dos critérios de pontuação usado no cálculo do IDi e PROi, relativos a cada diretiva, e uma porcentagem mínima de execução, e que os prazos máximos serão estabelecidos pela gerência do projeto. A resolução mantém as atribuições da SMA para consecução do PAEMVA, acrescidas da emissão dos prêmios de seus dois novos instrumentos já apresentados e traz ainda outra novidade, que são os requisitos obrigatórios para certificação:

- 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 6 (seis) no Índice de Qualidade de Aterro de Resíduos - IQR;
- IV - Obter nota igual ou maior que 6 (seis) na Diretiva 1 - Esgoto Tratado, a partir do ICTEM (Indicador de Coleta e Tratabilidade de Esgoto do Município) mais a respectiva Proatividade;
- V - Não tirar nota final 0 (zero) em quaisquer das Diretivas; (SÃO PAULO, 2009, p.5).

Os pesos de cada diretiva e os critérios para avaliação do IDi foram mantidos, mas foram alterados alguns critérios nas diretivas com a inclusão de 10 novas ações, a exclusão de uma ação e a transferência de duas ações dentro das diretivas do projeto,

sendo as notas atribuídas a cada ação encaminhada via bula¹² aos interlocutores municipais do projeto. A Resolução SMA 55/2009 destaca que para PROi, as notas corresponderam de 0 (zero) a 2 (dois) em cada diretiva, adicionando à proatividade cinco novas ações em relação ao ciclo anterior, continuando sem a menção na resolução do valor acrescido individualmente por cada ação proativa executada.

Nesse segundo ano, a SMA discretamente apresenta indicativo de que busca sanar o entrave à descentralização pela falta de incentivos apontados pelo referencial teórico, ao adicionar duas novas premiações: o reconhecimento ao interlocutor bem como o da instituição pública parceira, sendo ambas prêmios meramente formais e políticos, como a certificação emitida ao município que atinge os 80 pontos, não configurando como um atrativo para os prefeitos, verdadeiros tomadores de decisão na adesão e financiamento do programa.

Ainda que a descentralização possa estar prejudicada, os prêmios podem ser um reconhecimento e estímulo ao trabalho desenvolvido pela instituição parceira, melhorando o quesito de recuperação do papel do servidor na construção do Estado e na reforma do aparato da administração, ambas defendidas por De Toni (2002) para construção de um novo modelo gerencial com participação social. Soma-se à reforma do aparato do Estado a exigência dos municípios possuírem uma estrutura ambiental instituída em lei para se obter a certificação, mesmo que se atinjam os 80 pontos no IAA. Nesse mesmo âmbito de institucionalização de normas legais e contribuindo no processo de descentralização e participação social, o PAEMVA acrescenta a paridade na avaliação da constituição dos conselhos municipais de meio ambiente ao vincular, como na exigência de estrutura ambiental, a obrigatoriedade de o órgão estar constituído em lei, reduzindo esses entraves à participação cidadã.

Ainda, contribuindo no almejado processo de descentralização, a existência institucionalizada e a conseqüente execução de programas municipais setoriais contribuem para reverter o entrave da flexibilização proposta por Lobo (1990) e a ausência de instrumentos gerenciais referenciados por Scardua e Bursztyn (2003) e Arretche (1999) que, sem diminuir o peso causado pela ausência dos municípios na formulação do Programa e subseqüentes procedimentos operacionais estabelecidos nas

¹² “Bula é nome dado ao documento anexo à resolução, que contém toda as diretivas, com as ações que compõem cada uma e as notas atribuídas, e que é seguida e consultada pelo interlocutor e pelos demais implementadores” (BARBOSA, 2012, p.70).

resoluções, refletem também na redução dos entraves referentes à transparência no processo decisório, principalmente se considerada a então possibilidade de recursos diante dos IAAs calculados.

Para o ciclo seguinte, a Resolução SMA 17, de 23 de março de 2010, estabeleceu os parâmetros de avaliação para o exercício daquele ano, mantendo como no ciclo anterior os instrumentos de operacionalização, bem como a avaliação das diretivas ambientais, as atribuições da SMA no PAEMVA e os requisitos para certificação (SÃO PAULO, 2010a). Já os critérios de avaliação do IDi receberam adições no ciclo de 2010 em todas as diretivas, somando-se 35 novas ações às 40 ações propostas para execução no ciclo de 2009, totalizando 75 ações a serem desenvolvidas nesse ciclo, sendo as notas atribuídas a cada IDi e PROi constantes nos critérios aplicados para avaliação e encaminhados via bula aos interlocutores municipais do programa e mantendo os pesos estabelecidos para a diretiva com a criação do Projeto. Destacam-se, nessa resolução, os acréscimos na diretiva de Conselho Ambiental referentes ao envio dos membros do colegiado, de seu regimento interno e das pautas das reuniões do conselho municipal como critérios para avaliação dessa diretiva.

Nessa resolução todos os entraves apresentados por Lobo (1990) recebem algum impacto. Apesar de não alterar os procedimentos operacionais, o aumento de 40 ações no ciclo de 2009 para 75 em 2009 quase dobra o volume de ações a serem desenvolvidas pelo programa, desrespeitando-se o gradualismo defendido pela autora para implementação de uma política pública. Apesar disso, o mesmo gradualismo pode ser observado positivamente, conforme proposto em referência à implementação do conselho municipal ambiental induzido pelo PAEMVA que já solicitava a criação da norma nos dois ciclos anteriores, evoluindo neste ciclo para envio de comprovações referentes à organização e à discussão dos assuntos pautados pelo colegiado, refletindo-se na descentralização ambiental e na construção de uma participação cidadã mais efetiva.

Já a ausência de institucionalização das notas atribuídas para cálculo do IAA contribui para a ausência de transparência no processo, ao serem as notas encaminhadas exclusivamente aos interlocutores, o que é visto pela autora como outro entrave no processo de adesão comprometida e conseqüente descentralização das políticas ambientais paulistas, pois dificulta o controle social e influencia até mesmo na

participação social cidadã almejada, ainda que a definição dos programas municipais setoriais municipais seja mantida como critérios de avaliação, refletindo positivamente na flexibilização e, conseqüentemente, na descentralização ambiental (LOBO, 1990).

Ainda em 08 de junho de 2010 é publicada a Resolução SMA 51, sobre os 21 projetos ambientais estratégicos paulistas, com a substituição dos Projetos “Investidor Ambiental” e “Mutirão Ambiental”, propostos em 2007, pelos projetos “Criança Ecológica” e “Onda Limpa” (SÃO PAULO, 2010). Conforme a mesma resolução, o Projeto Ambiental Município VerdeAzul se mantém com o mesmo objetivo, apresentado em sua criação em 2007, sem alterações que mereçam considerações além das já dissertadas na apresentação dos 21 projetos ambientais estratégicos.

2.2.4 O Programa Município VerdeAzul

Em 2011, o Projeto Ambiental Estratégico Município VerdeAzul (PAEMVA) é designado Programa Município VerdeAzul (PMVA) através da Resolução SMA 036 de 18 de julho de 2011, que também estabelece os parâmetros de avaliação daquele ano e revoga as Resoluções SMA 09/2008, SMA 55/2009, SMA 70/2009, SMA 17/2010 e SMA 51/2010 (SÃO PAULO, 2011). A Resolução não apresenta um novo objetivo para o programa e, apesar de revogar a Resolução SMA 51/2010 e conseqüentemente o objetivo disposto, esta mantém o objetivo original estabelecido nos 21 Projetos ambientais estratégicos na Resolução SMA 21/2007 que volta a ser a norma instituída que apresenta o objetivo do PMVA.

Porém, os instrumentos de operacionalização do PMVA passam por pequenas alterações em 2011, com o acréscimo do documento emitido pela SMA que atesta a adesão do município às propostas referentes às 10 diretivas ambientais estabelecidas pelo programa e com a inclusão dos arquivos comprobatórios compreendidos como parte do documento “Plano de Ação”. Estes arquivos comprobatórios que constam no plano de ação são:

“(…)documentos e fotos relacionados às ações executadas nas diretivas do Programa Município VerdeAzul (sendo que a comprovação) deverá ser

realizada por meio de arquivos eletrônicos gravados em mídias específicas (CD, DVD ou Pen-Drive) protocolizadas junto à Secretaria do Programa Município VerdeAzul, na sede da Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SMA ou postado no correio, na modalidade Aviso de Recebimento-AR, até a data do fechamento do sistema. (SÃO PAULO, 2011, n/p).

Esta resolução também discrimina quais os itens que serão aferidos para avaliar as pendências e passivos ambientais de responsabilidade do município, porém sem estabelecer os valores descontados para cada pendência.

Dentre as atribuições da SMA, a resolução apenas acrescenta como dever do órgão estadual a emissão do Atestado de Participação do Programa Município VerdeAzul, conseqüente da inclusão deste como instrumento de operacionalização, conforme já citado anteriormente, sendo mantidas, para as prefeituras municipais, as atribuições dos ciclos anteriores perante o programa, assim como os requisitos para certificação. Ainda, na Resolução SMA 36/2011, as 10 diretivas ambientais do PMVA são mantidas, referenciando-se apenas a troca de quatro terminologias que as designam, conforme Tabela 5.

Tabela 5 - Redenominações de terminologias do PMVA – ciclo 2011

Diretivas até ciclo 2010	Diretivas no ciclo 2011
Esgoto Tratado (ET)	Esgoto Tratado (ET)
Lixo Mínimo (LM)	Resíduos Sólidos (RS)
Recuperação de Mata Ciliar (MC)	Mata Ciliar (MC)
Arborização Urbana (AU)	Arborização Urbana (AU)
Educação Ambiental (EA)	Educação Ambiental (EA)
Habitação Sustentável (HS)	Cidade Sustentável (CS)
Uso da Água (UA)	Uso da Água (UA)
Poluição do Ar (PA)	Qualidade do Ar (QA)
Estrutura Ambiental (EM)	Estrutura Ambiental (EA)
Conselho Ambiental (CA)	Conselho Ambiental (CA)

Fonte: SÃO PAULO, 2011

A partir de 2011, os critérios para avaliação apresentam a indicação por meio de índices alfanuméricos dos critérios que necessitaram de envio de arquivos comprobatórios. Como exemplo, a diretiva Resíduos Sólidos (RS) continuou a considerar o Programa de Coleta Seletiva (indicador alfanumérico RS1), porém a comprovação não se dá agora apenas com o preenchimento do Plano de Ação, mas sim com o envio de arquivo digital referente ao programa de coleta contendo: “identificação

do resíduo, plano de ação (com atividades, logística, transporte, cronogramas e destinação) e/ou, informações/ dados quantitativos (volumes/ pesos) e qualitativos (tipificação/ destinação final) e, registro fotográfico” (SÃO PAULO, 2011, n.p.). Assim como o exemplo citado, todas as ações que não são passíveis de notas automáticas (como IQR, ICTEM, etc.) possuem indicador alfanumérico e passam a exigir comprovação através do envio de documentos, conforme os arquivos comprobatórios apresentados na Resolução SMA 36/2011.

A resolução ainda traz em um de seus anexos que as comprovações necessárias, quanto ao atendimento de cada ação proposta, ocorreriam através de arquivos digitais legíveis e sem rasuras, nomeados seguindo critérios especificados e salvos nas mídias digitais (CD, DVD ou pen-drive), sendo o modo de entrega/envio mantido como nas resoluções anteriores, detalhando também o que deve conter cada arquivo enviado para avaliação.

Além desta novidade, a resolução também apresenta nos critérios de avaliação de seu anexo IV a pontuação específica para cada ação de IDi e PROi, sendo que para proatividade continuam as notas correspondentes de 0 (zero) a 2 (dois). Esse score anteriormente era disponibilizado apenas para os interlocutores através da bula, sendo possível observar para 2011 a inclusão de 16 novas ações, sendo nove de IDi e sete de PROi, e a exclusão de 15 ações, sendo 11 de IDi e quatro de PROi, totalizando 76 ações para o ciclo de 2011. Destas inclusões, destacam-se, em Conselho Ambiental, o envio das atas de reuniões e a instituição legal do Fundo Municipal de Meio Ambiente.

Uma falha considerável observada é a ausência do objetivo do Programa nas resoluções do ciclo, dificultando o processo de avaliação dos municípios já que falta transparência em sua divulgação. Por outro lado, a inclusão de documentos comprobatórios para avaliação do cumprimento das ações reverbera positivamente frente ao entrave da falta de transparência, facilitando inclusive atacar também o entrave do controle social, proposto por Lobo (1990), além de abarcar o gradualismo pela redução no número de novas ações observada nos critérios de avaliação deste ciclo, especialmente no que se refere à diretiva de Conselho Ambiental que adiciona o envio da atas de reunião e a criação do Fundo Municipal de Meio Ambiente entre os critérios avaliados na diretiva. A criação do fundo pode, se bem gerido, fomentar a superação aos entraves da carência de recursos financeiros, bem como apresentar-se como uma

alternativa aos custos de implementação do programa, destacados respectivamente por Arretche (1999) e Scardua e Bursztyn (2003) como entraves à descentralização.

No dia 13 de janeiro de 2012, o estado de São Paulo (2012a) publicou a Resolução SMA 04 que definiu o calendário de fechamento do ciclo 2011 com encaminhamento dos documentos comprobatórios, até o dia 23 de janeiro de 2012, e dispôs sobre o conceito e o método de valoração dos passivos ambientais aplicados no cálculo do IAA, dividindo os passivos já apresentados na Resolução SMA 036/2011 em dois grupos, sendo o primeiro decorrente de imposições legais: áreas contaminadas e penalidades CETESB, pendências de licenciamento, entulho em APP e TCRA não cumprido os Autos de Infração Ambiental (AIA).

O segundo conjunto estava relacionado às recentes condições de coleta e tratamento de esgoto e dos aterros sanitários, através de seus ICTEM e IQR respectivamente. Ainda sobre os passivos ambientais do ciclo de 2011, o PMVA define que a aplicação ou não dos descontos no IAA será efetuada na evolução dos municípios referentes a tratativas de seus passivos em relação ao ciclo anterior, considerando quatro casos:

Caso A – Inexistência de obrigações legais ou pendências ambientais;

Caso B – Redução do número de obrigações legais ou pendências ambientais;

Caso C – Mesmo número de obrigações legais ou pendências ambientais;

Caso D – Aumento no número de obrigações legais ou pendências ambientais.

A resolução afirma que no caso A não haverá desconto no IAA referente a passivo, e para os casos B, C e D, aplicar-se-iam os descontos conforme estabelecido nos critérios da resolução (SÃO PAULO, 2012a).

O ciclo de 2011 também reforçou a ausência ou curtos prazos para envio dos documentos após a publicação da resolução, sendo o problema observado na Resolução SMA 036/2011, quando a publicação dos critérios de avaliação ocorreu apenas em julho, faltando 3 meses para o encerramento do ciclo, e repetido na Resolução 04/2012, quando a institucionalização na norma legal ocorreu a 13 dias do prazo final para o envio dos documentos apresentados nessa resolução, configurando incerteza para os interlocutores no desenvolvimento das ações e dificultando sua execução em seu curto espaço de tempo, o que se reflete no processo de descentralização devido à ausência de transparência do processo como propõe Lobo (1990) e na insegurança quanto aos instrumentos de gestão, conforme proposto por Scardua e Bursztyn (2003).

No dia 13 de abril de 2012, foi publicada a Resolução SMA 19 que estabeleceu os parâmetros para avaliação dos planos de ação ambientais para o exercício de 2012 no âmbito do PMVA e deu outras providências e, diferentemente das resoluções anteriores que estabeleciam os procedimentos operacionais e parâmetros de avaliação, esta resolução não traz todos os Procedimentos Operacionais entre seus anexos, especificando em seu artigo 2º o prazo de até 15 (quinze) dias para a assessoria do PMVA providenciar a minuta de resolução de que tratam os demais procedimentos vinculados à operação do Programa (SÃO PAULO, 2012b). No que se refere aos critérios de avaliação, no ciclo de 2012 observam-se poucas alterações de IDi e PROi, sendo adicionadas cinco novas ações, sendo três em IDi e uma em PROi, apenas duas exclusões de ações em IDi, mantendo-se inalteradas as ações que avaliam a diretiva de conselho ambiental.

Novamente a segurança quantos aos instrumentos operacionais fica comprometida, uma vez que a resolução não deixou clara, aos atores locais e público em geral, a forma como o programa será operacionalizado no ciclo, além de publicar os Procedimentos Operacionais para o ciclo 2012 através da Resolução SMA 36, após 45 dias, e não 15 dias como prometido.

Os Procedimentos Operacionais apresentados no Anexo I da resolução trouxe apenas uma alteração sobre os instrumentos, vinculando a assinatura do termo de adesão apenas à assinatura do prefeito, excluindo a necessidade de assinatura do vereador e o representante da sociedade civil. As prefeituras municipais signatárias do PMVA recebem duas novas atribuições: acessar o sistema de informações e apoiar o interlocutor e suplente na consecução das ações ambientais do PMVA. Já os Procedimentos Operacionais relacionados à avaliação das diretivas ambientais, as atribuições da SMA no PMVA e os requisitos para certificação foram mantidos como no ciclo anterior, bem como o conceito e a aplicação do passivo ambiental no IAA apresentados no Anexo II da mesma resolução.

A Resolução 36/2012 trouxe também o calendário de fechamento para o dia 30 de setembro do mesmo ano e em um dos anexos as especificações dos arquivos comprobatórios a serem enviadas em cada ação, com o mesmo texto sobre a forma de entrega dos arquivos do ciclo anterior, alterando-se apenas alguns indicadores

alfanuméricos que nomearão os documentos comprobatórios das ações referentes ao ciclo.

Com a publicação da Resolução 019/2012 no final do mês de maio, faltando aproximadamente 5 meses para o fechamento do ciclo, o PMVA compromete o processo de descentralizar, novamente devido à insegurança nos instrumentos gerenciais do programa, como propõe Scardua e Bursztyrn (2003), e à exclusão do único mecanismo, ainda que frágil, de controle social local do programa, retirando o aval do vereador e representante da sociedade civil na assinatura do termo de adesão, sendo que o envolvimento desses também poderia ampliar a então fraca participação social, se o acompanhamento ocorresse de maneira efetiva.

Em 08 de janeiro de 2013, a SMA publica a Resolução SMA 03 que alterou a subordinação de assessoramento do PMVA para o titular da Coordenadoria de Planejamento Ambiental – CPLA (SÃO PAULO, 2013a), o que pode melhorar o processo burocrático gerencial interno da coordenação do PMVA, refletindo assim em uma melhor organização dos atributos gerais do Estado e, conseqüentemente, na descentralização almejada.

No dia 04 de fevereiro do mesmo ano, a Resolução SMA 09 estabeleceu os parâmetros para avaliação dos planos de ação ambientais para o exercício de 2013 no âmbito do PMVA, e com um mesmo artigo estabelece o prazo de 15 dias para providenciar a minuta de resolução com os anexos dos demais procedimentos vinculados ao programa (SÃO PAULO, 2013b). Assim como a Resolução 36/2012, a Resolução 09/2013 traz entre seus anexos apenas os critérios de avaliação, o peso das diretivas, que neste ciclo sofreram alterações conforme a Tabela 6, e um terceiro anexo com as especificações dos arquivos comprobatórios a serem enviados em cada ação, com o mesmo texto sobre a forma de entrega dos arquivos, alterando-se apenas alguns indicadores alfanuméricos que nomearão os documentos comprobatórios das ações referentes ao ciclo.

Tabela 6 - Peso das diretivas nos ciclos do PMVA de 2012 e 2013

Diretivas	Ciclo 2012	Ciclo 2013
Esgoto Tratado (ET)	1,2	1,2

Resíduos Sólidos (RS)	1,2	1
Biodiversidade (BIO)	0,8	0,8
Arborização Urbana (AU)	0,5	0,7
Educação Ambiental (EA)	1,2	1,2
Cidade Sustentável (CS)	0,5	0,8
Gestão das Águas (GA)	0,5	0,8
Qualidade do Ar (QA)	0,5	0,7
Estrutura Ambiental (EM)	0,8	0,7
Conselho Ambiental (CA)	0,8	0,7

Fonte: SÃO PAULO, 2013b.

No que se refere aos critérios de avaliação, o PMVA mantém duas capacitações como nos demais ciclos anteriores e vincula uma pontuação para participação dos interlocutores e suplentes municipais nessas capacitações. Ainda, o programa pela primeira vez realiza a troca de ações entre duas diretivas, o que não influi no total de ações, sendo esse total alterado pelas dez inclusões e três exclusões de PROi, já que nos IDi foram adicionadas e também excluídas três ações, totalizando 86 ações no ciclo.

Na diretiva de Conselho Ambiental, foram incluídas a aprovação pelo colegiado do Plano de Ação do PMVA, elaborado pelo Executivo municipal, e a comprovação de ações desenvolvidas com recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente, sendo que sua criação ainda continua como critério de avaliação. A resolução ainda condiciona, na diretiva de arborização urbana, a aprovação do Plano Municipal de Arborização pelo colegiado ambiental municipal.

Assim, diferente dos ciclos anteriores, o PMVA apresentou indícios de melhora frente ao gradualismo defendido por Lobo (1999) e sua contribuição à descentralização, o que se observa através da redução do número de novas ações em todos os critérios de avaliação, bem como a inclusão gradual que perfaz a diretiva de Conselho Ambiental, que neste ciclo pediu a comprovação do desenvolvimento de ação financiada pelo Fundo Municipal de Meio Ambiente, bem como exigiu a provisão da fonte de recursos na lei municipal que o cria. Dessa forma, observa-se o fomento pelo programa para que a criação do fundo não caísse no esquecimento dentro do arcabouço jurídico municipal, reforçando-se como alternativa aos custos de implementação do PMVA, já que o fundo pode vir a financiar ações exigidas pelo programa, melhorando esse entrave na descentralização das políticas ambientais. Essa melhora no processo descentralizador reforçou-se com o possível controle social também defendido pela autora a ser exercido

pelo Conselho Municipal, que passou a avaliar o Plano de Ações que seria desenvolvido pelo município (LOBO, 1999).

2.2.5. O Programa Município VerdeAzul entre Publicações e Revogações

Em 18 de março de 2013, o PMVA do governador do estado de São Paulo, em exercício, Geraldo Alckmin (PSDB) institucionaliza o PMVA no Decreto Estadual nº 58.976, dispondo sobre a coordenação do PMVA e afins, reestabelecendo em norma legal o objetivo do Programa no *caput* do art.1º, e reforçando o caráter descentralizador e participativo almejado através do estímulo e capacitação para gerenciamento da agenda ambiental:

“Artigo 1º - O Programa Município VerdeAzul, em execução sob a responsabilidade da Secretaria do Meio Ambiente, tem como objetivo ganhar eficiência na gestão ambiental através da descentralização e valorização da base da sociedade, estimulando e capacitando as prefeituras a implementarem e desenvolverem uma agenda estratégica para esse fim” (SÃO PAULO, 2013c, p.1).

A próxima resolução SMA a tratar do PMVA foi a SMA nº43 de 05 de junho de 2013, que veio a estabelecer os Procedimentos Operacionais do PMVA e dispor sobre o método de valoração dos passivos ambientais aplicados no cálculo de IAA para o ciclo de 2013 (SÃO PAULO, 2013d). Ela traz no corpo do texto a inclusão de um artigo que trata da indicação de novos interlocutores e suplentes pelo prefeito ou representante legal, e o compromisso no artigo 4º com o detalhamento da definição da data-limite de entrega dos documentos comprobatórios a ser comunicada à prefeitura ao início de cada ciclo anual.

Sobre as alterações nos procedimentos do PMVA, o Instrumento Plano de Ação tem a adição de um Relatório Sintético que consiste na síntese do Plano de Metas que, neste ciclo, passa a ser chamado de Relatório Descritivo. Três instrumentos deixam de compor os procedimentos do ciclo de 2013, sendo eles o Atestado de Participação no PMVA, o Prêmio Parceria VerdeAzul e o Prêmio Interlocutor do ano. Sendo assim, as atribuições da SMA de emitir as comprovações dos dois primeiros instrumentos também deixam de existir, apesar de se manter em resolução a emissão do Prêmio Interlocutor do ano, mesmo este não constando na lista de instrumentos do PMVA neste

ciclo. Porém um novo instrumento foi adicionado neste ciclo, sendo também incluída a atribuição da SMA de emitir seu certificado: a Menção Honrosa Mário Covas, distinção conferida aos municípios que mais evoluíram no desempenho das diretivas, ao compararem-se valores do IAA do ano corrente com o ano anterior.

As atribuições das prefeituras municipais não sofreram alterações nesse ciclo, sendo que, nos requisitos para certificação, apenas a nota mínima do IQR foi alterada de 6,1 para 7,1 no ciclo 2013. Além destes, foram adicionados nesse ciclo Critérios de Desempate para o caso de dois ou mais municípios apresentarem, ao final do processo de avaliação, valores de IAA idênticos sendo, pela ordem, a nota da diretiva Esgoto Tratado, nota da diretiva Resíduos Sólidos e nota da diretiva Biodiversidade.

No dia 01 de julho de 2013, o estado de São Paulo (2013e) através da Resolução SMA 52 de 01 de julho de 2013 revoga a Resolução SMA 43/2013, reeditando os procedimentos estabelecidos pela anterior. A Resolução SMA 52/2013 se propunha a alterar os procedimentos da Resolução 43/2013, porém as únicas alterações no texto da Resolução SMA 43/2013 remetem à exclusão da “Menção Honrosa Mário Covas” que certificaria as maiores evoluções de IAA dos municípios paulistas e, conseqüentemente, a desobrigação da SMA em oferecer essa certificação.

Já carente de incentivos, o PMVA perde, com a Resolução 43/2013, as premiações que envolviam a articulação do interlocutor municipal e das instituições públicas parceiras bem como o atestado de participação que poderia conferir algum *status* político ao chefe do executivo municipal, sendo a carência de incentivos um problema essencial para o processo de descentralização, conforme defendido pelo referencial teórico (SCARDUA, BURSZTYN, 2003; ARRETCHE, 1999; LOBO, 1990).

Ainda, o programa deixa de melhorar o quesito flexibilidade, ao propor e, posteriormente no mesmo ciclo, excluir a premiação que permitiria avaliar não apenas o resultado final, mas sim a evolução do município, tornando o processo mais justo e atraente ao desenvolvimento pelos municípios, como defende Lobo (1990). A crítica ao ciclo se reforça novamente na promessa não cumprida de entregar após 15 dias os procedimentos operacionais e entregá-los após 4 meses, faltando o mesmo período para fechar o ciclo, o que contribui ainda mais para o processo de involução da

descentralização, dada a insegurança nos instrumentos gerenciais já destacada e defendida por Arretche (1990).

A Resolução SMA 20 de 14 de março de 2014 revogou a Resolução SMA 09/2013 e estabeleceu os parâmetros para avaliação dos Relatórios de Gestão Ambiental Municipais para o exercício de 2014 no âmbito do PMVA, trazendo como novidade, no corpo de seu texto, a exclusão que tratava até o ciclo de 2013 da obrigação da Assessoria do PMVA “providenciar em até quinze dias a minuta de resolução com os anexos que tratam dos demais procedimentos vinculados ao PMVA” (SÃO PAULO, 2014a, p.1).

Ao relacionar os critérios para avaliação das 10 (dez) Diretivas Ambientais, a Resolução SMA 20/2014 acaba com a divisão entre as notas de IDi e PROi, inserindo-as em um único score de pontuação de IDi que varia de 0 a 10, sobre o qual será aplicado o peso que, devido à junção das ações de IDi e PROi em um único score de IDi, recebe acréscimo de nota em todas as diretivas em relação ao ciclo anterior, conforme pode ser observado no Tabela 7, síntese do anexo II da Resolução SMA 20/2014.

Tabela 7 - Peso das diretivas nos ciclos do PMVA de 2013 e 2014

Diretivas	Ciclo 2013	Ciclo 2014
Esgoto Tratado (ET)	1	1,2
Resíduos Sólidos (RS)	1	1,2
Biodiversidade (BIO)	0,8	1
Arborização Urbana (AU)	0,7	0,8
Educação Ambiental (EA)	0,8	1
Cidade Sustentável (CS)	0,8	1
Gestão das Águas (GA)	0,8	1
Qualidade do Ar (QA)	0,7	0,8
Estrutura Ambiental (EM)	0,7	1
Conselho Ambiental (CA)	0,7	1

Fonte: SÃO PAULO, 2013b; 2014a.

No dia 13 de junho de 2014, foram alterados os parâmetros para avaliação da Diretiva Biodiversidade através da Resolução SMA 53 devido aos rearranjos para atender à solicitação da coordenadoria estadual de biodiversidade, excluindo quase todas as ações propostas para a Diretiva pela última resolução SMA que tratava do

PMVA, exceto as relacionadas ao SiCAR¹³ e fauna, e alterando também a nomenclatura alfanumérica dos documentos (SÃO PAULO, 2014b).

Assim, na avaliação do ciclo de 2014, já considerando as revogações das ações de Biodiversidade, somente as diretivas Esgoto Tratado e Conselho Ambiental não sofreram alterações nos critérios do ciclo, apesar do aumento do peso da diretiva desta última, estabelecendo a inclusão de sete e exclusão de nove ações que compõem o novo IDi, reduzindo pela primeira vez desde a criação do programa, ainda que discretamente, o número de ações a serem desenvolvidas, de 86 ações no ciclo de 2013 para 84 ações no ciclo de 2014.

O terceiro anexo da Resolução SMA 20/2014, com as especificações dos arquivos comprobatórios a serem enviados em cada ação neste ciclo, segue com o mesmo texto sobre a forma de entrega dos arquivos do ciclo anterior, alterando-se apenas alguns indicadores alfanuméricos que nomearão os documentos comprobatórios das ações.

Assim, se antes a insegurança se estabelecia pelo não cumprimento do prazo e a transparência no processo decisório como propõe Lobo (1990), agora ele se agrava com a retirada do mesmo da norma que institucionaliza o programa em 2014 e pela inclusão em março e posterior exclusão em julho – faltando 3 meses para o encerramento do ciclo de ações da diretiva de Biodiversidade. Ainda, destaca-se que a inclusão e exclusão foram decididas em modelo *Top-Down*, entre os órgãos estaduais, sem mencionar na resolução a participação dos municípios no processo, comprometendo este entrave na formulação e implementação da política pública causada pela ausência de participação dos executores do programa.

Em junho do mesmo ano, é publicada a Resolução SMA 57/ 2014 que dispõe sobre a estrutura e as funções do PMVA, apresentando a competência de cada uma das três estruturas que compõem o PMVA: coordenador, Assessoria de Coordenação e Corpo Técnico (SÃO PAULO, 2014c). Traz em sua fundamentação o Decreto nº 58.976, de 18 de março de 2013, os convênios celebrados pelo estado de São Paulo relacionados ao SiCAR, as normas para os programas de regularização ambiental dos

¹³ Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural: cadastro eletrônico, obrigatório a todas as propriedades e posses rurais. Maiores informações disponíveis em <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/sicar/o-que-e-o-car/> Acesso em 08 jan. 2021.

Estados e a deliberação normativa do CONSEMA relacionada a licenciamento ambiental municipal.

Essa reformulação na estrutura do PMVA visava a fortalecer a estrutura organizacional do programa, bem como contribuir gerencialmente na autonomia dos municípios, especialmente através dos convênios que oferecem suporte material e técnico para desenvolvimento do SiCAR. Porém, observa-se novamente na resolução a discussão via CONSEMA sobre a transferência da função de licenciamento municipal, que possivelmente esbarraria em entraves como o suporte material e técnico apresentados por Scardua e Bursztyn (2003) e nos custos para sua operacionalização, como aponta Arretche (1999), comprometendo a descentralização da política ambiental paulista, bem como a participação pela ausência dos municípios não garantida na norma institucionalizada. Somam-se aos entraves a descentralização não combatida no ciclo e a insegurança quanto à publicação dos procedimentos operacionais, que no ciclo de 2014 não foi previsto prazo para publicação e acabou por não ser institucionalizado na resolução SMA, influenciando negativamente a transparência requerida por Lobo (1990) no processo.

No ciclo de 2015, o PMVA volta a estabelecer os Procedimentos Operacionais e os Parâmetros de Avaliação em uma única Resolução, a SMA 26 de 28 de abril de 2015, incluindo esses critérios de avaliação como um dos Procedimentos Operacionais apresentados no ciclo (SÃO PAULO, 2015a). Além disso, traz também o método de valoração dos passivos que seria aplicado no cálculo do IAA, no ciclo 2015, e que foi mantido sem alterações em relação ao ciclo anterior.

Os Instrumentos dos Procedimentos Operacionais do PMVA também se mantiveram inalterados na Resolução SMA 26/2015 em relação ao ciclo anterior, ressaltando-se a troca no nome do relatório que contém as informações das ações executadas e planejadas pelo município de “Plano de Ação” para “Relatório de Gestão Ambiental”. O mesmo ocorre com as Atribuições dos Municípios e as Atribuições da SMA no PMVA, sendo que nestas últimas a única alteração se deu pela troca do verbo “entregar” pelo verbo “conceder”, em referência ao certificado PMVA, ao prêmio governador André Franco Montoro e ao prêmio interlocutor do ano – este novamente sem a indicação de ser um instrumento no capítulo referente.

Os Procedimentos para Avaliação, que em 2014 não foram referenciados em resolução, voltam a aparecer apresentando que o cálculo de IAA neste ciclo será a somatória dos Indicadores de Desempenho (ΣIDi) – até então chamados Indicadores de Atendimento das Diretivas Ambientais – dos quais serão subtraídos os Passivos e/ou Pendências Ambientais (PP), resultando na seguinte fórmula “ $IAA = \Sigma IDi - PP$ ”. A Resolução SMA 26/2015 traz ainda, como subitem dos Procedimentos de Avaliação, a forma como as ações seriam avaliadas no relatório gerencial, através de mídias, da nomenclatura dos documentos, de fotografias datadas e legendadas no ciclo de 2015, além da possibilidade de os documentos serem auditados; após o fechamento do sistema do ciclo que em 2015 aconteceria em 30 de setembro.

Os requisitos para certificação, critérios de desempate e procedimentos sobre a perda da pontuação e/ou da certificação foram mantidos como no ciclo anterior, sendo adicionado um capítulo sobre os procedimentos para recursos, estabelecendo o prazo de 6 (seis) dias úteis, a partir da divulgação da nota para o município solicitar a reavaliação de seu relatório de ações, e que a devolutiva do recurso seria dada em até 12 (doze) dias úteis após o prazo final de interposição de recursos. Já os Parâmetros de Avaliação nesta resolução foram incluídos como um capítulo dos Procedimentos Operacionais chamados Critérios de Avaliação, sendo que apenas as diretivas de AU e CA não sofreram alterações nesse ciclo, que totalizaram 89 ações, com 13 inclusões e oito exclusões em relação ao ciclo anterior.

Assim como no ciclo de 2014, chama a atenção positivamente em 2015 as poucas alterações no ciclo, aumentando assim o tempo para que os municípios se adaptem para atender, executar e conseqüentemente assumir ações propostas pela agenda ambiental, garantindo o gradualismo defendido por Lobo (1990) para implementação da descentralização de uma política pública, que se reforça através do ataque a dois entraves estabelecidos por Scardua e Bursztyn (2003), sendo eles a segurança nos instrumentos de gestão, conferida pelas prometidas auditorias nas ações municipais desenvolvidas e a definição da data do fechamento do ciclo, e a valorização, ainda que através de reconhecimento político, do município por meio do retorno do Prêmio Franco Montoro, que premia o município mais bem colocado na Bacia Hidrográfica, e do funcionalismo público através do reconhecimento oferecido pelo Prêmio Interlocutor do ano.

No dia 11 de setembro de 2015, a Resolução SMA 58 alterou o dispositivo da data de fechamento do Sistema Informatizado do PMVA de 30 de setembro de 2015 para 09 de outubro do mesmo ano, uma alteração de nove dias que possivelmente não afeta a segurança imposta por alterações maiores aos interlocutores e demais atores municipais (SÃO PAULO, 2015b).

No ciclo de 2016, a estrutura e as funções da Coordenação do PMVA são alteradas pela Resolução SMA 18¹⁴ de 12 de fevereiro de 2016, que manteve duas estruturas (SÃO PAULO, 2016a): o Coordenador – com cinco das seis funções estabelecidas em resolução vigente do assunto – e o Corpo Técnico – que absorveu as funções da assessoria, extinta, reformulando novamente a estrutura do PMVA e possivelmente impactando, sem a possibilidade de se avaliar através da resolução, nas atribuições estruturais do Estado, como prevê Arretche (1990) para descentralizações.

Cinco dias depois, foram estabelecidos os Procedimentos Operacionais e Parâmetros de Avaliação no âmbito do PMVA para o ciclo de 2016, incluindo o método de valoração de passivos ambientais, através da Resolução SMA 23 de 17 de fevereiro de 2016 (SÃO PAULO, 2016b). Os Procedimentos Operacionais relacionados aos Instrumentos, às Atribuições dos Municípios, aos Requisitos para Certificação, aos Recursos e à Perda de Pontuação e Certificação foram mantidos inalterados na Resolução SMA 23/2016, em relação ao ciclo anterior. Em outros dois procedimentos, foi alterado apenas um item de cada, sendo um a exclusão do Prêmio Interlocutor do Ano das atribuições da SMA, que foi concedido em 2014 nessa mesma atribuição, mas já não era listado como Instrumento desde 2013, e o outro a informação sobre a data de fechamento do Sistema Informatizado do PMVA – a ser informada aos interlocutores via comunidade PMVA – do capítulo Avaliação da Diretiva.

Além desses, os Parâmetros de Avaliação inseridos dentro dos Procedimentos Operacionais de Critérios de Avaliação sofreram alterações em todas as diretivas, sendo novamente modificados pela Resolução SMA 75 de 26 de setembro de 2015 que altera os parâmetros de avaliação dos critérios de dois IDi, sendo um da Diretiva Biodiversidade e outro da Diretiva Estrutura Ambiental (SÃO PAULO, 2016c), totalizando 104 ações no ciclo, incluindo as 22 adições e descartando as sete exclusões de ações. A Diretiva de Conselho Ambiental recebe duas adições, sendo uma

¹⁴ Disponível em: <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/legislacao/2016/02/resolucao-sma-18-2016/> acesso em 08 jan. 2021

capacitação ao interlocutor e dois membros do Conselho e um questionário que pretende levantar as dificuldades e avanços no Conselho Municipal de Meio Ambiente.

Na Resolução SMA 75/2015, as alterações na diretiva BIO estiveram relacionadas ao IDi BIO2, onde o objeto que caracteriza o IDi inserido no programa em 2014 – SiCAR – continua o mesmo. Porém a proporcionalidade de imóveis rurais \leq quatro módulos fiscais foi reduzida em 25% em comparação à resolução que estabeleceu os parâmetros de avaliação do mesmo IDi em 2016, cujos valores haviam sido mantidos na Resolução SMA 23/ 2016. Já a diretiva EAM cancelou a IDi EAM5 relacionada à Teleconferência sobre licenciamento ambiental, inclusa no programa em 2016 através da Resolução SMA 23, pontuando com um ponto todos os municípios que aderiram nesse ciclo ao PMVA, sendo a pontuação referente à IDi cancelada, cuja exclusão já foi computada no cálculo de ações para o ciclo 2016.

As mesmas críticas já dissertadas anteriormente, sobre a exclusão do Prêmio Interlocutor do Ano impactando na valorização do funcionalismo e sobre a indefinição da data de fechamento do sistema para envio dos documentos comprobatórios e os entraves à burocratização do PMVA, se repetem aqui. Ainda, o cancelamento da capacitação para licenciamento ambiental reforça o despreparo das instituições municipais para assumir essa atividade ambiental, entrave apontado por Scardua & Bursztyn (2003) à descentralização devido à capacidade financeira e técnica dos municípios, além da falta de envolvimento dos municípios nas definições dos critérios, novamente estabelecidos através de um modelo *Top-Down* via CONSEMA, reforçando esse entrave à participação social, como defendem Frey (2000) e De Toni (2002).

Do outro lado da balança, diante das compreensíveis 29 alterações de ações a serem consideradas justificadas devido à pouca variação de ações nos últimos dois ciclos e à adição de duas ações relevantes à diretiva do conselho, verifica-se a inserção gradual das ações, sendo benéfica em um processo descentralizador que se soma positivamente ao baixo impacto financeiro e provável retorno em qualificação técnica que estas ações podem causar.

Sendo a única resolução que tratou do PMVA no ciclo de 2017, a SMA 44, de 05 de junho de 2017, estabelece os procedimentos operacionais e os parâmetros de avaliação no âmbito do PMVA apenas para as pré-certificações que acontecem no mês de junho e de setembro desse ano, sendo novidade no Programa (SÃO PAULO, 2017).

Esta Resolução SMA 7/2017 traz em sua fundamentação a consideração de que a inclusão da pré-certificação propiciará um “melhor aproveitamento dos municípios, em termos de planejamento, no ano de 2017” (SÃO PAULO, 2017, p.1) e que a certificação final, sem critérios estabelecidos nesta resolução, aconteceria em dezembro do mesmo ano. Ainda, em outra fundamentação, relata que as tarefas propostas pelo PMVA foram “acordadas diante da participação dos interlocutores em reunião em todo estado de São Paulo” (SÃO PAULO, 2017, p.1).

O corpo do texto da resolução traz os cinco primeiros artigos como nas resoluções anteriores – apresentando o que está estabelecido em cada anexo – e destacando em seus artigos 3º, 4º e 5º que os parâmetros e critérios de cada anexo se aplicavam às pré-certificações. Trouxe, ainda, três novos artigos, estabelecendo que em caso de dúvida na avaliação, fica a Coordenação incumbida de respondê-la; a obrigatoriedade, para obtenção de recursos, do preenchimento da declaração das demandas financeiras ambientais que julgar necessárias em entraves e dificuldades do Plano de Metas e a necessidade de participação de prefeito e interlocutores nos eventos do PMVA, sendo indispensável a presença de ambos nas duas cerimônias de pré-certificação.

Na Resolução SMA 44/2017, os procedimentos do PMVA continuam sendo apresentados no Anexo I, não sendo inseridos novos Instrumentos neste ciclo. Porém o RGA, o Certificado VerdeAzul e o Prêmio Franco Montoro não são mais instrumentos nesta resolução, possivelmente por se tratar dos critérios apenas para pré-certificações. Deixam de compor também os procedimentos do programa as atribuições da SMA e dos municípios no âmbito do PMVA, sendo que os critérios de avaliação das diretivas, os requisitos para pré-certificação e os critérios de desempate foram transferidos e agrupados no Anexo IV.

O Anexo III da Resolução SMA 44/2017 traz os procedimentos necessários para comprovação das pré-certificações, sem grandes novidades no texto, porém onde é possível observar, assim como no Anexo II da resolução, três novas alterações: a junção da diretiva EA e EAM em uma única diretiva, chamada Estrutura e Educação Ambiental – EAA, a inclusão de uma nova diretiva chamada Uso do Solo – US – e a padronização dos relatórios de ação, citando que deverão conter: Diagnóstico, Proposta, Ferramenta de Comunicação Ambiental, Execução e Resultado (SÃO PAULO, 2017).

O Anexo II da Resolução SMA 44/ 2017 traz as 10 diretivas do PMVA para as pré-certificações de 2017, reincluindo as ações de proatividade no cálculo da nota da diretiva. Além disso, os demais indicadores foram apresentados e classificados em cada diretiva como Atitude na primeira ação, como Resultado na última ação, e como Gestão nas demais ações intermediárias das diretivas, porém sem explicar os critérios e o significado para essa classificação.

O ciclo de 2017 manteve os treinamentos e capacitações como em todos os ciclos e possui a marca de maior mudança em número de alterações nas ações, sendo relacionadas 51 adições e 32 exclusões, totalizando 123 ações no ciclo. Ressalta-se que não houve publicação de outra Resolução SMA para tratar sobre o PMVA, no ciclo de 2017.

Um grande número de alterações também foi observado nas ações da diretiva de conselho ambiental, mudando consideravelmente seu direcionamento, mantendo dos ciclos anteriores apenas a ação de manifestação do colegiado referente ao RGA do município e as atas de reuniões que passaram a necessitar das respectivas convocações dos conselheiros para as reuniões para serem validadas, além da exigência do ato legal que nomeia os integrantes do Conselho Municipal. Como ações essencialmente novas, a diretiva apresenta a participação municipal em instância do Comitê de Bacias a que pertence, a participação do interlocutor em, no mínimo, um evento do CONSEMA, a produção e divulgação em mídias municipais de um relatório com os debates promovidos nas reuniões e uma atividade de proatividade relacionada ao conselho de livre escolha do município.

Ainda que publicado tardiamente, o instrumento que institucionaliza as ações inerentes, ao ciclo de 2017, traz relevantes mudanças no modelo de formulação, na operacionalização e nos critérios de avaliação do PMVA, que era até então formulado em um modelo *Top-Down*. Assim, o modelo de formulação muda com a discussão em fóruns regionais sobre os critérios que seriam institucionalizados pelo CONSEMA e SMA, caracterizando o estilo *Bottom-Up* defendido por Frey (2002) e De Toni (2002) como essencial para participação cidadã efetiva, e diminuindo o impacto que pode ser causado na ausência de municípios no CONSEMA, como proposto por Scardua e Bursztyn (2003). Esse impacto é ainda mais reduzido pela obrigatoriedade de comprovação de participação municipal no Comitê de Bacias Hidrográficas, colegiado

consultivo e deliberativo que contribui com a gestão das águas regionalmente no Estado de São Paulo, e pela capacitação exercida através da visualização prática das atividades exercidas pelo CONSEMA, aproximando o município do colegiado ambiental estadual.

Além de combater os embates à participação cidadã, a divulgação de um relatório municipal com os temas debatidos no CONDEMA ataca o entrave à falta de transparência no processo decisório e amplia os mecanismos de controle social, ambos apontados por Lobo (1990) por dificultar a descentralização. Ainda em referência aos entraves à descentralização propostos pela autora, destaca-se o gradualismo com que o conselho municipal foi sendo constituído, bem como a flexibilização trazida através de uma ação de proatividade na diretiva de livre escolha, que também vem a compor todas as outras diretivas do Programa.

Outro entrave à descentralização é combatido com a obrigatoriedade, para obtenção de recursos, do preenchimento da declaração das demandas financeiras ambientais que julgar necessárias em entraves e dificuldades do Plano de Metas, dando início a uma possível discussão sobre financiamento do programa pelo Estado, o que pode reduzir os custos nas funções executivas de gestão e os custos de instalação de infraestrutura necessária, apresentando-se como uma solução para a baixa receita disponível e a carência municipal de recursos financeiros e de infraestrutura (ARRETCHE, 1999; SCARDUA E BURSZTYN, 2003).

Outra novidade vista como benéfica por ampliar o papel dos municípios na descentralização da agenda política ambiental é a inclusão da diretiva Uso do Solo, inserida respeitando-se o gradualismo defendido por Lobo (1990), ao se constituir de boa parte de ações que estavam pulverizadas em outras diretivas, sem prejudicar as ações de Estrutura e Educação Ambiental, fundidas agora em uma única diretiva, ressaltando-se que todas as diretivas do ciclo possuem ações de educação ambiental relacionadas a seus temas.

Finalizando a superação aos entraves no ciclo, o chamado à participação de prefeitos e interlocutores nos eventos do PMVA, tornando obrigatória a presença nas duas pré-certificações, pode melhorar a transparência no processo, o entendimento do programa e a adesão efetiva no desenvolvimento das ações. Ressalta-se que o impacto na transparência do processo apontada por Lobo (1990) só não é maior por ainda faltarem na resolução os critérios da certificação, apesar de já apresentar o mês de

dezembro para esta ocorrer, e as explicações sobre o significado e critérios para classificação das ações nas diretivas como ações de atitude, gestão e resultados, o que não deve causar mudanças na execução das ações pelo município.

Ainda, como melhoria no processo de descentralização, destaca-se a padronização dos relatórios que devem conter o diagnóstico, proposta, ferramenta de comunicação e resultados, dando mais transparência ao processo e ampliando-se a possibilidade de o controle social ocorrer pela própria fiscalização dos munícipes *in loco* (LOBO, 1999), especialmente devido à possibilidade de acompanhamento pelo público municipal em geral, através da divulgação de ações nos meios de comunicação locais.

2.2.6 O Programa Município Verde Azul em Ciclos Quadrienais

Em 28 de março de 2018, a SMA edita a Resolução nº 33 para estabelecer procedimentos operacionais e os parâmetros de avaliação da qualificação e da certificação final no âmbito do PMVA, trazendo em uma consideração a troca de uma terminologia relevante na apresentação do PMVA: que as antes chamadas de ações nas diretivas seriam denominadas de “tarefas”, que continuarão tratadas neste trabalho como ações para não confundir o leitor (SÃO PAULO, 2018).

O *caput* artigo 6º estabelece os critérios para obtenção de recursos FECOP que serão concedidos ao município solicitante que obtiver a melhor nota, nas listas de Evolução, de Qualificação para Certificação e de Certificação Final. O *caput* do artigo seguinte trata do prazo de cinco dias úteis contados da divulgação da nota, para os municípios recorrerem por meio de ofício, com prazo de resposta da decisão recursal de até 45 dias úteis, sendo obrigatório o município reclamante ter enviado documentos comprobatórios para as dez Diretivas na Qualificação para Certificação. O *caput* do artigo 8º amplia a incumbência de sanar dúvidas referentes ao PMVA da Coordenação para a Equipe Técnica do programa, e o artigo 9º faz referência à auditoria das informações prestadas e à divulgação de referência como boa gestão ambiental.

O Anexo I da Resolução SMA 33/2017 traz o maior número de instrumentos até então: 30, apresentados nos Procedimentos do PMVA, sendo que seis desses Instrumentos estavam na Resolução SMA 44/2017 que tratou apenas da pré-

certificação, dos quais três não tiveram alterações relevantes em seu teor, sendo eles Termo de Adesão, Diretivas Ambientais e Documentos Comprobatórios. O instrumento IAA, objeto de estudo deste trabalho, manteve-se em sua essência sem alterações no teor, mas neste ciclo se desdobrou em dois instrumentos para designar o resultado em etapas diferentes do ciclo, ganhando novas siglas, sendo um Instrumento o Índice de Avaliação Ambiental para Certificação – IAAC, equivalente ao IAA dos ciclos anteriores, e o outro Instrumento o Índice de Avaliação Ambiental para a Qualificação da Certificação – IAAQC, utilizado para mensurar o desenvolvimento das ações do município na metade do ciclo.

O Sistema Informatizado, também instrumento no ciclo anterior, cita neste ciclo o envio on-line de documentos, e o instrumento Interlocutor/ Suplente pede que o indicado seja preferencialmente formado na área de Ciências Naturais e abre espaço para indicação do setor privado. Essa possível endoprivatização da função do interlocutor pode despolitizar as relações entre o ente federativo estadual e municipal, além de desestimular o engajamento dos servidores públicos municipais que já trabalhavam com o desenvolvimento de ações do programa (DE TONI, 2002). Por outro lado, a preferência por interlocutores formados na área de Ciências Naturais tende a diminuir o entrave da falta de técnicos nos órgãos municipais, facilitando também a capacitação e treinamentos desses servidores, uma vez que já possuem uma base acadêmica sobre os temas a serem trabalhados em capacitações e treinamentos, como defendem Scardua e Bursztyn (2003).

Outros quatro dos instrumentos deste ciclo fizeram parte do programa em 2016 através da Resolução SMA 23/2016, sendo dois mantidos como no ciclo citado e dois desmembrados para facilitarem a operacionalização do programa. Assim, entre os que se mantiveram, o Plano de Gestão Ambiental – RGA em 2016 – novamente trouxe os entraves e dificuldades municipais, e o Prêmio Governador André Franco Montoro trouxe como novidade que a regulamentação desse prêmio, assim como dos demais instrumentos de premiação, caberá à equipe do PMVA.

Já o Instrumento Certificado VerdeAzul de 2016 se desmembrou em Certificação, mantido o teor do instrumento baseado no IAAC, e em Qualificação para Certificação, cuja nota deveria ser igual ou superior a 40 pontos. Os demais 19 novos Instrumentos, no ciclo de 2018, foram classificados, entre os que já apareciam

apresentados com descritivo de outros termos das resoluções anteriores que tratam do PMVA, mas com alterações no seu teor, e aqueles que aparecem apresentados pela primeira vez, sendo eles:

I - Novos Instrumentos de 2018 já apresentados em outros termos da Resolução:

- ✓ Quadro da Administração
- ✓ Membros do COMDEMA
- ✓ Ciclo Ambiental
- ✓ Ação no VerdeAzul
- ✓ Boletim
- ✓ Indicador de Desempenho de Diretiva - IDD
- ✓ Proatividade
- ✓ Passivo Ambiental
- ✓ *Ranking* Ambiental Paulista
- ✓ Preferência por Recursos Públicos
- ✓ Marco Legal Ambiental
- ✓ Prêmio Equipe Articulada
- ✓ Prêmio Empresa Envolvida

II - Novos Instrumentos que nunca fizeram parte do PMVA:

- ✓ Evolução
- ✓ Prêmio Ambientalista Regional
- ✓ Regiões do PMVA
- ✓ Logomarca
- ✓ Das Notas
- ✓ Nota Automática

Desses, cabe destacar nesta análise seis instrumentos, sendo três os prêmios que retornam envolvendo equipe municipal do PMVA, do setor empresarial e do setor ambientalista. Outro destaque é o detalhamento do Instrumento de Preferência por Recursos Públicos que pode ser exercido apenas uma vez no ciclo, para as melhores pontuações de IAAQC, de IAAC e de Evolução dos municípios. O Instrumento Logomarca é o mais detalhado na norma, estabelecendo os critérios de apenas os municípios certificados poderem utilizar a logomarca do programa com validade de 1 ano e concessão regulamentada pela SMA, simbolizando o compromisso municipal e

caminhando rumo ao desenvolvimento sustentável. O último destaque é o Instrumento “Regiões do PMVA” que para efeito de organização, dividiu o Estado em 11 regiões como mostra a Tabela 8 que buscou, através da referência nas bacias hidrográficas do Estado, suas proximidades e populações, equilibrar a representatividade de seus municípios.

Tabela 8 - Regiões do PMVA – ciclo 2018

Regiões do PMVA 2018	UGRHI
Aguapeí-Peixe	Aguapeí e; Peixe;
Médio Tietê	Tietê-Batalha e; Tietê-Jacaré;
Mogi-Guaçu	Mogi-Guaçu;
Paranapanema-Sorocaba	Alto Paranapanema e; Tietê-Sorocaba;
Piracicaba-Capivari-Jundiá	Piracicaba-Capivari-Jundiá;
Ribeira-Litoral	Ribeira de Iguape-Litoral Sul; Baixada Santista e; Litoral Norte
Rio Grande	Baixo Pardo-Grande; Sapucaí-Grande e; Rio Pardo;
Rio Paranapanema	Médio Paranapanema e; Pontal do Paranapanema;
Tietê - São José dos Dourados	Baixo Tietê e; São José dos Dourados;
Turvo-Grande	Turvo-Grande;
Tietê-Paraíba do Sul	Alto Tietê; Paraíba do Sul e; Mantiqueira;

Fonte: SÃO PAULO, 2018.

As Atribuições da SMA e dos Municípios Paulistas, no âmbito do PMVA, retornam no ciclo 2018 e, em comparação ao ciclo 2016, sofrem pequenas alterações, como a atribuição da SMA de conceder o certificado e divulgar os resultados da qualificação e das atribuições dos municípios de manter também atualizado o Quadro da Administração e os Membros do COMDEMA, e de convalidar sua participação no programa a cada troca de gestão, através do Termo de Adesão.

O Anexo II da Resolução SMA 33/2018 trouxe as diretivas e as ações, ou indicadores de diretiva (IDD), de cada uma, sendo que quatro diretivas sofreram alterações em suas ações, sendo quatro adições e uma exclusão, totalizando 126 ações para o ciclo, destacando-se a inclusão de publicações de regulamentações ambientais via resoluções pelos conselhos municipais de meio ambiente. O Anexo III da Resolução trata dos Documentos Comprobatórios para Avaliação, ficando as novidades a cargo de novas padronizações de documentos, dessa vez estabelecendo que devem conter timbre/logo do órgão/empresa responsável pela emissão do mesmo e a obrigatoriedade de assinatura, digital e/ou eletrônica e que serão enviados via *upload* através do sistema de

envio do PMVA, ampliado as extensões de arquivos aceitas e formas de links de vídeos postados no YouTube¹⁵.

O Anexo IV da resolução traz novidades sobre os cálculos, passivos, requisitos para certificação e um novo item: a necessidade de não alteração do texto da resolução para os próximos ciclos. Os cálculos da nota para Qualificação da Certificação e para Certificação diferenciam-se apenas porque na Qualificação ocorre apenas o ΣIDDQC, que pode alcançar 90 pontos, com ΣPROQC, que pode somar 9 pontos, sem desconto de Passivo (PA). Já na Certificação, o PA pode se subtrair do cálculo de IAAC até 20 pontos, de acordo com o passivo apurado no SMA e calculado com base na seguinte fórmula: $IAAC = \Sigma IDDC + \Sigma PROC - PA$ (SÃO PAULO, 2018). Já a evolução dos municípios “é definida pela porcentagem entre ΣIDDC e o ΣIDDQC do mesmo ciclo ambiental; e entre o ΣIDDQC do ciclo vigente e o ΣIDDC do ciclo anterior” (SÃO PAULO, 2018, p.35).

Outro item apresentado no Anexo VI com novidades é Passivo Ambiental, apresentando os valores máximos descontados por categoria de Passivo e as variações da nota dentro de cada Passivo, como os valores alterados para desconto pela variação de valores como de ICTEM e IQR e demais presentes nesse anexo. O Anexo IV traz a legislação ambiental solicitada pelo PMVA aos municípios, chamada de Marco Legal, estabelecendo como obrigatórias a Lei de Estrutura Ambiental e a Lei do COMDEMA, ou como punição o desconto máximo de cinco pontos referentes ao Passivo, sendo que a lista completa pode ser observada a seguir:

1. Lei Municipal do DOF;
2. Decreto Municipal do CAD Madeira;
3. Lei Municipal instituindo a Educação Ambiental de forma Transversal no município, incluindo o Programa Municipal de Educação Ambiental;
4. Lei Municipal de Estrutura Ambiental (excludente);
5. Lei instituindo o Fundo Municipal de Meio Ambiente;
6. Norma que institui a Articulação Intermunicipal;
7. Lei instituindo a fiscalização ambiental municipal;
8. Lei instituindo o Conselho Municipal de Meio Ambiente, de caráter paritário, deliberativo, normativo, consultivo, com reuniões no mínimo mensais (excludente);
9. Lei Municipal de Pagamento por Serviços Ambientais - PSA;
10. Lei de Queimada Urbana Municipal;
11. Lei instituindo o Plano de Controle de Erosão;

¹⁵ Rede social aberta para divulgação de vídeos. Disponível em: <https://www.youtube.com/> Acesso em 08 jan 2021.

12. Lei que institui parâmetros para novos parcelamentos de solo em relação à arborização urbana, incluso o Espaço Árvore;
13. Lei instituindo o Plano de Saneamento;
14. Lei Municipal que institui o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
15. Lei da Fumaça Preta. (SÃO PAULO, 2019a, p.37)

Ainda nesse anexo são apresentados os requisitos para Certificação, dentre eles o retorno nos mesmos termos do ciclo de 2016 do requisito sobre Perda da Pontuação e/ou Certificação, e do requisito Critérios de Desempate. Para o município, são estabelecidas novas obrigações para obtenção dos certificados, além dos 80 pontos do IAAC, que o COMDEMA instituído seja consultivo, paritário, deliberativo, normativo e com reuniões mensais, e a impossibilidade de zerar na Certificação em alguma diretiva. São mantidas, como no ciclo 2016, a obrigatoriedade de Estrutura Ambiental implementada e estabelecida em lei e a impossibilidade de zerar alguma diretiva na Qualificação. Deixam de ser requisitos o valor do IQR $\geq 7,1$, nota de ET > 6 , e os critérios de desempate para a extinta premiação por diretiva na qualificação.

Finalizando o Anexo IV, a Resolução SMA 33/2018 traz um item sobre a Necessidade de não Alteração do Texto, que discorre sobre uma solicitação e votação aprovada por unanimidade pelos interlocutores, recomendando que o texto da Resolução seja mantido, no mínimo, até o final das atuais administrações municipais e que, em caso de alteração, os interlocutores sejam consultados em plenárias devidamente registradas em, no mínimo, 10 das regiões apresentadas na Tabela 8.

Observa-se que as reformas benéficas, trazidas no ciclo anterior frente aos entraves à participação social e à descentralização almejadas pelo PMVA, são mantidas nesse ciclo. Frente à participação social, destaca-se a inclusão da avaliação do caráter deliberativo do CONDEMA, ao incluir entre os critérios de avaliação do colegiado a realização mensal de reuniões e a publicação de resoluções sobre os assuntos deliberados, voltando-se a destacar o gradualismo com que as ações são inseridas na diretiva, contribuindo na descentralização dessa função consultiva e deliberativa.

Outros mecanismos que reforçam o caminho em prol da descentralização aparecem combatendo os entraves apontados por Arretche (1999), Lobo (1990) e Scardua & Bursztyn (2003). Para a primeira autora, amplia-se o acesso dos municípios aos recursos FECOP, possibilitando através de suas próprias evoluções o financiamento dos entraves financeiros apresentados no plano de ação, possibilitando a redução dos

custos na implementação das ações (ARRETCHE, 1999), bem como a carência de recursos apontada por Scardua & Bursztyn (2003).

Neste ciclo, o PMVA também apresenta uma alternativa muito relevante ao tempo para os municípios se prepararem para assumirem as ações propostas ao institucionalizar a continuidade das ações durante toda a gestão municipal com possíveis alterações, devendo ser autorizadas nas plenárias regionais, bem como ao entrave nos instrumentos de gestão ambiental, garantindo instrumentos de segurança aos interlocutores no detalhamento dos procedimentos como a padronização dos documentos enviados e a carência de instrumentos legais, garantidos através da exigência da institucionalização em lei de 17 instrumentos legais ambientais municipais, o detalhamento dos descontos do passivo institucionalizado na resolução e a já comentada garantia de não alteração das regras do programa por 4 anos (SCAURDUA & BURSZTYN, 2003).

Aos entraves apontados por Lobo (1990), a auditoria melhora o entrave ao controle social e transparência no processo, sendo a transparência reforçada pelo detalhamento dos procedimentos operacionais antes confusos. Aumentando a flexibilidade já melhorada com as pré-certificações, traz-se a separação dos municípios em regiões, ainda que em caráter logístico, o que melhora a participação desses nos eventos promovidos pelo Programa (LOBO, 1990). E por último, a disponibilização da Logo Marca VerdeAzul aos municípios certificados pode ser considerada um atrativo aos prefeitos diante da visibilidade que o tratamento às questões ambientais dá às políticas setoriais, nos dias atuais. Dessa forma, os mecanismos de superação aos entraves à descentralização e à participação social institucionalizados em resoluções e identificados nesses 11 anos de PMVA analisados foram sintetizados na Tabela 9.

Tabela 9 - Entraves à Descentralização e os Mecanismos de superação implementados pelo PMVA

Referencial teórico	Entraves	Mecanismos Institucionalizados pelo PMVA	
DESCENTRALIZAÇÃO	Scardua e Bursztyn (2003, p.308)	Falta de técnicos nos órgãos estaduais e municipais de meio ambiente; Falta de capacitação e treinamento; Salários defasados, quando comparados aos praticados pela iniciativa privada; Instituições despreparadas para assumir atividades ambientais;	Inserção de ação que avalia a existência de um técnico concursado na área de Ciências Naturais e a preferência por um interlocutor da área Capacitações e Treinamentos presenciais e virtuais desde a criação do Programa Não contemplado pelo Programa Capacitações, Treinamentos e Gradualismo da inserção de ações, especialmente a partir de 2017, carecendo ainda de transferência de infraestrutura para desenvolvimento das ações
		Carência de recursos financeiros e de infraestrutura; Ausência de instrumentos de gestão ambiental ou instrumentos ultrapassados, dentre outros”	Recursos FECOP, porém com ausência de clareza e transparência no repasse dos recursos. Inclusão de Planos Municipais Setoriais e Não alteração do Texto da Resolução a partir do ciclo de 2017
		Custos nas funções executivas de gestão Custos de instalação de infraestrutura necessária	Não contemplado pelo Programa Não contemplado pelo Programa
	Arretche (1999)	Baixa Receita Disponível Transferência de recursos em uma escala pouco atraente Condições adversas das políticas e dos atributos estruturais de Estados e municípios Falta de Flexibilidade	Explorado a partir de 2017 em apenas em uma ação com exigência de dotação orçamentária para desenvolvimento do Plano de Saneamento Básico Recursos FECOP, porém com ausência de clareza e transparência no repasse dos recursos. Explorado sutilmente através dos Planos Municipais Setoriais como critério de Avaliação Inclusão de Planos Municipais Setoriais e, partir de 2017, oitivas regionais e premiações por evolução.
Thereza Lobo (1990)	Falta de Gradualismo Transparência no processo decisório Ausência de mecanismo de controle social	Presente na diretiva de Conselho Ambiental e, a partir de 2017, pela não alteração do texto por 4 anos A partir de 2017, participação dos municípios na formulação dos procedimentos operacionais e critérios de avaliação e divulgação das ações executadas ao público geral através das ferramentas de comunicação Aprovação do Relatório Gerencial de Atividades pelo CONDEMA e, a partir de 2017, divulgação das ações executadas ao público geral através das ferramentas de comunicação.	

Frey
(2000), De
Toni
(2002) e
Scardua e
Bursztyn
(2003,
p.308)

***Police Cycle* no modelo Top-Down**

Participação dos municípios na formulação dos procedimentos operacionais e critérios de avaliação a partir de 2017

Paridade dos órgãos colegiados questionável

Exigência de paridade nos Conselhos Municipais, apesar da retirada do critério na formação do CONSEMA

Proliferação de colegiados diversos a nível local em pequenos municípios

Não contemplado pelo Programa

Scardua e
Bursztyn
(2003,
p.308)

Baixa presença de municípios com conselhos ambientais

Obrigatoriedade de instituir em lei um CONDEMA Consultivo, paritário, deliberativo e normativo, com reuniões mensais;

Baixa presença de municípios com órgãos ambientais

Obrigatoriedade de instituir em lei uma Estrutura Executiva Ambiental e implementá-la;

Participação municipal precária e muitas vezes não previstas em órgão colegiado estadual

Não contemplado pelo Programa

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Lobo (1990); Frey (2000); De Toni (2002); e Scardua, Bursztyn (2003)

A partir desses fragmentos, pode-se observar que o caráter descentralizador e participativo que permeia o PMVA, desde sua constituição em 2008, vinha permeado de entraves que poderiam dificultar a implementação da agenda estratégica ambiental paulista. Com exceção aos entraves financeiros apontados por Arretche (1990), para os quais o programa pouco evoluiu, ao longo dos ciclos o PMVA foi se aprimorando enquanto política pública descentralizadora, envolvendo demais setores da sociedade na sua formulação, execução e fiscalização, de forma a possibilitar a adesão compromissada pelos municípios. Porém, para se avaliar se a melhoria nos entraves à descentralização e à participação social está sendo acompanhada pela evolução na assunção das atividades municipais, é necessário verificar os resultados dos IAAs ao longo dos anos, sendo necessário antes verificar se este índice se caracteriza como um bom indicador social que se aplica à área social.

3 O IAA COMO INDICADOR SOCIAL VOLTADO À QUESTÃO AMBIENTAL

O conhecimento, a escolha e a caracterização de um bom indicador social são essenciais para avaliação de uma política pública. Para isso, esta Seção busca responder ao objetivo específico 2, primeiramente classificar o IAA entre as inúmeras formas de classificação possíveis trazidas pela literatura, para posteriormente caracterizá-lo através da adesão dos procedimentos operacionais e critérios de avaliação do PMVA, apresentados na Resolução do ciclo de 2018 às propriedades desejáveis em um bom indicador social aplicável à área ambiental, o IAA proposto pelo programa.

3.1 Avaliação de políticas públicas: as escolhas do avaliador

Os resultados da avaliação de uma política pública podem apresentar diferentes configurações, já que os caminhos percorridos pelo avaliador para tomada de decisões são múltiplos e se materializam de acordo com o olhar metodológico de preferência, o que Draibe (2001) chama de estratégia de avaliação, composta por seus objetivos, tipos e natureza e recortes do processo avaliativo.

Consideradas as diferentes dimensões que uma política pública pode abordar e a observação de que avaliações rigorosas requerem intervenções complexas e abrangentes, partindo dos objetivos e do tipo de pesquisa realizada, quem avalia precisa ter claro qual será o recorte programático avaliado dentro de uma escala decrescente de abrangência: Políticas, Programas ou Projetos (DRAIBE, 2001). Tome-se como exemplo os diferentes recortes possíveis para a Política Ambiental em análise: com a proposta de descentralização e participação social institucionalizada na Política Estadual de Meio Ambiente, o Governo de São Paulo propôs 21 projetos estratégicos, entre os quais surge o Projeto Município Verde como parte do Programa de descentralização da agenda ambiental paulista. O Projeto, que em 2011 foi elevado ao *status* de Programa Município VerdeAzul, é composto por dez diretivas que abrangem diferentes áreas temáticas que poderiam ser fragmentadas em outros importantes objetos de estudo, a depender da avaliação que pretende se estabelecer.

Ciente das dimensões e recortes possíveis da Política Pública, o avaliador define de acordo com suas preferências se seus objetivos são de construção do conhecimento, onde se busca construir uma boa base teórica e “conhecer a relação entre as condições, meios, resultados e impactos da intervenção”, ou se são de verificação, buscando detectar obstáculos e propor medidas de correção e alteração de programas, caso seus objetivos sejam mais imediatos, como na verificação da eficácia, eficiência e *accountability* (DRAIBE, 2001, p.17-18). Draibe (2001) destaca que os objetivos de conhecimento ou de verificação não se excluem, sendo que muitas vezes se complementam ou mudam durante o processo avaliativo, já que durante a sistematização da pesquisa o confronto de alternativas poderia não estar contemplado na pesquisa original.

Para o avaliador, é mister decidir qual o momento da Política está em avaliação, definindo o tipo da pesquisa. Pesquisas do tipo *ex ante* antecedem o início do programa e buscam realizar um diagnóstico situacional que irá apoiar as decisões dos formuladores, contribuindo na produção de parâmetros e indicadores e/ou estabelecendo um ponto para comparações futuras (DRAIBE, 2001). Arretche (1999) destaca que a análise do início de um programa envolve muitas negociações e que o resultado pode não ser o mais adequado, mas o possível de se obter no final. Já as pesquisas *ex post* são feitas durante a implementação ou após seu encerramento, buscando-se verificar os graus de eficiência e eficácia que um programa atinge de acordo com seus objetivos e sua efetividade, através de seus resultados, impactos e efeitos (DRAIBE, 2001).

Dessa forma, chega-se às duas naturezas propostas por Draibe (2001) que distinguem a avaliação como de processos ou resultados. As avaliações de processos têm como foco o desenho, as características organizacionais e o desenvolvimento dos programas, apontando fatores que ajudam ou dificultam alcançar-se os resultados esperados (DRAIBE, 2001), como a análise realizada na Seção 2 deste trabalho, ao se avaliar a existência ou não de entraves à descentralização e à participação social. Já a avaliação de resultados busca verificar o quanto e/ou com que qualidade as metas propostas do programa foram atingidas.

Seja antecedendo, durante ou após a formulação, seja buscando avaliar processos ou resultados, Januzzi (2004, p.15) defende que a tomada de decisão sobre uma dada política pública será mais acertada de acordo com a escolha adequada do

“instrumento operacional para monitoramento da realidade social” que se deseja realizar. Este instrumento, conhecido como indicador social, possibilita aferir por parte do poder público e sociedade civil em quais condições a realidade social analisada se encontra e qual o grau de bem-estar social ela proporciona à população (JANUZZI, 2004).

Januzzi (2004) coloca que cada espaço necessita de um Sistema de Indicadores Sociais, ou seja, um conjunto de indicadores sociais que possam caracterizar um fenômeno social, de acordo com sua área de intervenção a que o programa se refere, sendo esta a forma mais comum de classificá-los. Essa classificação pode se refinar em classificações temáticas ainda mais agregadas, como no caso dos indicadores ambientais, que “dizem respeito à disponibilidade de recursos naturais, à forma de uso dos mesmos e aos resíduos gerados no seu consumo”, onde se encaixa o IAA do programa em estudo (JANUZZI, 2004, p.114).

3.1.1 Avaliação de resultados e as propriedades desejáveis em um bom indicador social

Segundo Januzzi (2002; 2005), indicadores colocam em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas pela política pública, permitindo subsidiar o planejamento público, a formulação e implementação de programas e, conseqüentemente, o monitoramento pelo poder público ou sociedade civil dos objetivos programáticos originais operacionalizados através de suas ações e viabilizados pelos cadastros públicos de informações administrativas e estatísticas disponíveis onde se registram os resultados conquistados.

A distinção do tipo de resultado que se pretende avaliar deve ser objeto de atenção do avaliador para não se confundir com os termos e os níveis diferentes de realização de um programa. Para isso, Draibe (2001) distingue as avaliações de resultado, também chamada de avaliação de desempenho, em três grupos: a avaliação de resultados propriamente dita, a avaliação de impactos e a avaliação de efeitos.

Distinguem-se sucintamente resultados como “os produtos dos programas previstos em suas metas e derivados de seu processo particular de produção”, impactos como as “alterações ou mudanças efetivas na realidade sobre o qual o programa intervém e por ele são provocadas” e efeitos como “outros impactos do programa,

esperados ou não, que afetam o meio social e institucional no qual (o programa) se realizou” (Draibe, 2001, p.21). Exemplificando através do PMVA, o resultado final propriamente dito está no cumprimento das metas do programa e de seu objetivo geral, demonstrado por meio do desempenho dos municípios que são materializados através do Índice de Avaliação Ambiental – IAA, sendo que o impacto pode ser a melhoria da qualidade ambiental dos municípios avaliados, e o efeito uma melhora na condição de saúde dos moradores do município avaliado.

Assim, cabe aqui a explicitação de outro sistema de classificação de indicadores relevantes para formulação de Políticas Públicas e, conseqüentemente, para esta análise, que diferencia os indicadores de acordo com o resultado que se deseja avaliar, sendo: indicadores de eficiência aqueles que se propõem a avaliar os meios e os recursos utilizados pelo programa, os indicadores de eficácia que buscam verificar o cumprimento das metas estabelecidas pelos objetos da política e os indicadores de efetividade que avaliam os efeitos do programa (JANUZZI, 2002).

Em um sentido mais amplo, Jannuzzi (2005) estende a discussão para classificação dos indicadores entre simples que apresentam uma análise mais sintética do tema avaliado, e os complexos que somam no resultado final uma análise mais ampla da realidade social investigada. No caso do IAA, percebe-se tratar de um indicador complexo, formado por um conjunto de indicadores que são avaliados em dez temas das diretrizes do PMVA, tendendo a refletir o comportamento médio do local, como defende Jannuzzi (2002).

Para não confundir o leitor, especialmente pela nomeação do sistema de indicadores do PMVA como Índice de Avaliação Ambiental, cabe destacar aqui que um sistema de indicadores se diferencia de índices sintéticos. Ao aceitar um índice sintético como indicador, na maioria das vezes justificando seu uso pela simplicidade e capacidade de síntese, o avaliador deve ter conhecimento de que ele pode não refletir adequadamente as dimensões empíricas que são relevantes para avaliação de determinadas políticas. Isso porque, muitas vezes os índices combinam indicadores que trazem os esforços de formulação de uma política pública com indicadores que trazem os resultados efetivos dessas políticas, misturando indicadores de dimensões diferentes e apresentando um sistema de ponderação multivariado no cômputo da medida final,

dando pouca transparência à sensibilidade dos formuladores e atrapalhando sua comparabilidade, ao longo do tempo (JANNUZZI, 2002).

Materializados na Lista de Referência Global de 100 indicadores essenciais de saúde, o catálogo de indicadores de saúde da Organização das Nações Unidas (WHO, 2015) concorda com Jannuzzi (2002; 2005) ao que bons indicadores sociais devem possuir uma série de propriedades listadas na Tabela 10 e que raramente os indicadores possuem todas essas propriedades gozando plenamente de todas as propriedades.

Tabela 10 - Propriedades desejáveis em um bom indicador social

Propriedades
Relevância para Agenda Política
Validade de Representação do Conceito
Confiabilidade da Medida
Cobertura Populacional
Sensibilidade às Ações Previstas
Especificidade ao Programa
Transparência Metodológica na Construção
Comunicabilidade ao Público
Factibilidade Operacional para sua Obtenção
Periodicidade na Atualização
Desagregabilidade
Compatibilidade de Série Histórica

Fonte: Jannuzzi (2002; 2005)

O autor propõe que a verificação para o uso de indicadores sociais se dê através de uma análise de adesão¹⁶, não adesão e indiferença do indicador a cada uma das propriedades desejáveis em um bom indicador social, deixando a crivo do avaliador verificar qual dessas propriedades deve ser vislumbrada, conforme o momento do ciclo político que se pretende avaliar em um programa (JANNUZZI, 2002; 2005).

Como este trabalho busca cumprir seus objetivos através da avaliação das normas institucionalizadas pelo programa, por serem estas normas os principais e únicos instrumentos orientadores do PMVA configurados com segurança, e diante das limitações da pesquisa documental onde nem sempre toda a informação pode estar disponível no documento analisado (QUIVY, R. & CAMPENHOUDT, 2003), limita-se

¹⁶ Em seus trabalhos, Jannuzzi (2002; 2004; 2004) nomeia sua análise como de “aderência”, sendo este termo substituído nesta dissertação pelo seu sinônimo “adesão” por escolha do autor.

aqui a avaliar o desempenho do IAA dos municípios no programa em análise, não sendo possível, com esta metodologia, verificar os impactos e efeitos do Programa em análise.

Nessas perspectivas, classifica-se o IAA formulado pelo PMVA como um indicador de resultado (desempenho) complexo que se propõe a avaliar a eficácia da gestão ambiental municipal, através do cumprimento das metas estabelecidas em 10 (dez) diretrizes ambientais, após a subtração dos passivos ambientais do município (SÃO PAULO, 2018). Assim, uma boa adesão desse indicador ambiental às propriedades desejáveis a um bom indicador social permitirá também atestar seu uso na formulação de outras políticas ambientais.

3.2 Análise do IAA como um bom indicador social

Considerando que as Políticas Ambientais fazem parte das Políticas Sociais e que as propriedades desejáveis aplicadas em um bom indicador social se aplicam à questão ambiental, especialmente em relação ao PMVA que verifica através do IAA a realização de ações na cidade, de forma a influenciar as dinâmicas sociais, discute-se com a apresentação e adesão do indicador a essas propriedades, considerando o último ciclo e a Resolução nº 33, sem desconsiderar outros aspectos relevantes de outros ciclos já discutidos na Seção 2 que possam embasar esta análise do IAA para 2018, último ciclo em análise neste estudo.

3.2.1 Relevância para agenda política

A Relevância para Agenda Político-Social, no caso para Agenda Ambiental, é a primeira e uma das propriedades essenciais que deve gozar um indicador a ser escolhido (Jannuzzi, 2002; 2005;). O tema meio ambiente e a preocupação com o uso dos recursos naturais vêm ocupando espaço desde a década de 1970, sendo acentuado pelas recentes discussões sobre mudanças climáticas e o papel desempenhado pela sociedade. Assim, diante do interesse do estado de São Paulo em descentralizar a Política Estadual de Meio Ambiente com assegurada participação social, que se refletiu 11 anos depois nos 21 Projetos Estratégicos e, no ano seguinte, para o projeto que hoje se tornaria o atual PMVA, que busca monitorar a agenda ambiental dos municípios, o IAA apresenta-se como relevante para agenda política ambiental estadual paulista e de seus municípios.

3.2.2 Validade da representação do conceito

Aproximar as medidas ao máximo da demanda política que lhes deu origem é outro critério considerado como fundamental por Jannuzzi (2002; 2005). Apesar de inicialmente formulado em uma política *Top-Down*, onde a discussão aconteceu entre a SMA e o CONSEMA, no qual não constam representantes dos municípios, a partir de 2017 o programa foi reformulado com a participação em Plenárias Regionais (SÃO PAULO, 2018), o que resultou em uma maior aproximação do PMVA com as demandas ambientais locais. Ainda, destaca-se a validade na representação do conceito quando se considera a diversa gama de temas que são discutidos e trabalhados no desenvolvimento das ações que se difundem nas dez diretivas ambientais propostas pelo programa, postulando que o atual IAA possui adesão à validade desejada.

3.2.3 Confiabilidade da medida

Os dados usados na construção de um indicador necessitam ser confiáveis para que se possa legitimar o uso dos indicadores (Jannuzzi, 2002; 2005). Se no início o PMVA não apresentava em suas resoluções de forma muito clara em como as comprovações deveriam ser apresentadas pelos municípios, o programa foi se aperfeiçoando ao longo de sua implementação e se cercando de mecanismos que conferem maior segurança aos documentos comprobatórios que aferem o IAA, destacando-se, conforme Resolução SMA 33/2018, a participação do CONDEMA na aprovação do Relatório de Gestão Ambiental apresentado pelo interlocutor, a padronização e o detalhamento de relatórios para comprovação de ação com Diagnóstico, Proposta, Execução e Resultados.

Além disso houve sua divulgação em mídias municipais a serem comprovadas no mesmo – o que permite que o cidadão comum fiscalize a veracidade das ações ali divulgadas, bem como as auditorias a serem realizadas pela equipe técnica do programa nas ações desenvolvidas pelo município o que confere adesão do IAA a esta propriedade avaliada, ressaltando-se que a adesão descompromissada do Executivo e seus agentes executores podem comprometer essa medida. Isso porque, caso o

município deixe os relatórios e documentos para avaliação nos moldes propostos pelo programa, pode comprometer a veracidade do resultado final, não deixando de indicar confiavelmente a falta atenção que o Executivo municipal dispensa à causa ambiental.

3.2.4 Cobertura populacional

Jannuzi (2002; 2005) explica que um indicador social pode ser tão bom quanto for sua cobertura territorial e sua adequação aos propósitos que se prestam. Assim, se considerar como propósito do governo estadual de contribuir através do PMVA para uma descentralização participativa da agenda com estímulos e capacitações aos 645 municípios paulistas, o IAA apresentaria uma boa cobertura populacional. Porém, ao avaliar os critérios de avaliação da Resolução SMA 33/2018, percebe-se que poucas ações realizam uma cobertura de todo o município, como por exemplo o levantamento da cobertura vegetal urbana por quadrantes de todo o município da diretiva de Arborização Urbana ou a análise da água em pontos diversificados da cidade na Diretiva de Gestão das Águas. A maioria das ações é pontual, sem a necessidade de comprovar-se se acontecem em diferentes bairros, sendo que muitas vezes podem se concentrar em apenas um ponto da cidade, a depender da escolha dos executores, não conferindo a adequada confiabilidade das medidas, analisando-se assim o IAA não aderente a esta propriedade. Ainda assim, como elogia Jannuzi em um indicador social com boa cobertura populacional/territorial, o IAA aporta um conhecimento relevante acerca da dinâmica conjuntural de meio ambiente em âmbito municipal e regional.

3.2.5 Sensibilidade e especificidade às ações previstas

Verificar a disposição de medidas que sejam sensíveis e específicas às ações previstas por um programa possibilita ao avaliador observar rapidamente os efeitos ou não efeitos da considerada intervenção (Jannuzi, 2005). Observa-se que, no PMVA, as ações são sensíveis e específicas a uma agenda ambiental coletiva necessária, cujos efeitos de seu desenvolvimento ou não podem ser facilmente aferidos, podendo dar-se exemplos múltiplos nos critérios de avaliação.

Mas, pelo foco da pesquisa, existe o exemplo do critério que consta em diferentes ações que pedem a instituição em lei de políticas municipais setoriais – como o Programa Municipal de Educação Ambiental, o CONDEMA, Fundo Municipal de Meio Ambiente, Plano Municipal de Mata Atlântica, Pagamento por Serviços Ambientais, Plano de Controle de Erosão, Plano Municipal de Arborização Urbana, Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e Programa Municipal de Coleta Seletiva (SÃO PAULO, 2018) – bem como o desenvolvimento de ações constantes nessas políticas são específicas à diretiva proposta. Nesse ínterim, apresenta-se, na Tabela 11, um comparativo disponível no site do IBGE que as disponibiliza para os anos de 2008, 2009, 2012 e 2013 do total de municípios com conselhos municipais de meio ambiente ativos.

Tabela 11 - Total de municípios com CONDEMA e proporção de municípios que possuem COMDEMA, por condição de atividade do conselho

Brasil e Unidade da Federação	Ano/ Total de Conselhos Ativos na UF/ Porcentagem de Conselhos ativos em relação ao total de municípios da UF							
	2008		2009		2012		2013	
	Conselhos	%	Conselhos	%	Conselhos	%	Conselhos	%
Brasil	1880	33,8	2220	39,9	2674	48	2873	51,6
Rondônia	12	23,1	13	25	19	36,5	26	50
Acre	6	27,3	6	27,3	9	40,9	10	45,5
Amazonas	12	19,4	16	25,8	24	38,7	34	54,8
Roraima	5	33,3	8	53,3	9	60	11	73,3
Pará	53	37,1	61	42,7	84	58,7	98	68,1
Amapá	2	12,5	4	25	9	56,3	12	75
Tocantins	38	27,3	51	36,7	53	38,1	67	48,2
Maranhão	28	12,9	37	17,1	49	22,6	60	27,6
Piauí	8	3,6	13	5,8	19	8,5	25	11,2
Ceará	90	48,9	114	62	119	64,7	112	60,9
Rio Grande do Norte	29	17,4	34	20,4	30	18	37	22,2
Paraíba	19	8,5	19	8,5	20	9	22	9,9
Pernambuco	45	24,3	32	17,3	41	22,2	47	25,4
Alagoas	12	11,8	9	8,8	16	15,7	11	10,8
Sergipe	13	17,3	9	12	11	14,7	12	16
Bahia	132	31,7	159	38,1	210	50,4	232	55,6
Minas Gerais	382	44,8	417	48,9	478	56	521	61,1
Espírito Santo	19	24,4	28	35,9	31	39,7	37	47,4
Rio de Janeiro	45	48,9	66	71,7	81	88	86	93,5
São Paulo	219	34	347	53,8	441	68,4	469	72,7
Paraná	117	29,3	138	34,6	166	41,6	178	44,6

Santa Catarina	105	35,8	113	38,6	117	39,4	138	46,8
Rio Grande do Sul	323	65,1	339	68,3	409	82,4	401	80,7
Mato Grosso do Sul	38	48,7	39	50	43	55,1	48	60,8
Mato Grosso	43	30,5	48	34	61	43,2	59	41,8
Goiás	84	34,1	99	40,2	124	50,4	119	48,4
Distrito Federal	1	100	1	100	1	100	1	100

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Perfil dos Municípios Brasileiros ¹⁷

Verifica-se, através desses dados, que o estado de São Paulo mais que dobrou a quantidade de municípios que dispunham de um CONDEMA ativo entre 2008, quando iniciou o programa e 2013, último ano disponibilizado pelo IBGE, o que não se observa, proporcionalmente, na maioria das demais unidades de federação. Esse aumento no número de Conselhos Municipais de Meio Ambiente ativos é um forte indicativo da sensibilidade da Diretiva Conselho à implementação e ao funcionamento do mesmo, reforçada a obrigatoriedade de instituir o COMDEMA em lei, onde se observam, em curto prazo, os resultados compulsórios das medidas (Jannuzzi, 2005).

3.2.6 Transparência metodológica na sua construção

Um fator preponderante nessa avaliação de indicadores é a transparência na construção do indicador. Como já citado, o modelo *Top-Down*, aliado à falta de clareza nas decisões metodológicas, deslegitimava o PVMA político e socialmente, indo contra a proposta participativa a que se propunha. Essa adesão à clareza proposta por Jannuzzi (2002; 2005) foi superada em 2017, quando os interlocutores passaram a ser ouvidos em plenárias regionais, formulando os critérios de avaliação de acordo com a realidade local/regional e participando da definição dos procedimentos operacionais comuns que compuseram o programa, o que confere adesão do IAA a esta propriedade.

3.2.7. Comunicabilidade

¹⁷ Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1212> Acesso em 10 jan. 2021.

A mesma análise temporal de superação de não adesão para adesão à propriedade, a partir de 2017, aplica-se à comunicabilidade do IAA, tendo em vista que o programa apresenta um detalhamento muito mais robusto de seus procedimentos operacionais e critérios de avaliação, permitindo um melhor entendimento não apenas dos interlocutores, como também de outros membros da gestão executiva, prefeitos, vereadores, CONDEMA e demais interessados no controle social do mesmo, tornando mais clara a compreensão de como a nota final do IAA do município é constituída, apontando para adesão do indicador a essa propriedade, como defende Jannuzzi (2002; 2005).

3.2.8. Factibilidade operacional na sua execução

Factibilidade operacional diz respeito à execução e realização do emprego do indicador para os propósitos previstos (Jannuzzi, 2005). Assim, para o IAA, a factibilidade está de acordo com as questões ambientais da agenda ambiental paulista que deseja descentralizar os municípios, visto que a clareza trazida na Resolução SMA 33/2018 permite que grupos de interesse compreendam sua constituição e possam aplicá-los para diagnósticos que possuem o mesmo fim de verificar o grau de desenvolvimento político, institucional e gerencial das questões ambientais dos municípios paulistas.

3.2.9 Periodicidade na sua atualização

A regularidade anual confere ao IAA a qualidade pertinente a essa propriedade, ao permitir acompanhar a evolução histórica dos municípios no programa. Se até 2016 isso poderia ser questionado devido às constantes alterações das ações muitas vezes de forma desgradual comprometendo sua comparabilidade, a partir desse ciclo de 2018, esse questionamento não se aplica, tendo em vista que o programa institucionalizou em Resolução que as atividades do ciclo anterior serão mantidas as mesmas para esse ano e até o final do período da gestão municipal em 2020, permitindo uma avaliação mais segura com periodicidade anual, destacando-se a ampliação da adesão a esta

propriedade pela divulgação dos IAAs da pré-certificação que possam ocorrer no mesmo ano, após o desenvolvimento de 6 meses de atividade.

3.2.10. Desagregabilidade populacional e territorial

Se o IAA permite que o estado de São Paulo desagregue sua avaliação territorial, o mesmo não ocorre se o indicador for usado a nível municipal, tendo em vista a justificativa de o local de abrangência dos municípios estar ausente na maioria das ações avaliativas. Jannuzi (2005) defende que é necessário que os indicadores possam se referir a espaços geográficos reduzidos, não conferindo adesão do IAA do PMVA a esta propriedade, salvo em ações pontuais como a proporcionalidade das copas de árvores em cada um dos quadrantes do município, exigida em uma ação da diretiva de arborização urbana.

3.2.11. Comparabilidade da série histórica

Jannuzzi (2002; 2005) aponta a necessidade de que os desempenhos avaliados pelos indicadores sejam compatíveis na série histórica e com confiabilidade similar às medidas mais recentes. Aqui, a adesão do IAA à propriedade apresenta a mesma justificativa dada à periodicidade de sua atualização, destacando-se que até 2016 a similaridade das medidas poderia ser questionada, o que se soluciona com a garantia trazida pela Resolução SMA 33/2018:

De acordo com solicitação e votação em unanimidade pelos interlocutores, nas capacitações realizadas em todo o Estado de São Paulo, recomenda-se que o texto desta Resolução seja mantido, no mínimo, até o final das atuais administrações municipais. Caso haja necessidade de alterações no texto, elas poderão ser realizadas desde que sejam consultados os interlocutores em reuniões plenárias, especialmente projetadas para esta finalidade, com agendas previamente anunciadas, pautas específicas de mudança de texto, gravadas e deliberadas acompanhadas de atas e distribuídas, no mínimo, em dez regiões espacialmente distribuídas no Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2018, p.38).

3.2.12 Resultado da adesão do IAA às propriedades de um bom indicador social

Após a análise de adesão e não adesão às propriedades desejáveis a um bom indicador social, constatou-se a adesão a dez das 12 propriedades do IAA como indicador que busca medir o desempenho dos municípios paulistas no desenvolvimento de atividades que compõem a descentralização da agenda ambiental paulista através do PMVA, conforme resumido na Tabela 12.

Tabela 12 - Total de Adesão do IAA às propriedades desejáveis

Propriedades	Adesão (+), não adesão (-) e indiferença (Ø)
Relevância para Agenda Política	+
Validade de Representação do Conceito	+
Confiabilidade da Medida	+
Cobertura Populacional	-
Sensibilidade às Ações Previstas	+
Especificidade ao Programa	+
Transparência Metodológica na Construção	+
Comunicabilidade ao Público	+
Factibilidade Operacional para sua Obtenção	+
Periodicidade na Atualização	+
Desagregabilidade	-
Compatibilidade de Série Histórica	+
TOTAL DE ADESÕES DO INDICADOR	10

Fonte: Elaboração a partir de Jannuzzi (2002; 2005)

De acordo com a perspectiva utilizada nesta análise, o IAA mostra-se como um bom indicador social que pode ser aplicado a conhecer a realidade ambiental do município e a maneira como este vem incluindo em sua agenda política o desenvolvimento de ações ambientais. Os seus constantes aprimoramentos podem ainda incluir o sistema de indicadores do IAA como um dos raros indicadores sociais que possui todas as propriedades, ao se discutir participativamente com os executores do PMVA nas Plenárias Regionais, medidas que possam melhorar a avaliação da desagregabilidade e cobertura populacional (no caso territorial).

4 A AGLOMERAÇÃO URBANA DE FRANCA E O DESEMPENHO DE SEUS MUNICÍPIOS NO PMVA

Apontados os resultados da análise da descentralização e participação social do PMVA, bem como da adesão do IAA às propriedades desejáveis em um bom indicador social que possam ser aplicadas a um bom indicador ambiental, esta última seção busca atender ao objetivo específico 3, apresentando a Aglomeração Urbana de Franca (AUF), a bibliografia encontrada sobre o PMVA e o resultado da avaliação do desempenho dos IAAs dos municípios que constituem a AUF, discutindo o resultado desta avaliação com as análises nas seções anteriores e a literatura sobre o PMVA encontrada.

4.1 O aglomerado urbano de Franca

Entre os anos de 1950-2000, o êxodo rural subiu na mesma proporção que o número de cidades brasileiras aumentava. Segundo Baeninger (2003), até os anos 1970, o progressivo esvaziamento do campo, e conseqüente crescimento urbano, aconteceu notadamente nos centros regionais, caracterizando contínuo e intenso fenômeno da metropolização, além de deslocamentos populacionais com destino às fronteiras agrícolas. Porém, segundo a autora, nos anos da década de 1980, intensificou-se o movimento urbano-urbano, com novas modalidades de deslocamentos populacionais direcionadas aos grandes centros metropolitanos (BAENINGER, 2003).

Pensando nisso, a necessidade de organizar estruturadamente deixa a competência para organização desse rearranjo populacional atribuída aos Estados na Constituição Federal em seu artigo 25, § 3º, através do estabelecimento de lei complementar que crie unidades regionais designadas Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões (BRASIL, 1988). Seguindo esses preceitos, o Estado mais populoso e povoado do Brasil estabeleceu, em seu artigo 153 de sua Constituição Estadual, que o estado de São Paulo poderá ser dividido em regiões e agrupamentos de municípios mediante lei complementar, em unidades regionais consideradas como Região Metropolitana, Aglomeração Urbana ou Microrregião (SÃO PAULO, 1989).

Baeninger (2003) relata que esse movimento tomou novo rumo entre 1991-2000, com o deslocamento dos centros metropolitanos para pequenas e médias cidades, constituindo-se um novo arranjo espacial da rede urbana brasileira, ancorado nos espaços de aglomerações urbanas emergentes. Nesse meio tempo, o estado de São Paulo edita a Lei Complementar nº 760, de 01 de agosto de 1994, que regulamenta artigos do Capítulo II da Constituição paulista que trata da organização regional, incluindo o artigo 153, ao estabelecer diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo, conforme reproduzido a seguir:

Artigo 3º - Considerar-se-á região metropolitana o agrupamento de municípios limítrofes, com destacada expressão nacional, a exigir planejamento integrado e ação conjunta com união permanente de esforços para a execução das funções públicas de interesse comum, dos entes públicos nela atuantes, que apresente, cumulativamente, as seguintes características:

I - Elevada densidade demográfica;

II - Significativa conurbação;

III - funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade; e

IV - Especialização e integração socioeconômica.

Artigo 4º - Considerar-se-á aglomeração urbana o agrupamento de municípios limítrofes, a exigir planejamento integrado e a recomendar ação coordenada dos entes públicos nele atuantes, orientada para o exercício das funções públicas de interesse comum, que apresente, cumulativamente, as seguintes características:

I - Relações de integração funcional de natureza econômica-social; e

II - Urbanização contínua entre municípios ou manifesta tendência nesse sentido.

Artigo 5º - Considerar-se-á microrregião o agrupamento de municípios limítrofes a exigir planejamento integrado para seu desenvolvimento e integração regional, que apresente, cumulativamente, características de integração funcional de natureza físico-territorial, econômico-social e administrativa. (SÃO PAULO, 1994, p.1)

Em nível nacional, os rearranjos demográficos e urbanos aliados a outros fatores político-institucionais levaram à edição do Estatuto da Metrópole, em vigor desde janeiro de 2015, estabelecendo “diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos estados” (SANTOS; VASQUES, 2015, p. 1772). O referido Estatuto, ainda que represente ganhos às questões de natureza ambiental e proteção material, se limita a fixar conteúdos mínimos que não ultrapassam a fixação de diretrizes e macrozoneamentos, “enquanto as aglomerações urbanas se constituem como desafio frente às estruturas político-administrativas tradicionais” (SANTOS; VASQUES, 2015, p. 1788).

O Conselho de Arquitetura e Urbanismo do estado de São Paulo (CAU/SP), através de seu Grupo de Trabalho “Estatuto da Metrópole”, divulgou em 2015 algumas considerações e reflexões sobre a construção da nova política metropolitana. As ideias são norteadas pela necessidade de transformação da nossa concepção de planejamento urbano de local para regional, onde interesses econômicos não se sobreponham sobre os demais (CAU, 2015), o que vai ao encontro das concepções de Frey (2000) que aponta o ideal de que a dimensão ambiental não ceda às demais dimensões sociais, culturais e econômicas. A CAU (2015) recomenda que esse planejamento regional aconteça em um já defendido modelo *Bottom-Up*, com a participação e envolvimento dos municípios pertencentes à aglomeração urbana e seus vizinhos limítrofes da sub-região em discussões de questões envolvendo “uso e ocupação do solo, habitação, lazer, turismo, educação, saúde, trabalho, meio ambiente, mobilidade, preservação ambiental, resíduos sólidos, abastecimento, entre outros” (CAU, 2015, p.8).

Os municípios pertencentes às Unidades Regionais estão configurados em rede constituída de município-polo e municípios de sua área de abrangência (EMPLASA, 2011), sendo muitos desses municípios-polo considerados de porte médio e intermediário. Apesar dessa classificação no contexto da urbanização, o porte de um município ainda é um conceito muito difuso, sendo neste trabalho utilizado o porte médio para se referir aos municípios que possuem entre 100 e 500 mil habitantes e que sejam polos de influências educacionais, políticas, sociais, econômicas e/ou outras.

Nesse contexto, aparece o município paulista de Franca, bem localizado na fronteira com o estado de Minas Gerais e com acesso por boas estradas, além de ferrovia e aeroporto, que a conectam do extremo nordeste do estado de São Paulo com outras cidades importantes na região, especialmente Ribeirão Preto. Com população estimada de 353.187 pessoas em 2019¹⁸, produção industrial e agroindustrial diversificada, com destaque para o setor calçadista, a cidade também é um polo regional educacional que atrai estudantes em busca de ensino superior em instituições públicas e privadas de ensino (EMPLASA, 2011).

Em 2012, surge a primeira proposta de transformar a região de Franca em uma Região Metropolitana (RM) composta inicialmente por 23 municípios do entorno, através do Projeto de Lei Complementar nº 18/2012 protocolado pelo deputado estadual

¹⁸ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/franca/panorama> Acesso 11 jan. 2021

Roberto Engler (PSDB), que possui sua base eleitoral da região. Em meio à discussão de proposta sobre a criação da RM, surge em 2015 o Estatuto das Metrôpoles que estabeleceu “as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas”, definidas no caput do artigo 2º, incisos I e VII, respectivamente como:

I - Aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas; (...)

VII - região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum; (BRASIL, 2015, p.1)

O Projeto de Lei Complementar 18/2012 e o desejo de criar a Região Metropolitana de Franca foram arquivados, mas as articulações políticas estimularam estudos pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (EMPLASA) para criação na região de uma Aglomeração Urbana não mais com 23 e sim como 19 municípios. Em 2018, as discussões culminaram em um projeto de lei proposto pelo governador Geraldo Alckmin (PSDB), aprovado em maio de 2018 através da Lei Estadual Complementar nº 1.323, criando a Aglomeração Urbana de Franca - AUF, possuindo como cidade-polo a maior produtora de calçados da América Latina, Franca, possuindo os mesmos objetivos do Projeto de Lei nº 18/2012:

I - O planejamento regional para o desenvolvimento socioeconômico e a melhoria da qualidade de vida;

II - A cooperação entre diferentes níveis de governo, mediante a descentralização, articulação e integração de seus órgãos e entidades da administração direta e indireta com atuação na região, visando ao máximo aproveitamento dos recursos públicos a ela destinados;

III - a utilização racional do território, dos recursos naturais e culturais e a proteção do meio ambiente, mediante o controle da implantação dos empreendimentos públicos e privados na região;

IV - A integração do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum aos entes públicos atuantes na região;

V - A redução das desigualdades regionais. (SÃO PAULO, 2018b)

Percebe-se que a nova aglomeração paulista, AUF, foi criada ignorando as considerações elaboradas pela CAU (2015) e defendidas por Frey (2000) e De Toni (2002) de envolver os municípios pertencentes para discussões de questões diversas que envolvessem o aglomerado, característico de políticas criadas em função do modelo

Top-down em que, em oposição ao modelo de *Bottom-Up*, são estabelecidas por “um governo de caráter mais tecnocrata, apostando primordialmente no conhecimento técnico da administração e impondo o projeto de cima para baixo e conforme critérios exclusivamente técnicos”(FREY, 2000, p.239).

De acordo com estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apresentada pela EMPLASA¹⁹, em 2018, os 19 municípios da AUF constituíram 1,1% do Produto Interno Bruto (PIB) paulista e 1,45% da população do Estado, sendo que um compilado com a caracterização dos municípios que constituem o AUF pode ser observado no Tabela 13, bem como o mapa da Unidade Regional de Franca no extremo nordeste paulista, apresentado na Figura 2, ambos elaborados pela EMPLASA (EMPLASA, 2019).

Tabela 13 - Caracterização dos Municípios do AUF

Municípios	Área (km ²) ¹	População 2018 ¹	Densidade Demográfica 2018 (hab/km ²) ¹	TGCA* 2010/2018 (%) ²	PIB 2016 (mil reais) ¹	Distância até São Paulo (km) ³
Aramina	202,83	5.585	27,54	1,01	125.633	438
Buritizal	266,42	4.447	16,69	1,17	332.159	436
Cristais Paulista	385,23	8.541	22,17	1,49	177.262	414
Franca	605,68	350.400	578,52	1,19	9.689.019	400
Guaira	1.258,47	40.533	32,21	1,01	3.821.035	432
Guará	362,18	21.129	58,34	0,78	405.948	400
Igarapava	468,3	30.246	64,59	0,99	1.090.395	446
Ipuã	466,46	16.209	34,75	1,71	353.575	411
Itirapuã	161,12	6.453	40,05	1,1	77.912	420
Ituverava	704,66	41.598	59,03	0,91	1.247.148	413
Jeriquara	141,97	3.168	22,31	0,03	97.041	439
Miguelópolis	820,8	22.093	26,92	0,97	1.076.838	441
Patrocínio Paulista	602,85	14.529	24,1	1,4	889.461	412
Pedregulho	712,6	16.676	23,4	0,76	831.741	437
Restinga	245,75	7.504	30,54	1,64	175.335	389
Ribeirão Corrente	148,33	4.682	31,56	1,15	112.561	422
Rifaina	162,51	3.618	22,26	0,65	86.402	464
São Joaquim Da Barra	410,86	51.447	125,22	1,27	1.464.259	382
São José Da Bela Vista	276,95	8.895	32,12	0,71	150.891	393
AUF	8403,97	657.753	78,27	1,14	22.204.616	
Estado de São Paulo	248219,63	45.538.936	183,46	1,24	2.038.004.931	

*: Taxa Geométrica de Crescimento Anual

¹Fonte: IBGE; ²Fonte: Emplasa; ³Fonte: DER - Departamento de Estradas de Rodagem.

¹⁹ EMPLASA, 2019, Disponível em: <https://emplasa.sp.gov.br/AUF> Acesso em 01 jan. 2021

Figura 2 - Mapa destacando os municípios da AUF

Fonte: IBGE

Observa-se, através da visualização dos dados, que a Aglomeração é construída por municípios diversificados quanto à sua área total, densidade populacional e riquezas produzidas, bem como apresenta como característica grande distância entre os limites municipais da cidade-polo Franca, localizada a sudeste da região quando normalmente a cidade-polo ocupa uma região central na aglomeração, de algumas cidades da AUF, como Guairá, Ipuã e Miguelópolis, talvez buscando aparentemente integrar regionalmente os municípios excluídos durante a criação, em 2016, da limítrofe Região Metropolitana de Ribeirão Preto²⁰.

²⁰ Lei Complementar nº 1.290, de 06 de julho de 2016, cria a Região Metropolitana de Ribeirão Preto e dá providências correlatas. Disponível em: << <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2016/lei.complementar-1290-06.07.2016.html>>> Acesso em 10 jan. 2021.

4.2 O índice de avaliação ambiental do PMVA da aglomeração urbana de Franca

Uma política, seja ela municipal, estadual ou federal, demanda que seus gestores analisem as diversas etapas desde o diagnóstico, passando pela formulação, implementação e avaliação das propostas elaboradas. Para uma aglomeração urbana, onde as interações sociais, culturais, econômicas e ambientais têm uma dinâmica própria, a necessidade da análise não é diferente.

Entre as suas considerações sobre o planejamento urbano pós-Estatuto da Metrópole, a CAU (2015) especifica diretamente o meio ambiente através da criação de áreas de proteção de recursos naturais compensadas aos municípios por possuírem grau de desenvolvimento e produção diferentes. Outros apontamentos do Conselho também remetem à questão ambiental como as considerações sobre o uso e ocupação do solo, em observação a densidade demográfica, degradação ambiental e qualidade de vida, as considerações sobre resíduos sólidos, e seu manejo regional, consorciado e previsto no Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) a ser elaborado pelos municípios, e as considerações sobre sustentabilidade e geração de renda, para superar a dicotomia de que centros urbanos não podem produzir alimentos.

Para essas e outras análises na área ambiental, é necessário que os gestores públicos utilizem ou criem indicadores ambientais que reproduzam de maneira fidedigna os interesses públicos e privados quanto ao uso e à interação com os recursos naturais, e as características dos eventos, demonstrando “sua integralidade, estabilidade, solidez, relação com as prioridades do processo de gestão ambiental, comunicabilidade, eficiência, eficácia, relevância e mensurabilidade” (REZENDE; DALMÁCIO; SANT'ANNA, p.396).

Segundo Estudo Técnico para implementação do AUF publicado pela EMPLASA em setembro de 2017, o aglomerado coleciona índices ambientais positivos, retirados do Plano de Bacias Hidrográficas e dos relatórios anuais da CETESB, relacionados à qualidade do ar, à água, ao tratamento de esgoto, a resíduos, entre outros (EMPLASA, 2017). O Estudo Técnico traz dados ainda sobre os municípios da AUF, dados sobre a hidrografia, com enfoque na representação dos 19 municípios na UGRHI 812, e em Guaíra, Ipuã e São Joaquim da Barra que possuem área do seu território na UGRHI 1213, sobre a Cobertura Vegetal, segundo dados do Instituto Florestal, e sobre Atendimento por Serviços Urbanos – água encanada, energia elétrica, densidade por

dormitório, Coleta e Tratamento de Esgotos e Disposição de Resíduos Sólidos Urbanos – ICTEM e IQR (EMPLASA, 2017).

Com a implementação da AUF, esses indicadores ambientais, utilizados na fase de formulação do AUF, precisam agora ser diversificados a fim de contribuir para o desenvolvimento ordenado, sustentável e, conseqüentemente, ambientalmente correto do aglomerado. Draibe (2001) aponta que uma pesquisa de avaliação pode avaliar, simultaneamente, os resultados de desempenho, o impacto e efeitos de um programa. Porém, é necessário que para cada tipo de avaliação, se faça a escolha do indicador adequado que abranja a avaliação do resultado esperado. Postando-se o IAA como um indicador de desempenho, ele deve verificar se o programa realizou, com que níveis de quantidade e qualidade, os objetivos e metas propostos.

Na Tabela 14, é possível observar os IAAs por ano de todos os municípios paulistas do AUF, entre os anos de 2011 a 2018. No Anexo A, são apresentados, para o mesmo período, a evolução da média de pontuação e o detalhamento com as notas obtidas por diretiva dos municípios do AUF para cada ano.

Tabela 14 - IAAs por ano dos municípios do AUF, com destaque para o IAA>80

Município	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aramina	46,79	25,63	11,95	31,63	18,26	12,28	36,49	5,43
Buritizal	22,27	28,97	37,02	30,18	15,9	9,95	7,85	8,55
Cristais Paulista	80,35	84,55	59,29	60,74	16,66	21,33	27,88	43,92
Franca	90,01	94,54	85,92	91,51	90,57	94,5	66,02	87,86
Guaíra	55,75	23,6	11,87	47,27	11,42	42,05	56,68	47,58
Guará	65,16	60,9	52,13	57,3	43,09	59,89	41,34	50,36
Igarapava	70	30,33	11,17	35,8	13,89	12,41	8,48	9,03
Ipuã	75,32	24,97	64,15	75,91	41,1	56,8	22,88	16,61
Itirapuã	49,48	20,31	25,14	37,08	19,21	10,96	12,78	10,4
Ituverava	50,9	42,8	24,13	35,41	27,16	40,5	39,79	40,45
Jeriquara	17,5	21,12	26,23	48,51	14,64	13,94	44,87	51,22
Miguelópolis	31,43	18,15	22,39	31,38	15,89	10,85	9,23	11,11
Patrocínio Paulista	84,47	89,65	51,89	63,87	52,57	43,31	9,91	19,91
Pedregulho	40,79	22,76	37,61	12,93	14,33	10,95	20,54	10,49
Restinga	59,29	31,67	18,27	13,87	12,66	7,77	9,72	9,73
Ribeirão Corrente	20,78	21,4	25,64	52,42	60,93	65,03	27,79	34,73
Rifaina	22,35	29,79	38,21	35,88	35,98	68,53	9,39	9,45
São Joaquim da Barra	7,72	9,99	10,43	15,34	72,18	66,34	35,45	77,43
São José da Bela Vista	80,45	81,62	71,97	84,57	80,28	75,89	46,02	9,05

Fonte: <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/verdeazuldigital/pontuacoes/>

4.3 O levantamento bibliográfico e o Programa Município VerdeAzul

O levantamento bibliográfico resultou em nove Dissertações, duas Teses e dois Artigos que possuíam como objeto de estudo o PMVA. No primeiro trabalho identificado no levantamento bibliográfico, Girão (2012) concluiu que o IAA é um excelente índice ambiental, por permitir uma excelente avaliação da gestão ambiental executada pelos 645 municípios do estado de São Paulo. Além disso, apresenta o IAA e o PMVA como indiretamente responsáveis pela melhora da gestão, articulação e participação social das questões ambientais, nos municípios paulistas.

No ano seguinte, respondendo a um de seus objetivos específicos, Andrade (2013) verificou que as escolas do município avaliado desenvolviam atividades de EA para cumprimento das diretrizes do PMVA, sendo que os professores não tinham conhecimento sobre o programa. E ainda que, apesar de muitas empresas ligadas ao ecoturismo se beneficiarem da certificação recebida pelo município, nenhuma parceria para desenvolvimento de ações do PMVA havia sido verificada.

Machado (2014) finalizou sua dissertação concluindo que o PMVA possui uma estrutura ambiental compatível com os principais Sistemas de Gestão Ambiental e um potencial para contribuir nas gestões ambientais municipais, especialmente por estimular uma agenda ambiental mínima. Porém, ressalva que, para os municípios estudados, o PMVA falhou em questões gerenciais, não demonstrando o desempenho e a efetividade esperados em implementar agenda ambiental mínima para todos os municípios paulistas.

Konrad (2014) estudou a diretiva da Arborização Urbana (AU) e concluiu em sua pesquisa que o PMVA ainda não alcançou a relevância esperada para a diretiva, apontando que o menor peso atribuído à AU diante das demais diretrizes coopera modestamente na composição dos IAAs que conduziram à premiação dos municípios estudados.

Costa (2015) relata que, entre outros fatores socioeconômicos, as notas gerais do PMVA e da diretiva AU interferem positivamente na gestão da arborização urbana municipal, sendo que quanto mais habitantes, melhor a administração pública ambiental. A autora complementa ainda que a maioria das notas da diretiva AU, que

possuía o menor peso do PMVA 2013, foi sensível à grande parte dos itens de gestão abordados em sua pesquisa.

Em uma de suas considerações finais, Oliveira, Trindade e Pereira (2015) apontaram a impossibilidade de realizar uma avaliação da evolução do desempenho do município no PMVA, já que os critérios de avaliação passaram por alterações, ao longo dos quatro anos avaliados.

Ao analisar a relação entre PMVA, indicadores de saúde e gastos públicos, Dantas (2016) conclui que os investimentos ambientais municipais estudados estavam ligeira e positivamente correlacionados com o IAA, confirmando a relação entre o aporte financeiro e a capacidade de gestão ambiental. A autora apresenta ainda um quadro-resumo com as vantagens e limitações do IAA, conforme apresentado na Figura 3.

Figura 3 - Quadro de vantagens e limitações do IAA

Vantagens	Limitações
Incorpora diversas dimensões ambientais no cálculo, enfatizando a relevância social do tema	Reduccionismo do índice subestima as informações vinculadas à gestão ambiental
Define um padrão de qualidade ambiental mínimo a ser atendido em todo o estado	Não considera particularidades e diferenças territoriais na gestão ambiental
Capacidade de sintetizar informações de caráter técnico-científico	Perda de variáveis e informações importantes na junção dos dados
Facilidade de comunicação com o cidadão, viabilizando o controle social	Exposição pode levar a não participação de alguns municípios
Produz informações sobre a gestão ambiental nos municípios, apoiando a tomada de decisão	Não está disponível para todos os municípios em todos os anos (adesão voluntária que limita a continuidade)
Instrumento multifacetado - não é meramente avaliativo, mas um propulsor de ações ambientais	Horizonte de avaliação focado no curto prazo (anual)
Fomenta a articulação e o compartilhamento da agenda ambiental	Questionamento quanto à confiabilidade das informações prestadas pelos municípios
Foco na melhoria contínua da gestão ambiental	Alterações nas diretivas com mudanças nos critérios

Fonte: Dantas (2016, p.152-153)

Santos (2016) conclui, em sua dissertação, que o PMVA é um programa abrangente, porém que carece de visibilidade pela população urbana e, especialmente, a rural, sendo conhecido apenas pelas equipes das prefeituras municipais. Conclui que “a eficácia do PMVA no município de Franca (SP) é funcional, ao ponto de que se mantenha a responsabilidade ambiental” (SANTOS, 2016, p.110).

Barbosa (2016, p.6) finaliza sua pesquisa com a conclusão de que a implementação do PMVA é densa e vinculada a interferências “que comprometem a

eficácia do programa no alcance do objetivo de incentivar o planejamento e a agenda ambiental municipal”.

Lodi (2017, p.117) considera que “o PMVA parece ser uma boa alternativa para induzir os municípios a estruturarem uma agenda ambiental”, porém destaca:

“(…) a necessidade de melhoria da transparência do processo seletivo para repasse de recursos, a diversificação dos benefícios financeiros, a participação dos governos municipais no design do programa e na definição dos critérios de avaliação, o investimento em monitoramento, fiscalização e motivação da alta administração e a flexibilização dos critérios com as realidades municipais” (LODI, 2016, p.6-7)

Ao estudar a implementação da disciplina de Educação Ambiental em uma rede municipal de ensino fundamental, Queiroz (2018) concluiu que o PMVA descaracterizou o propósito político-pedagógico transversal inicial, apresentando indícios de que a disciplina se tornou um espaço para desenvolvimento das ações do PMVA para manter o selo do programa.

Soares (2019) inclui o PMVA como uma política pública paulista que rege sobre a proteção e manutenção de recursos naturais, porém ressalta a incompatibilidade dos dados fornecidos pelos municípios em seus portais de comunicação com os IAAs destes municípios no PMVA, concluindo que além de leis, programas e projetos, são necessários a fiscalização, o monitoramento e a prática desses instrumentos.

Por fim, Rezende, Dalmácio e Sant'Anna (2019) concluíram em seu trabalho que os municípios analisados com melhores IAAs são governados por partidos de centro-direita, investindo na gestão ambiental do município. Apesar disso, os autores ressaltaram que a atividade econômica e a densidade demográfica têm impacto negativo no IAA, além de identificarem relação negativa entre os índices dos municípios estudados e as suas diretrizes orçamentárias para turismo, transporte e educação (REZENDE; DALMÁCIO; SANT'ANNA, 2019).

4.4 Considerações sobre o uso do IAA como indicador ambiental para a AUF

Conforme defendido no referencial teórico sobre análise de indicadores (DRAIBE, 2001, JANUZZI, 2002; 2005), para se avaliar um resultado de desempenho é preciso ter bem claros os objetivos e metas para se aferir quantitativamente o

cumprimento destes. Assim, observa-se, na institucionalização do PMVA, uma falha quanto à clareza do objetivo principal do programa, divulgado inicialmente na Resolução SMA 21/2007 e seguido nas demais resoluções até 2009, como sendo de “estimular os municípios paulistas a participar da política ambiental, com adesão a um protocolo de conduta ambiental e certificação dos municípios ambientalmente corretos, dando prioridade no acesso aos recursos públicos” (SÃO PAULO, 2007, p.1).

Após a revogação da Resolução do ciclo de 2009 que trazia o objetivo do programa e a ausência de informação explícita nas resoluções dos ciclos de 2010 a 2012, o PMVA era norteado novamente pelo objetivo estabelecido em 2007, quando ainda era uma mera menção de um dos 21 projetos ambientais estratégicos paulistas. O objetivo do PMVA só volta a ser tratado em norma regulamentadora e alterado através do Decreto Estadual 58.976/2013, estabelecendo como objetivo “ganhar eficiência na gestão ambiental através da descentralização e valorização da base da sociedade, estimulando e capacitando as prefeituras a implementarem e desenvolverem uma agenda estratégica para esse fim” (SÃO PAULO, 2013c, p.1).

Apesar da mudança do texto, especialmente no que se refere ao caráter descentralizador e participativo, reforçado em 2013, e das capacitações e estímulos na implementação e desenvolvimento da agenda ambiental já implícitos nas resoluções, o indicador proposto pelo programa manteve sua pontuação em 80 pontos para certificação dos municípios aderentes. Porém, os critérios de avaliação do Indicador de cada diretiva (ID) e suas proatividades (PRO) que compõem o IAA, com os quais os municípios tiveram seus desempenhos avaliados, sofreram um grande número de alterações, conforme discutido na Seção 2 e apresentado na Tabela 15.

Somadas, são 292 alterações nas ações que compuseram os critérios de avaliação identificados no programa em 11 anos de programa até se chegar às 126 ações que compõem os atuais critérios de avaliação, desconsiderados os passivos ambientais que não foram analisados neste trabalho. Essa descontinuidade nos critérios de avaliação é criticada por Frey (2000) e De Toni (2002), porém, diferentemente da crítica elaborada pelos autores, não tem relação com a mudança de governo, já que o PSDB gerencia executivamente o estado de São Paulo desde o início do programa, sendo que o ex-governador Geraldo Alckmin esteve à frente em duas gestões, de 2011 a 2018, período em que o maior número de alterações ocorreu.

Tabela 15 - Número de Alterações e Ações dos Critérios do Avaliação do PMVA

Ano	Indicador	Inclusão	Exclusão	Total de Ações por indicador	Total de alterações no Ciclo	Total de Ações do Programa (IDi + PROi)
2008	IDi	15	0	15	26	26
	PROi	11	0	11		
2009	IDi	10	1	24	16	40
	PROi	5	0	16		
2010	IDi	30	1	53	39	75
	PROi	7	1	22		
2011	IDi	9	11	51	31	76
	PROi	7	4	25		
2012	IDi	3	2	52	7	79
	PROi	2	0	27		
2013	IDi	3	3	52	19	86
	PROi	10	3	34		
2014	IDi e PROi	7	9	84	16	84
2015	IDi e PROi	13	8	89	21	89
2016	IDi e PROi	22	7	104	29	104
2017	IDi e PROi	51	32	123	83	123
2018	IDi e PROi	4	1	126	5	126

Fonte: Elaborado pelo autor

Reflexo de uma política pública estadual que não envolvia os municípios em sua formulação e implementação em 2017 e tentava se ajustar, esse alto volume de alterações nos critérios de avaliação pode ter impactado no desenvolvimento das atividades propostas aos municípios, dificultando a evolução de seu IAA. No AUF, todos os municípios aderiram ao PMVA nos anos avaliados e alcançaram os seguintes IAAs, apresentados na Tabela 11 e ilustrados na Figura 4.

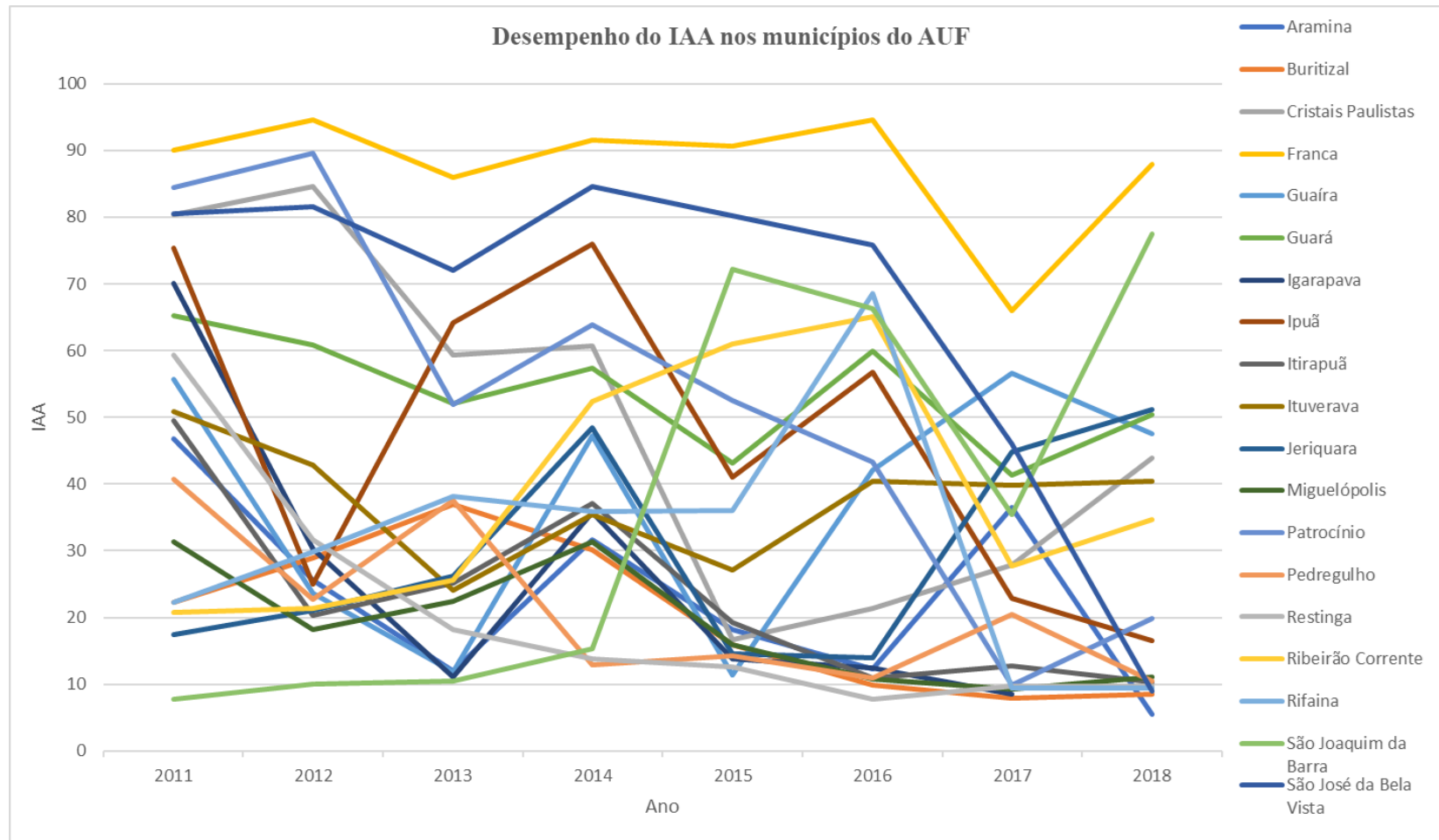
Com exceção de Franca – que se destaca por ter conseguido ultrapassar os 80 pontos do IAA, mantendo essa regularidade em alcançar a certificação em todos os ciclos, exceto 2017 – e São José da Bela Vista – que apresentou regularidade até 2016, se aproximando da certificação em dois ciclos e certificando em outros quatro, quando em 2017 sofreu abrupta redução no desempenho de seu IAA –, os demais municípios apresentaram desempenho irregular e insatisfatório, na maioria dos anos não atingindo metade da nota necessária para certificação, à exceção de Patrocínio Paulista e Cristais Paulista que certificaram em 2011 e 2012, mas também apresentaram a mesma irregularidade com desempenhos destacadamente baixos em alguns ciclos.

O bom desempenho de Franca, cidade-polo do AUF que detém praticamente metade do PIB e população da aglomeração em estudo, pode estar relacionado com sua capacidade administrativa e financeira, convergindo para a falta de recursos disponíveis para investimentos em setores específicos, onde a dimensão ambiental acaba cedendo espaço às demais (FREY, 2000; DE TONI, 2002, SCARDUA E BURSZTYN, 2003). E para a conclusão dos estudos de Dantas (2010) que apontam que municípios com maior arrecadação possuem um melhor aporte financeiro e capacidade de gestão ambiental, fatores que podem influenciar uma adesão compromissada do prefeito municipal.

No lado oposto, configurando entre os municípios com as menores populações, a boa regularidade e o desempenho de São José da Bela Vista até 2016 podem apontar para uma adesão compromissada do executivo municipal à agenda ambiental, corroborando as conclusões de Dantas (2010) que, através de uma análise de modelo multinível, constatou que o porte populacional não influencia no desempenho dos municípios no PMVA. Porém, os bons e regulares resultados de Franca e São José da Bela Vista que apresentam densidade demográfica e atividade econômica opostas, sendo Franca populoso com 578,52 hab/Km² e um PIB de R\$9.689.019.000 e São José da Bela Vista com densidade demográfica de 32,12 hab./ Km² e um discreto PIB de R\$150.891.000,00, não sendo a atividade econômica e a densidade demográfica neste caso fatores que causem impacto negativo no IAA, como defendido por Rezende, Dalmácio e Sant'Anna (2019).

Dantas (2010) também utiliza a queda ou estabilidade nos resultados do IAA em 2012 para apontar uma possível relação entre a descontinuidade no PMVA e a dinâmica político-partidária determinada pelas eleições daquele ano, o que vai de encontro às proposições de Frey (2000) e De Toni (2002) sobre a continuidade de políticas públicas, nas trocas de gestão. Essa queda em anos eleitorais também foi observada na Figura 4 em referência aos municípios do AUF para o ano de 2012, exemplificada pela queda sem posterior recuperação do IAA de Patrocínio Paulista e Cristais Paulistas em 2013, e de uma maneira geral para o ano de 2017, quando uma nova gestão municipal assume o executivo das cidades.

Figura 4 - Desempenho do IAA entre 2011 e 2018 nos municípios da AUF



Fonte: Elaborado pelo autor

Para desempenho irregular e, na maioria das vezes, insatisfatório do IAA dos demais municípios do AUF no PMVA, levanta-se a possibilidade de o programa não atender ou atender de maneira insatisfatória a alguns preceitos básicos da descentralização e participação social discutidos na Seção 2. Dentre eles estão a falta de flexibilidade, falta de gradualismo, transparência no processo decisório e mecanismos de controle social defendido por Lobo (2010), especialmente até o ano de 2017, quando o PMVA passa por sua maior transformação e melhora sua avaliação nesses preceitos.

A partir do ciclo de 2017, o PMVA apresenta uma maior flexibilidade com inclusão da avaliação do IAA dos municípios por evolução nas pré-certificações, um melhor gradualismo ao manter por toda a gestão municipal os critérios de avaliação estabelecidos, uma maior transparência, ao detalhar esses critérios e os procedimentos operacionais com a participação dos municípios, o que também promove um melhor entendimento dos interessados do poder público e sociedade civil, no controle social do programa. Esse controle social ainda foi reforçado pela divulgação obrigatória em mídias sociais das ações desenvolvidas pelo município no PMVA, o que tende a diminuir a carência de visibilidade da população criticada por Santos (2016) em seu estudo sobre a eficácia do PMVA, no município de Franca.

Dessa forma, ferramentas que permitissem ampliar o conhecimento dos executores e população local poderiam não apenas melhorar os mecanismos de controle social, como elevar a visibilidade da política pública perante a opinião pública, resultando no desenvolvimento mais comprometido das ações pelo prefeito. Como exemplo, o programa poderia exigir, como obrigatório para adesão, a realização de quatro conferências municipais. Na primeira conferência, prefeito e interlocutor apresentariam à sociedade o plano de ações que seria desenvolvido ao longo dos 4-4 anos de gestão. Nas demais conferências, a cada ano, prefeito e interlocutor apresentariam à sociedade os resultados das ações desenvolvidas no ano anterior e os encaminhamentos para o ciclo vigente.

Com um olhar sobre os entraves à descentralização ligados às limitações financeiras e custos pelo desenvolvimento municipal da política pública, as frequentes capacitações oferecidas pelo PMVA, ao longo de sua implementação, – sem considerar neste estudo o mérito dos conteúdos e formas como foram desenvolvidas – permitiram que técnicos da prefeitura municipal se orientassem para desenvolver as ações do

PMVA, o que melhora a capacidade da gestão ambiental dos municípios, ao apresentar ferramentas aos entraves apontados por Scardua & Bursztyn (2003). Porém, para garantir que o conhecimento oferecido pelo PMVA através das capacitações não se perca a cada troca de gestão, o programa precisa criar mecanismos que garantam a participação de funcionários efetivos no desenvolvimento e interlocuções das ações.

As críticas de Scardua & Bursztyn (2003) sobre os custos de implementação e a ausente ou baixa disponibilidade de recursos são os principais entraves de Arretche (1999) à descentralização, e que nesta avaliação indicam a maior falha do programa em sua implementação, já que os recursos disponíveis do FECOP para o PMVA não são vinculados e, talvez por isso, não institucionalizados em Resolução, indo ao encontro dos resultados de Lodi (2017) e Barbosa (2016) e seus apontamentos sobre os mesmos entraves para superar a incapacidade financeira e/ou administrativa local, colocadas como determinantes à descentralização por Arretche (1999).

Ainda assim, esses recursos do FECOP até 2016 eram destinados apenas aos melhores colocados no *ranking* ambiental estabelecido ao final de cada ciclo pelo desempenho dos IAAs municipais, configurando que os melhores colocados que, em teoria, possuem uma boa estrutura para desenvolver a agenda ambiental, recebessem recursos para reforçarem sua estrutura, enquanto os municípios com desempenhos regulares e ínfimos precisam buscar alternativas, entre suas próprias fontes, para sanar essa diferença e entrar na disputa por estes recursos.

Esse espectro apresenta em 2017 tímidas, porém consideráveis mudanças, ao colocar como obrigatoriedade apontar os entraves financeiros municipais à implementação do Plano de Metas do PMVA e, especialmente, ao incluir o acesso à prioridade de parte dos recursos FECOP disponíveis para o PMVA aos municípios com melhor evolução nas pré-certificações, ainda que estes recursos sejam desestimulantes diante da quantidade de municípios paulistas carentes por recurso a serem investidos na agenda ambiental, bem como o apontamento obrigatório para obtenção de recursos dos entraves financeiros à implementação do Plano de Metas, estabelecido no mesmo ano.

Como alternativa a este persistente entrave à implementação de uma agenda ambiental paulista descentralizada, Lodi (2017) propõe a diversificação de benefícios financeiros que aqui serão ampliados para diversificação de acesso a recursos financeiros para implementação das ações que compõem o PMVA, através dos fundos

municipais de meio ambiente. Atualmente, o Fundo Municipal de Meio Ambiente compõe o programa como uma ação em que se deve comprovar a sua instituição em lei municipal e a utilização de algum recurso do fundo. Porém, esta ação devia ser mais explorada, primeiramente por ser este o fundo para o qual devem se destinar os recursos advindos da aplicação das multas ambientais em âmbito municipal, sendo que, na inexistência desse fundo, estes recursos são aplicados em qualquer área, conforme interesse do Executivo.

Ainda, como estabelecido no art. 73 da lei de crimes ambientais, cabe ao órgão arrecadador dispor o destino dos valores arrecadados em pagamentos de multas por infrações ambientais. Sendo assim, o estado de São Paulo poderia propor e fomentar a vinculação de parte dos valores arrecadados em multas e infrações ambientais em âmbito estadual ao financiamento de projetos municipais que desenvolvam ações do PMVA, desde que o recurso seja recebido e administrado por Fundo Municipal ativo e controlado por um CONDEMA. Dessa forma, apresentar-se-ia aos municípios essa porta de entrada para recursos públicos e privados utilizados especificamente para cumprimento das finalidades ambientais.

Considerando o pequeno porte dos municípios, o desempenho insatisfatório dos municípios pode ainda ser explicado pela hipótese de Dantas (2010) que aponta que os resultados mais baixos observados nos municípios de pequeno porte podem estar relacionados à exposição negativa vinculada a um mal desempenho no programa, fomentando uma adesão descompromissada, já que na ausência de incentivos financeiros, considerando o aporte técnico na estruturação ambiental oferecido pelo Estado, o executivo municipal irá avaliar os benefícios que irão receber à imagem de seu governo na gestão da cidade (ARRETCHE, 1999).

Nesse ínterim, considerando boa adesão do IAA às propriedades que se esperam de um bom indicador social, discutidas na Seção 3, exceto pela análise negativa em sua desagregabilidade em representar espaços reduzidos do município e de sua cobertura territorial – fatores que não devem influenciar na escolha do município ao aderir ao programa –, é importante destacar que o mal desempenho e a irregularidade do IAA dos municípios do AUF aparentemente refletem um descomprometimento da gestão municipal, sendo que a simples adesão não reflete o verdadeiro comprometimento do município com o desenvolvimento da agenda proposta pelo PMVA (BARBOSA, 2016).

A avaliação do desempenho dos municípios na Diretiva de Conselho Ambiental disponível na Tabela 16, ainda com foco nos mecanismos de entraves à descentralização e no gradualismo na implementação de ações apontadas por Lobo (1990) e identificadas na construção da diretiva desde a criação do Programa, permite levantar um forte indicativo desse descomprometimento municipal com a adesão.

Tabela 16 - Desempenho no Indicador da Diretiva de Conselho Ambiental nos Municípios do AUF de 2011 a 2018

Municípios	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aramina	1,6	1,6	0	6,5	0	0	2	0
Buritizal	0	3,2	5	3,5	0	0	0	0
Cristais Paulista	8	8	3	4	0	1	2,65	2,9
Franca	8	8	10	6,5	6,5	9	9	10
Guaiúra	4,8	1,6	0	7,5	0	5	7,4	3,35
Guará	3,2	3,2	2	2	2	4	4,35	6,4
Igarapava	1,6	1,6	0	3	1	3,05	1,35	0
Ipuã	8	1,6	8	8	2	7	2,65	4,25
Itirapuã	8	0	2	7	0	0	0 - 2,3	0
Ituverava	8	4,8	2	6,5	3	3,5	3,7	0
Jeriquara	0	0	4	9	0	0	2	2,3
Miguelópolis	1,6	0	0	1,5	0	0	0	1,35
Patrocínio Paulista	8	8	7	7,5	2	2,5	0	0
Pedregulho	3,2	1,6	3	0	0	0	0 - 1,35	0
Restinga	6,4	2,97	0	0	0	0	0	0
Ribeirão Corrente	0	1,6	0	6,5	4,5	2,5	3,1	0
Rifaina	0	3,2	6	0	0	6,5	0	0
São Joaquim da Barra	0	0	0	3,5	8,5	5,5	6,3	8,65
São José da Bela Vista	8	8	9	8	5	7	2,35	2

Fonte: Elaborada pelo autor

Como se pode observar, com exceção de Franca, que manteve boa pontuação com regularidade no programa, e São Joaquim da Barra que, depois de três primeiros anos analisados sem pontuar, foi evoluindo e estabeleceu regularidade alcançando a maior pontuação para o município em 2018, os municípios do AUF pontuaram, em sua maioria, com notas superiores a 5 na diretiva em algum ciclo, o que não justifica esses municípios apresentarem em anos posteriores nota zero para esse ID. O descompromisso fica mais evidente, se for observado o caso de Itirapuã e de Pedregulho, no Anexo 1 deste trabalho: os municípios apresentaram nota zero para 2017, mas pontuaram com 2,3 e 1,35 respectivamente para as comprovações nas pré-certificações, evidenciando o abandono no envio das mesmas comprovações para a

certificação final. As mesmas notas zero, permeadas por notas altas em anos anteriores em cada diretiva, apontam para o mesmo indicativo nas demais diretivas do programa.

Apesar disso, esse gradualismo aparentemente induziu para que a porcentagem de municípios com Conselhos Municipais de Meio Ambiente ativos no estado de São Paulo passassem de 34% em 2008 para 72,7% em 2013 e, somado à paridade obrigatória dos órgãos colegiados, a obrigação de os municípios apresentarem alguma estrutura ambiental, a mudança para modelo *Bottom-Up* com a participação dos municípios na formulação do programa e o empoderamento estimulado pelos critérios de avaliação da diretiva – publicação de resoluções e mecanismos de controle social – inseridos em 2017, representam avanços consideráveis do programa a entraves apontados a uma participação cidadã (FREY, 2000; DE TONI, 2002; SCARDUA, BURSZTYN, 2003).

Nesse sentido, a participação municipal no CONSEMA, ainda que como ouvinte, pode contribuir não só para a capacitação municipal como um mecanismo de superação aos entraves da descentralização, como também, timidamente, para a participação desses municípios no colegiado ambiental máximo estadual (SCARDUA, BURSZTYN, 2003). Por outro lado, o resultado insatisfatório de alguns pequenos municípios na diretiva de CA ainda pode ser reflexo do entrave à proliferação de conselhos municipais em pequenos municípios, que acabam por ter dificuldade de encontrarem representantes para todos eles (SCARDUA; BURSZTYN, 2002).

Assim, reconhecendo-se o IAA como um bom indicador social aplicável à questão ambiental e à evolução do programa em mecanismos para superar os entraves à descentralização e à participação cidadã, o impacto causado pela adesão descompromissada, indicado pela ausência de incentivos financeiros e falta de entendimento do executivo municipal sobre as vantagens em aderir ao programa, aponta para ser o principal fator no mau desempenho dos municípios do aglomerado de Franca. Buscando reverter o comprometimento no desempenho e na evolução dos municípios causados por esses entraves e para ampliar os mecanismos já utilizados pelo programa, apresenta-se no Apêndice I uma lista de propostas que visam a conduzir o governo do estado de São Paulo, o Conselho Estadual de Meio Ambiente e os municípios paulistas rumo ao ganho de eficiência na gestão ambiental através da descentralização e participação social propostas pelo objetivo do PMVA.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações finais expostas na sequência sintetizam o caminho percorrido para responder à questão principal que orientou este trabalho: o Índice de Avaliação Ambiental do Programa Município de VerdeAzul pode ser utilizado como um bom indicador para nortear a formulação e o monitoramento de Políticas Públicas? A partir da análise das Resoluções SMA que tratam do PMVA e do Decreto Estadual Paulista nº 58.976/2013 que institucionaliza o PMVA como política de Estado, da análise da adesão do IAA a propriedades desejáveis em um bom indicador social que possa ser aplicado a indicadores ambientais e da análise do desempenho do IAA dos municípios da AUF, sempre à luz do referencial teórico, aspectos relevantes sobre o Programa Município VerdeAzul e seu indicador de desempenho foram revelados.

Com os resultados obtidos, observa-se que o caráter descentralizador e participativo é sempre apresentado de maneira explícita como interesse do Estado nas normas que institucionalizam o programa, buscando aplicar esses preceitos constitucionais que constam também na Política Nacional de Meio Ambiente e na Política Estadual de Meio Ambiente e são defendidos pelos estudiosos em políticas públicas. Porém, a vontade se transforma em resultado à medida que mecanismos que combatem os entraves à descentralização participativa são incorporados à política pública. Dessa forma, as Resoluções SMA apresentam indicativos de que o programa em sua formulação e início de implementação apresentava poucos desses mecanismos, sendo o mais relevante deles as capacitações realizadas pelo Estado.

Essas capacitações aconteceram em todos os ciclos realizados e, possivelmente, permitiram que executivos municipais organizassem uma estrutura ambiental mínima para desenvolvimento ambiental até então inexistente, em boa parte dos municípios, especialmente nos menores, produzindo efeitos para reduzir esse outro entrave à descentralização que apresentou em 2017 uma solução pertinente, porém tímida, ao pontuar os municípios que apresentassem um funcionário concursado na pasta ambiental em detrimento de funcionários indicados, desvinculando assim a continuidade do programa da continuidade da gestão, ao final de 4 anos.

Esses e outros mecanismos reduziram entraves que, no início da implementação, dificultavam a descentralização da agenda ambiental paulista, especialmente com a

inserção de critérios de avaliação mais graduais, flexíveis e transparentes, permitindo que o controle social fosse inserido ao longo do programa, com destaque para as alterações que ocorreram a partir de 2017, envolvendo a participação dos municípios em um defendido modelo *Bottom-Up*, contribuindo também para apresentar uma boa alternativa a esse entrave reforçado pelo modelo tecnicista e *Top-Down* anterior. Porém, essa participação envolve apenas os interlocutores, carecendo o Programa de inserir mecanismos que envolvam o chefe do executivo municipal e demais pessoas-chaves importantes no processo – como através de fóruns municipais anuais obrigatórios para, no primeiro ano da gestão, explicar e discutir o PMVA, discutir a elaboração conjunta do Plano de Ação para os quatro anos de gestão com a equipe municipal e apresentar, nos anos seguintes, o desempenho alcançado, reformulando as ações, quando for o caso.

Esse entendimento, aliado à garantia da superação aos entraves já iniciados, pode permitir que o PMVA venha a discutir e implementar ações que combatam os entraves financeiros dos quais o programa tanto carece para sua completa descentralização. Capacitados e com entendimento dos programas, a transferência de recursos pode enriquecer o desenvolvimento de ações, efetivando assim a descentralização participativa da agenda ambiental como se propõe o programa.

Os resultados também apontaram para um excelente Índice de Avaliação Ambiental, com avaliação de adesão às propriedades desejáveis em um bom indicador social, levando a considerar esse indicador de desempenho como um bom indicador ambiental. Em constante evolução, a proposição de ações que aconteçam de forma distribuída no município pode contribuir para a melhoria da adesão das duas propriedades mal avaliadas, ambas envolvendo a fragmentação dos dados em nível intramunicipal. O ciclo de 2017 trouxe também um mecanismo que poderia questionar a comparabilidade histórica do indicador, tendo em vista as anteriores e desgraduais alterações dos critérios, permitindo que a partir desse ano, os dados apresentariam uma boa comparabilidade por utilizarem o mesmo critério de avaliação quadrienalmente.

Ainda assim, considerando o PMVA um programa complexo e em constante evolução que busca inserir na agenda ambiental paulista as constantes novas demandas ambientais para um meio ambiente equilibrado e mais justo, os possíveis entraves ainda não combatidos, envolvendo as carências de recursos e de entendimento dos benefícios do programa, repercutem negativamente no desempenho dos municípios do

Aglomerado Urbano de Franca que apresenta fortes indicativos de uma adesão descompromissada dos prefeitos no desenvolvimento das ações, inviabilizando o uso desse indicador para formulação e implementação das políticas ambientais que devem compor o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da AUF. Porém uma articulação conjunta entre Estado, municípios e gestores do aglomerado pode inverter essa condição, viabilizando o uso desse indicador para a aglomeração em estudo. Com uma adesão compromissada e os devidos incentivos, especialmente de ordem financeira como a entrega de equipamentos ou financiamento de projetos que solucionem as dificuldades para custeio das ações apresentadas no Plano de Ação, o IAA desses municípios tenderá a refletir a realidade ambiental local e não apenas a atual realidade de um indicador que infere mais sobre a postura do Executivo frente à entrega das comprovações dessas ações.

Sendo assim, a análise documental das normas instituídas pelo PMVA, comparada com o desempenho dos municípios do Programa, conduz a constatar que o Índice de Avaliação Ambiental que representa o resultado dos municípios no Programa Município VerdeAzul é um bom indicador ambiental que pode nortear a formulação e o monitoramento de políticas públicas, desde que a adesão municipal aconteça de forma compromissada.

Ainda assim, consideradas as limitações da pesquisa e da análise documental, sugere-se que novas pesquisas possam analisar também o IAA frente aos impactos e efeitos do PMVA que este indicador de resultados pode apresentar, abrangendo inclusive outras dimensões – financeiras, sociais e culturais – que exercem pressão sobre a causa ambiental, contribuindo assim para evolução da descentralização participativa efetiva da agenda ambiental paulista e na segurança do uso desse indicador para elaboração de outras Políticas Públicas Ambientais e afins.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H.; LEROY, J. P. **Novas premissas da sustentabilidade democrática.** Projeto Brasil Sustentável e Democrático. Rio de Janeiro: FASE, 1999.

ANDRADE, T.Y. **A educação ambiental em Brotas (SP): análise de concepções e ações no contexto do programa município Verde Azul.** 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Ciências de Bauru, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Bauru, 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/90991>. Acesso em: 28 ago. 2019.

ARRETCHE, Marta T. S.. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, São Paulo , v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000200009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 07 jan. 2021. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69091999000200009>.

BAENINGER, R. Tendências do crescimento demográfico nos aglomerados urbanos. In: NETO, Elias Rassi; BÓGUS, Cláudia Maria (Eds.). **Saúde nos aglomerados Urbanos: uma visão integrada.** Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2003.

BARBOSA, C.R. **Programa Município Verdeazul na Bacia do Pardo: avaliação dos fatores condicionantes de eficácia na fase de implementação.** 2016. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Análise de Políticas Públicas) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2016.

BARDAN, L. **Análise de Conteúdo.** Lisboa, Edições 70, 2004.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.** Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2015/lei-13089-12-janeiro-2015-780060-veto-145927-pl.html>. Acesso em: 02 fev 2020

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei Federal 6.938 de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências.** Brasília, 1981. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=313>. Acesso em: 03 mar 2020

CALADO, S. S.; FERREIRA, S. C.R. **Análise de documentos: método de recolha e análise de dados.** Disponível em: <http://www.educ.fc.ul.pt/docentes/ichagas/mi1/analisedocumentos.pdf>. Acesso em 30 ago. 2019.

CAREGNATO, R. C. A.; MUTTI, R. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto contexto - Enferm.**, Florianópolis, v. 15, n. 4, p. 679-684, dez. 2006. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-07072006000400017&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 19 ago. 2017.

CAU. Conselho de Arquitetura e Urbanismo do estado de São Paulo. **Reflexões, entendimentos e considerações**. São Paulo: Conselho de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo, 2015. Disponível em: <https://www.causp.gov.br/wp-content/uploads/2016/11/ESTATUTO-da-METROPOLE-REFLEXOES-ENTENDIMENTOS-e-CONSIDERACOES-GT-do-CAUSP-12-2015.pdf>. Acesso em: 01 set. 2019.

CMMAD. COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COSTA, C.M.N. **Gestão da arborização urbana no Estado de São Paulo**. 2025. Dissertação (Mestrado em Recursos Florestais) - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2015.

DANTAS, M.K. **Análise da gestão ambiental no Estado de São Paulo: Programa Município VerdeAzul, gastos públicos e indicadores de saúde**. 2026. Dissertação (Mestrado em Administração de Organizações) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2016.

DE TONI, Jackson. Reflexões sobre as possibilidades do planejamento no setor público — do Orçamento Participativo ao planejamento estratégico. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, v. 23, n. 02, p. 949-976, 2002.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. in: BARREIRA, M.C.R.N.; CARVALHO, M.C.B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC -SP; Cenpec, 2001. 224 p.

EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (2011). **Rede urbana e regionalização do estado de São Paulo**. Disponível em: http://www.emplasa.sp.gov.br/emplasa/ProjetosEstudos/Relatorios/Livro_miolo%20em%20baixa.pdf. Acesso em 31 ago. 2019.

FERNANDEZ-VÍTORA, V. C. **Los instrumentos de la gestion ambiental em la empresa**. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa, 1997.

FREY, K. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, n. 21, p. 211-260, jun. 2000,

FREIRIA, R. C.. Aspectos Históricos da Legislação Ambiental no Brasil: Da Ocupação e Exploração Territorial ao Desafio da Sustentabilidade. **História e Cultura**, v. 4, p. 156-179, 2015.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T.; (Orgs.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GIRÃO, R. J. **O programa Município VerdeAzul e sua influência na gestão ambiental municipal no estado de São Paulo**. 2012. Dissertação (Mestrado em Recursos Florestais) - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2012.

GODOY, Arilda S., Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n.2, p. 57-63, mar./abr., 1995

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação em 01.07.2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2017/estimativa_dou.shtm. Acesso em: 17 out. 2019

IBGE. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil**. Coordenação de Geografia. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv99700.pdf>. Acesso em: 19 maio 2018.

JANNUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, p. 51-72, Rio de Janeiro, 2002.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, n. 56, v. 2, p. 137-160, Brasília, 2005.

JANNUZZI, P. M. Indicadores sociais no Brasil. Campinas: Alínea Editora, 2004.

KONRAD, E.C.G. **Políticas de apoio a gestão da arborização urbana: uma análise do programa município verde azul**. 2014. Tese (Doutorado em Agronomia) - Faculdade de Engenharia, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Ilha Solteira, 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/115657>. Acesso em: 28 ago. 2019.

LEME, Taciana Neto; SOTERO, João Paulo. Fontes de Recursos Financeiros Para a Gestão Ambiental Pública: Cenários e Estratégias de Captação para o Funcionamento de Fundos Socioambientais. **Reflexões sobre o sistema de financiamento ambiental**

no Brasil. Brasil: Série Financiamento e Fomento Ambiental no Brasil, 2008. Volume 2.

LIMA, G. F. C. A institucionalização das políticas e da gestão ambiental no Brasil: avanços, obstáculos e contradições. **Desenvolvimento e Meio ambiente**, v. 23, p. 121-132, 2011.

LIMA, T. C. S.; MIOTO, R. C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Rev. Katálysis**. Florianópolis, v. 10, n. spe, p. 37-45, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000300004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 01 set. 2019.

LOBO, T. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de Pesquisa**, n. 74, p. 5-10, ago. 1990 Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/cp/article/view/1078/1083>. Acesso em: 08 jan. 2021

LODI, D. C. R. **Ação ambiental voluntária nos municípios: um estudo sobre os fatores que influenciam a participação voluntária dos municípios do estado de São Paulo no Programa Município VerdeAzul.** 2016. Dissertação (Mestrado em Sustentabilidade) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

MACHADO, L.F. **Contribuições para a análise da efetividade do Programa Município VerdeAzul no âmbito da gestão ambiental paulista.** 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências da Engenharia Ambiental) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2014.

MADEIRA, L. M. **Avaliação de Políticas Públicas.** 1. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2014. v. 1.

OLIVEIRA, E. C.; TRINDADE, F. H.; PEREIRA, R. S. Políticas Públicas Indutoras do Desenvolvimento Sustentável Local: Um Estudo Sobre o Programa Município Verde Azul na Região do Grande ABC. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 7, n. 3, p. 109-119, 2015.

OLIVER, A. L.; EBERS, M. Networking network studies: an analysis of conceptual configuration in the study of inter-organizational relationships. **Organization Studies**, Berlin, v. 19, n. 4, p. 549-583, 1998.

PASQUETTI, G. G. et al. Meio Ambiente e Desenvolvimento na Região Metropolitana de Porto Alegre: notas introdutórias baseadas no espaço rural metropolitano. **Política & Sociedade. Florianópolis**, v. 12, n. 23, p. 137-157, jan./abr. 2013

QUEIROZ, T.V. **Trajetória histórica da disciplinarização da Educação Ambiental na rede municipal de ensino de Ilha Solteira, SP;** Dissertação (Mestrado em

Interunidades Ensino e Processos Formativos) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Ilha Solteira - SP, 2018.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. Lisboa, Gradiva, 2003.

REZENDE, A.J.; DALMACIO, F. Z.; SANT'ANNA, F.P. Características determinantes no desempenho ambiental dos municípios paulistas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 2, p. 392-414, abr. 2019. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122019000200392&lng=pt&nrm=iso. Acesso: 31 ago. 2019

SALHEB, G. J. M. et al. Políticas públicas e meio ambiente: reflexões preliminares. **Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas**, v. 1, n. 1, p. 05-27, 2009.

SANTOS, A. M. S. P.; VASQUES, P. H. R. P. Política Urbana no Contexto Federativo Brasileiro: um avanço normativo na gestão de aglomerados urbanos. **Revista de Direito da Cidade**, v. 7, n. 4, p. 1771-1790, 2015.

SANTOS, D. P. **Planejamento ambiental e políticas públicas: programa município verde azul em Franca (SP)**. 2016. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Goiás, Catalão, 2016.

SÃO PAULO (Estado). Lei Estadual nº. 9.509, de 20 de março de 1997. Dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, SP.

SÃO PAULO (Estado). Constituição Estadual de São Paulo, de 05 de outubro de 1989. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, 06 de outubro de 1989, Suplemento, p.1.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar nº 1.323, de 22 de maio de 2018. **Cria a Aglomeração Urbana de Franca, e dá providências correlatas**. São Paulo, 2018b. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2018/lei.complementar-1323-22.05.2018.html>. Acesso em: 31 ago. 2019.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar nº 760, de 01 de agosto de 1994. Estabelece diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, 02 de agosto de 1994, Executivo, p.1.

SÃO PAULO (Estado). Resolução SMA nº 03, de 08 de janeiro de 2013a, Altera a subordinação de assessoramento de Município VerdeAzul, da Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, SP, 09 de janeiro de 2013a, Seção I, p.63.

SÃO PAULO (Estado). Resolução SMA nº 04, de 13 de janeiro de 2012a. Define o calendário de fechamento do ciclo 2011, no Programa Município VerdeAzul, e dispõe sobre o método de valoração dos passivos ambientais aplicado ao cálculo do Índice de Avaliação Ambiental. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, SP, 14 de janeiro de 2012a, Seção I, p.39.

SÃO PAULO (Estado). Resolução SMA nº 09, de 04 de fevereiro de 2013b. Estabelece os parâmetros para avaliação dos Planos de Ação Ambientais, para o exercício de 2013, no âmbito do Programa Município VerdeAzul, e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, SP, 05 de fevereiro de 2013b, Seção I, p.38.

SÃO PAULO (Estado). Resolução SMA nº 09, de 31 de janeiro de 2008. Dispõe sobre o Projeto Ambiental Estratégico Município Verde e dá outras providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, SP, 01 de fevereiro de 2008a. Seção I, p.31-32.

SÃO PAULO (Estado). Resolução SMA nº 17, de 23 de março de 2010a. Estabelece os parâmetros para avaliação dos Planos de Ação Ambiental, para o exercício de 2010, no âmbito do Projeto Município VerdeAzul, e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, SP, 23 de março de 2010a, Seção I, p.67-68.

SÃO PAULO (Estado). Resolução SMA nº 18, de 12 de fevereiro de 2016a. Dispõe sobre a estrutura e as funções do Programa Município VerdeAzul, da Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, SP, 13 de fevereiro de 2016a, Seção I, p.45.

SÃO PAULO (Estado). Resolução SMA nº 19, de 13 de abril de 2012b. Estabelece os parâmetros para avaliação dos Planos de Ação Ambientais, para o exercício de 2012, no âmbito do Programa Município VerdeAzul, e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, SP, 14 de abril de 2012b, Seção I, p.35-37.

SÃO PAULO (Estado). Resolução SMA nº 20, de 14 de março de 2014a. Estabelece os parâmetros para avaliação dos Relatórios de Gestão Ambiental Municipais para o exercício de 2014, no âmbito do Programa Município VerdeAzul, e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, SP, 15 de março de 2014a. Seção I, p.97-98.

SÃO PAULO (Estado). Resolução SMA nº 21, de 16 de maio de 2007. Dispõe sobre a instituição dos Projetos Ambientais Estratégicos da Secretaria do Meio Ambiente. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, SP, 17 de maio de 2007a. Seção I - p.43.

SÃO PAULO (Estado). Resolução SMA nº 23, de 17 de fevereiro de 2016b, Estabelece procedimentos operacionais e parâmetros de avaliação no âmbito do Programa Município VerdeAzul, para o exercício de 2016, e revoga as Resoluções correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, SP, 23 de fevereiro de 2016b, Seção I, p.42-46.

SÃO PAULO (Estado). Resolução SMA nº 26, de 28 de abril de 2015a. Estabelece procedimentos operacionais e parâmetros de avaliação no âmbito do Programa Município VerdeAzul, para o exercício de 2015, e revoga as Resoluções correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, SP, 29 de abril de 2015a, Seção I, p.55-59.

SÃO PAULO (Estado). Resolução SMA nº 33, de 28 de março de 2018. Estabelece procedimentos operacionais e os parâmetros de avaliação da Qualificação para a Certificação e Certificação no âmbito do Programa Município VerdeAzul. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, SP, Seção I, p.68-72.

SÃO PAULO (Estado). Resolução SMA nº 36, de 18 de julho de 2011. Estabelece os parâmetros para avaliação dos Planos de Ação Ambiental, para o exercício de 2011, no âmbito do Programa Município VerdeAzul, e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, SP, 19 de julho de 2011, Seção I, p.43.

SÃO PAULO (Estado). Resolução SMA nº 36, de 29 de maio de 2012c. 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 2012c, do Programa Município VerdeAzul. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, SP, 30 de maio de 2012c, Seção I, p.62.

SÃO PAULO (Estado). Resolução SMA nº 43, de 05 de junho de 2013c. Estabelece os procedimentos operacionais do Programa Município VerdeAzul, e dispõe sobre o método de valoração dos passivos ambientais aplicados no cálculo do Índice de Avaliação Ambiental. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, SP, 06 de junho de 2013c, Seção I, p.134-135.

SÃO PAULO (Estado). Resolução SMA nº 44, de 05 de junho de 2017. Estabelece procedimentos operacionais e os parâmetros de avaliação para as Pré-certificações de junho e setembro, no âmbito do Programa Município VerdeAzul, para o exercício de 2017. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, SP, publicada dia 06 de junho de 2017. Seção I, p.53-56, retificada dia 07 de junho de 2017, Seção I, p.61.

SÃO PAULO (Estado). Resolução SMA nº 51, de 08 de junho de 2010b. Dispõe sobre os Projetos Ambientais Estratégicos da Secretaria do Meio Ambiente. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, SP, 09 de junho de 2010b, Seção I, p.47-48.

SÃO PAULO (Estado). Resolução SMA nº 52, de 01 de julho de 2013d. Estabelece os procedimentos operacionais do Programa Município VerdeAzul, e dispõe sobre o método de valoração dos passivos ambientais aplicados no cálculo do Índice de Avaliação Ambiental. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, SP, 02 de julho de 2013d. Seção I, p.89.

SÃO PAULO (Estado). Resolução SMA nº 53, de 13 de junho de 2014b. Altera os parâmetros para avaliação da Diretiva Biodiversidade no Relatório de Gestão Ambiental

– RGA, no âmbito do Programa Município VerdeAzul, para o exercício de 2014. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, SP, 14 de junho de 2014b, Seção I, p.41-42.

SÃO PAULO (Estado). Resolução SMA nº 55, de 11 de agosto de 2009. Altera a denominação do Projeto Ambiental Estratégico Município Verde para Projeto Ambiental Estratégico Município VerdeAzul, estabelece os parâmetros para avaliação dos Planos de Ação Ambiental no exercício de 2009, e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, SP, 12 de agosto de 2009a, Seção I, p.55.

SÃO PAULO (Estado). Resolução SMA nº 57, de 23 de julho de 2014c. Dispõe sobre a estrutura e as funções do Programa Município VerdeAzul, da Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, SP, 26 de junho de 2014c, Seção I, p.48.

SÃO PAULO (Estado). Resolução SMA nº 58, de 11 de setembro de 2015b, Altera dispositivo do Anexo I, da Resolução SMA nº 26, de 28 de abril de 2015, que estabelece procedimentos operacionais e parâmetros de avaliação no âmbito do Programa Município VerdeAzul, para o exercício de 2015, e revoga as Resoluções correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, SP, 12 de setembro de 2015b, Seção I, p.37.

SÃO PAULO (Estado). Resolução SMA nº 75, de 21 de setembro de 2016c, Altera parâmetros de avaliação dos critérios BIO2 e EAM5, do Programa Município VerdeAzul, para o exercício de 2016. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, SP, 23 de setembro de 2016c, Seção I, p.50.

SCARDUA, F. P; BURSZTYN, M. A. A. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Soc. Estado.**, Brasília, v. 18, n. 1-2, p. 291-314, dez. 2003 Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922003000100014&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 06 Jan. 2021.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. **PMVA 2013 Manual de Orientações**. São Paulo, 2013. Disponível em: http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/pactodasaguas/2011/05/Manual_PMVA_2013_2.pdf Acesso em 09 Jan. 21.

SOARES, A. O. **Metodologia de Pressão-Estado-Impacto-Resposta aplicada no estudo de Avaliação Ambiental da Bacia Hidrográfica do Alto de Sorocaba**. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) - Instituto de Ciência e Tecnologia, UNESP - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Sorocaba, 2019.

SOBRAL, A. et al. Definições básicas: dado, indicador e índice. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador. **Saúde ambiental: guia básico para construção de indicadores**. Brasília: Ministério da Saúde, 2011.

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, 16: 20-45, 2006.

SOUZA, I. V. **Políticas públicas no Brasil pós-1988: limitações e oportunidades à promoção da justiça fiscal e ambiental no Estado de São Paulo**. 2015. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-01072015-142121/publico/2015_IaraVivianiESouza_VCorr.pdf. Acesso em: 28 ago. 2019.

TOZONI-REIS, M.F.C. **A pesquisa e a produção de conhecimentos: introdução à pesquisa em educação**. Curso de pedagogia da Unesp. 2010. Disponível em: <<http://www.acervodigital.unesp.br/handle/123456789/195>> Acesso em: 10 out. 2019

VAN BELLEN, H. M. **Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

VASCONCELOS K. C. A.; SILVA JUNIOR, A. A contribuição da responsabilidade social corporativa para a transição de um modelo de negócios sustentáveis – um ensaio teórico. **Espacios**, v. 37, n. 12, Año 2016, p. 21 Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a16v37n12/16371221.html>. Acesso em: 01 set. 2019.

ANEXOS

ANEXO A – DESEMPENHO NO PMVA DOS 19 MUNICÍPIOS DO AUF DE 2011 A 2018

Os quadros abaixo se referem ao desempenho em ordem alfabética aos 19 municípios do AUF foi retirado o Ranking Ambiental Paulista, disponível em <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/verdeazuldigital/pontuacoes/>. Acesso em: 01/09/2019.

ARAMINA											
Resultados	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Nota Final	5.43	23.82	36.49	38.23	27.03	12.28	18.26	31.63	11.95	25.63	46.79
Colocação	557	0	226	178	169	365	391	386	557	419	316
Evolução	-77.2%	-34.7%	-4.6%	41.4%	120.1%	-32.7%	-42.3%	164.7%	-53.4%	-45.2%	
Diretivas	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Arborização Urbana	0.00	3.72	4.02	3.57	1.70	1.00		0.00		1.00	3.00
Biodiversidade	0.19	0.84	0.84	2.35	0.85	2.00	4.50	1.00	1.00	0.72	3.92
Conselho Ambiental	0.00	0.00	2.00	2.00	2.00			6.50		1.60	1.60
Educação Ambiental								1.00		1.20	1.20
Esgoto Tratado	1.47	3.75	3.75	5.63	2.68	6.78	9.58	9.58	9.00	10.39	10.39
Estrutura Ambiental								5.00		1.60	4.80
Estrutura e Educação Ambiental	0.00	0.90	2.16	2.05	1.20						
Gestão das Águas	1.50	3.31	4.86	2.96	3.54			0.00		0.50	2.75
Município Sustentável	0.00	2.41	5.86	6.11	4.11	1.00		3.50	0.00	1.00	1.75
Qualidade do AR	0.90	4.95	7.20	4.23	3.85			1.20		2.00	3.75
Resíduos Sólidos	1.37	3.04	5.30	6.83	3.95	1.50	4.18	4.85	3.00	5.62	4.46
Uso do Solo	0.00	0.90	0.50	2.50	3.15						

BURITIZAL											
Resultados	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Nota Final	8.55	9.63	7.85	11.92	11.92	9.95	15.90	30.18	37.02	28.97	22.27
Colocação	425	0	499	388	419	421	402	392	337	376	430
Evolução	-11.2%	22.7%	-34.1%	0.0%	19.8%	-37.4%	-47.3%	-18.5%	27.8%	30.1%	
Diretivas	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Arborização Urbana	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00			2.00	1.00	0.00	0.00
Biodiversidade	1.36	0.83	3.08	3.08	0.83	2.00	1.50	1.00	4.00	3.07	3.07
Conselho Ambiental	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00			3.50	5.00	3.20	0.00
Educação Ambiental								1.50	2.00	0.00	0.00
Esgoto Tratado	2.19	2.74	2.74	2.41	2.41	5.95	9.60	8.28	11.00	12.00	12.00
Estrutura Ambiental								1.00	1.00	0.00	0.00
Estrutura e Educação Ambiental	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00						
Gestão das Águas	2.00	2.01	2.03	1.53	2.03			0.00	0.00	0.50	0.00
Município Sustentável	0.00	0.00	0.00	2.25	2.25			3.50	2.00	2.00	0.00
Qualidade do AR	0.90	0.90	0.00	0.00	0.00			2.80	5.00	1.00	0.00
Resíduos Sólidos	2.10	2.25	0.00	2.15	2.15	2.00	4.80	6.60	8.00	7.20	7.20
Uso do Solo	0.00	0.90	0.00	0.50	2.25						

CRISTAIS PAULISTA											
Resultados	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Nota Final	43.92	11.22	27.88	30.11	26.15	21.33	16.66	60.74	59.29	84.85	80.35
Colocação	180	0	278	223	177	307	397	226	199	96	143
Evolução	291.4%	-59.8%	-7.4%	15.1%	22.6%	28.0%	-72.6%	2.4%	-30.1%	5.6%	
Diretivas	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Arborização Urbana	1.75	0.00	1.20	1.20	1.20	1.00		5.20	4.00	2.74	2.48
Biodiversidade	5.09	3.02	4.10	4.10	1.96	6.00	3.50	7.50	8.00	6.85	6.85
Conselho Ambiental	2.90	0.00	2.65	4.05	2.70	1.00		4.00	3.00	8.00	8.00
Educação Ambiental						1.00		7.50	7.00	8.40	6.00
Esgoto Tratado	5.39	2.74	6.52	5.44	4.44	6.97	9.56	9.60	10.00	12.00	12.00
Estrutura Ambiental						1.00		8.00	9.00	7.20	8.00
Estrutura e Educação Ambiental	5.10	0.00	2.70	2.70	1.80						
Gestão das Águas	6.05	1.51	3.83	3.33	3.48	2.50		1.50	3.00	5.00	3.00
Município Sustentável	4.22	0.00	1.59	3.75	3.15	2.00		4.50	7.00	3.00	1.75
Qualidade do AR	5.47	0.90	2.35	2.50	2.45	1.00		7.60	8.00	4.00	3.25
Resíduos Sólidos	6.15	2.15	2.94	1.64	2.72	1.86	3.60	7.34	6.00	8.66	9.86
Uso do Solo	1.80	0.90	0.00	1.40	2.25						

FRANCA											
Resultados	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Nota Final	87.86	46.63	66.02	53.38	51.44	94.50	90.57	91.51	85.92	94.54	90.01
Colocação	25	0	98	87	18	8	21	24	15	14	38
Evolução	88.4%	-29.4%	23.7%	3.8%	-45.6%	4.3%	-1.0%	6.5%	-9.1%	5.0%	
Diretivas	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Arborização Urbana	6.05	2.30	3.50	2.60	3.00	10.00	8.00	8.00	7.00	3.88	4.63
Biodiversidade	9.35	6.19	7.04	5.97	4.83	9.00	6.50	6.50	10.00	6.58	6.58
Conselho Ambiental	10.00	6.75	9.00	6.40	5.60	8.50	10.00	10.00	7.00	8.00	8.00
Educação Ambiental						9.50	10.00	10.00	10.00	12.00	12.00
Esgoto Tratado	8.29	4.40	5.94	6.28	5.01	9.97	12.00	12.00	12.00	11.99	11.96
Estrutura Ambiental						9.00	8.00	10.00	9.00	8.00	8.00
Estrutura e Educação Ambiental	9.35	4.50	5.73	5.30	4.80						
Gestão das Águas	7.45	3.31	4.57	5.28	5.43	10.00	9.25	8.50	7.00	4.75	4.50
Município Sustentável	10.00	7.30	6.80	6.15	6.60	9.00	8.50	8.50	10.00	5.00	4.00
Qualidade do AR	10.00	3.15	7.08	4.79	3.32	10.00	8.00	6.40	9.00	5.00	4.00
Resíduos Sólidos	7.72	4.93	7.79	7.31	7.26	9.53	10.32	11.61	9.00	9.60	12.00
Uso do Solo	9.65	3.80	8.57	3.30	5.59						

GUAÍRA											
Resultados	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Nota Final	47.58	52.53	56.68	53.87	36.08	42.05	11.42	47.27	11.87	23.60	55.75
Colocação	165	0	134	83	88	230	512	308	560	440	269
Evolução	-9.4%	-7.3%	5.2%	49.3%	-14.2%	268.2%	-75.8%	298.2%	-49.7%	-57.7%	
Diretivas	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Arborização Urbana	3.00	3.55	4.06	3.30	1.60	2.00		0.80		0.00	0.00
Biodiversidade	3.53	5.40	5.83	7.78	4.62	5.00	3.00	7.00	1.00	0.76	1.56
Conselho Ambiental	3.35	3.35	7.40	4.70	3.35	5.00		7.50		1.60	4.80
Educação Ambiental						4.00		3.00		1.20	8.40
Esgoto Tratado	6.33	5.18	5.18	5.44	5.44	6.57	5.92	6.78	8.00	11.64	11.64
Estrutura Ambiental						6.50		4.00		0.00	4.40
Estrutura e Educação Ambiental	3.85	7.75	7.75	4.60	1.80						
Gestão das Águas	6.35	5.66	7.08	6.58	4.73	2.25		3.50		0.50	1.25
Município Sustentável	4.95	6.85	5.15	7.70	4.65	2.50		2.50		0.00	0.00
Qualidade do AR	4.85	5.05	4.04	2.70	1.90	2.00		3.60		2.00	2.75
Resíduos Sólidos	6.57	6.04	6.08	7.35	5.56	7.23	3.50	9.59	4.00	5.15	9.05
Uso do Solo	4.80	3.70	4.11	3.72	2.43						

GUARÁ											
Resultados	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Nota Final	50.36	36.91	41.34	42.47	23.60	59.89	43.09	57.30	52.13	60.90	65.16
Colocação	152	0	201	144	207	152	285	251	241	232	219
Evolução	36.4%	-10.7%	-2.7%	80.0%	-60.6%	39.0%	-24.8%	9.9%	-14.4%	-6.5%	
Diretivas	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Arborização Urbana	2.29	0.64	0.60	0.80	0.60	9.30	3.04	4.40	2.00	1.50	2.00
Biodiversidade	5.39	5.40	4.30	4.52	1.32	5.00	5.50	1.50	2.00	0.90	4.10
Conselho Ambiental	6.40	3.35	4.35	5.40	2.00	4.00	2.00	2.00	2.00	3.20	3.20
Educação Ambiental						6.50	1.75	9.00	9.00	8.40	7.20
Esgoto Tratado	5.60	3.38	6.81	5.60	4.25	7.84	11.10	10.80	12.00	12.00	12.00
Estrutura Ambiental						5.00	4.50	7.00	6.00	6.40	4.00
Estrutura e Educação Ambiental	4.93	5.93	5.87	5.33	1.20						
Gestão das Águas	5.20	4.38	3.83	4.01	3.83	5.00	0.50	2.00	3.00	3.25	3.75
Município Sustentável	3.26	4.05	3.07	5.03	3.75	4.50	2.50	6.50	4.00	1.00	0.75
Qualidade do AR	6.40	1.60	4.60	4.80	0.90	4.50	3.20	3.60	7.00	2.00	2.50
Resíduos Sólidos	6.51	7.28	6.41	5.48	3.50	9.25	9.00	10.50	8.00	12.00	12.00
Uso do Solo	4.38	0.90	1.50	1.50	2.25						

IGARAPAVA											
Resultados	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Nota Final	9.03	11.04	8.48	11.49	32.47	12.41	13.89	35.80	11.17	30.33	70.00
Colocação	404	0	473	403	115	364	463	370	572	364	192
Evolução	-18.2%	30.2%	-26.2%	-64.6%	161.6%	-10.7%	-61.2%	220.5%	-63.2%	-56.7%	
Diretivas	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Arborização Urbana	0.00	0.00	0.00	0.00	0.64			2.96		1.00	3.78
Biodiversidade	1.99	2.58	2.36	2.24	0.89	2.00	2.50	1.00	2.00	2.05	6.05
Conselho Ambiental	0.00	0.00	1.35	1.35	3.05	1.00		3.00		1.60	1.60
Educação Ambiental								2.00		1.20	9.60
Esgoto Tratado	2.23	2.74	2.74	2.72	5.42	6.91	7.98	9.54	10.00	11.93	11.84
Estrutura Ambiental						1.00		2.00		1.60	7.60
Estrutura e Educação Ambiental	0.00	0.00	0.00	0.00	2.80						
Gestão das Águas	2.00	2.01	2.03	1.53	5.52	1.50		4.00		0.00	2.50
Município Sustentável	0.00	0.00	0.00	2.25	7.03			4.50		1.00	1.75
Qualidade do AR	0.90	0.90	0.00	0.00	1.50			5.60		2.00	3.50
Resíduos Sólidos	1.91	1.91	0.00	0.00	3.01	0.00	3.41	1.20	0.00	7.20	6.53
Uso do Solo	0.00	0.90	0.00	1.40	2.61						

IPUÁ											
Resultados	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Nota Final	16.61	16.40	22.88	22.00	11.33	56.80	41.10	75.91	64.15	24.97	75.32
Colocação	303	0	311	291	447	168	294	130	160	423	166
Evolução	1.3%	-28.3%	4.0%	94.2%	-80.1%	38.2%	-45.9%	18.3%	156.9%	-66.8%	
Diretivas	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Arborização Urbana	0.00	0.00	0.60	0.00	0.00	6.21	4.75	6.00	5.00	0.00	3.50
Biodiversidade	0.39	0.26	0.91	0.26	0.26	4.00	6.50	1.50	5.00	0.97	4.97
Conselho Ambiental	4.25	2.00	2.65	2.65	0.00	7.00	2.00	8.00	8.00	1.60	8.00
Educação Ambiental						3.00	0.50	6.50	10.00	0.00	6.00
Esgoto Tratado	3.43	2.38	3.38	2.38	2.38	8.85	9.31	10.21	10.00	12.00	12.00
Estrutura Ambiental						3.50	2.50	9.00	7.00	0.00	4.00
Estrutura e Educação Ambiental	0.30	0.00	2.50	1.20	0.00						
Gestão das Águas	2.40	1.51	2.38	2.43	1.53	2.50	0.50	10.00	5.00	1.50	4.00
Município Sustentável	0.90	1.80	1.95	3.75	2.25	7.00	3.50	7.50	3.00	1.00	3.75
Qualidade do AR	1.65	3.15	2.25	0.90	0.90	7.50	4.80	8.00	8.00	2.00	5.00
Resíduos Sólidos	2.39	3.40	4.36	5.68	1.76	7.24	6.74	9.20	9.00	5.90	9.94
Uso do Solo	0.90	1.90	1.90	2.75	2.25						

ITIRAPUÁ												
Resultados	2019	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Nota Final	10.40	10.40	10.96	12.78	21.21	13.11	10.96	19.21	37.08	25.14	20.31	49.48
Colocação	304	348	0	367	298	375	378	385	356	409	480	302
Evolução	0.0%	-5.1%	-14.2%	-39.7%	61.8%	19.6%	-42.9%	-48.2%	47.5%	23.8%	-59.0%	
Diretivas	2019	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Arborização Urbana	0.00	0.00	0.00	0.00	1.00	0.00		0.00	0.00	0.00	0.00	2.00
Biodiversidade	3.05	3.05	3.05	3.05	0.80	0.80	2.00	2.50	3.50	3.00	2.98	2.98
Conselho Ambiental	0.00	0.00	0.00	0.00	2.70	0.00		0.00	7.00	2.00	0.00	8.00
Educação Ambiental								2.00	1.00	0.00	0.00	4.80
Esgoto Tratado	2.20	2.20	2.75	2.75	4.03	2.73	6.96	9.60	9.60	10.00	12.00	11.95
Estrutura Ambiental								0.00	4.00	3.00	0.00	0.00
Estrutura e Educação Ambiental	0.00	0.00	0.00	0.00	0.30	0.00						
Gestão das Águas	2.00	2.00	2.01	2.03	2.43	2.03		0.00	1.50	0.00	0.00	1.50
Município Sustentável	0.00	0.00	0.00	1.80	4.65	2.25		0.50	3.50	4.00	0.00	0.75
Qualidade do AR	0.90	0.90	0.90	0.90	2.25	0.90		0.00	4.80	1.00	0.00	2.25
Resíduos Sólidos	2.25	2.25	2.25	2.25	2.55	2.15	2.00	4.61	5.18	5.00	5.33	8.59
Uso do Solo	0.00	0.00	0.00	0.00	0.50	2.25						

ITUVERAVA											
Resultados	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Nota Final	10.45	11.58	39.79	37.67	36.71	40.50	27.16	35.41	24.13	42.80	50.90
Colocação	344	0	209	182	81	236	363	372	416	297	297
Evolução	-9.8%	-70.9%	5.6%	2.6%	-9.4%	49.1%	-23.3%	46.7%	-43.6%	-15.9%	
Diretivas	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Arborização Urbana	0.00	0.00	2.15	1.10	0.16	2.00	0.80	0.80	0.00	0.00	0.00
Biodiversidade	2.60	2.60	5.20	5.20	3.98	4.00	1.50	1.00	5.00	1.30	1.30
Conselho Ambiental	0.00	0.00	3.70	3.70	2.00	3.50	3.00	6.50	2.00	4.80	8.00
Educação Ambiental						3.50	0.50	0.00	1.00	1.20	4.80
Esgoto Tratado	2.75	2.92	5.12	6.18	5.99	8.50	9.60	9.60	10.00	12.00	10.06
Estrutura Ambiental						2.00	0.50	5.00	3.00	5.60	6.40
Estrutura e Educação Ambiental	0.00	0.00	1.92	1.74	1.02						
Gestão das Águas	1.50	1.51	6.26	4.54	4.36	3.00	2.00	0.00	0.00	1.00	2.00
Município Sustentável	0.60	0.60	5.18	5.55	6.45	3.50	2.75	3.50	1.00	0.00	0.00
Qualidade do AR	0.90	0.90	2.16	1.70	2.14	3.00	1.60	3.20	3.00	1.00	2.25
Resíduos Sólidos	2.10	2.15	5.94	5.30	6.20	7.50	4.91	5.81	3.00	8.40	9.60
Uso do Solo	0.00	0.90	2.16	2.66	4.41						

JERIQUARA											
Resultados	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Nota Final	51.52	10.74	44.87	46.84	24.12	13.94	14.64	48.51	26.23	21.12	17.50
Colocação	148	0	184	124	199	354	444	298	399	470	497
Evolução	379.7%	-76.1%	-4.2%	94.2%	73.0%	-4.8%	-69.8%	84.9%	24.2%	20.7%	
Diretivas	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Arborização Urbana	3.64	0.00	3.72	2.92	0.00			2.00	3.00	0.00	0.00
Biodiversidade	4.54	2.77	4.46	3.16	0.74	2.00	1.50	2.50	2.00	1.94	1.94
Conselho Ambiental	2.30	0.00	2.00	2.05	2.00			9.00	4.00	0.00	0.00
Educação Ambiental								6.00	1.00	0.00	0.00
Esgoto Tratado	6.65	2.25	6.57	7.50	2.25	7.00	9.30	7.81	10.00	11.99	11.95
Estrutura Ambiental						1.00		3.00	2.00	0.00	0.00
Estrutura e Educação Ambiental	2.70	0.00	4.30	3.75	2.65						
Gestão das Águas	6.89	2.01	5.03	5.53	2.28	1.50		1.00	0.00	0.00	0.00
Município Sustentável	5.00	0.00	1.60	3.85	3.75	1.00		1.50	0.00	0.00	0.00
Qualidade do AR	7.75	0.90	6.38	6.28	2.86			7.60	4.00	0.00	0.00
Resíduos Sólidos	6.20	1.91	6.58	5.88	4.34	1.44	3.84	8.10	4.00	7.20	4.61
Uso do Solo	5.85	0.90	4.23	5.92	3.25						

MIGUELÓPOLIS											
Resultados	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Nota Final	11.11	52.24	9.23	11.63	13.16	10.85	15.89	31.38	22.39	18.15	31.43
Colocação	333	0	445	397	373	385	403	388	423	522	392
Evolução	-78.7%	466.0%	-20.6%	-11.6%	21.3%	-31.7%	-49.4%	40.2%	23.4%	-42.3%	
Diretivas	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Arborização Urbana	0.00	4.00	0.00	0.00	0.00			0.00	0.00	0.00	0.00
Biodiversidade	2.39	3.20	2.40	2.40	0.48	2.00	1.50	4.50	1.00	0.54	0.54
Conselho Ambiental	1.35	3.95	0.00	0.00	0.65			1.50	0.00	0.00	1.60
Educação Ambiental								2.50	4.00	0.00	2.40
Esgoto Tratado	2.22	6.43	2.73	2.70	3.05	6.85	9.59	8.28	10.00	11.99	11.94
Estrutura Ambiental								2.00	0.00	1.60	1.60
Estrutura e Educação Ambiental	0.00	5.22	0.00	0.00	0.00						
Gestão das Águas	2.00	6.16	2.03	1.53	2.03			0.00	0.00	0.75	2.50
Município Sustentável	0.00	6.67	0.00	2.25	2.55			3.00	1.00	0.00	0.75
Qualidade do AR	0.90	7.30	0.00	0.00	0.00			3.60	4.00	0.00	1.50
Resíduos Sólidos	2.25	5.59	2.07	2.25	2.15	2.00	4.80	6.00	5.00	3.27	6.00
Uso do Solo	0.00	3.72	0.00	0.50	2.25						

PATROCÍNIO PAULISTA											
Resultados	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Nota Final	19.91	11.64	9.91	10.81	11.62	43.31	52.57	63.87	51.89	89.65	84.47
Colocação	284	0	413	432	435	225	233	208	242	54	87
Evolução	71.0%	17.5%	-8.3%	-7.0%	-73.2%	-17.6%	-17.7%	23.1%	-42.1%	6.1%	
Diretivas	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Arborização Urbana	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	4.50	3.35	2.00	2.00	5.00	5.00
Biodiversidade	4.85	3.33	3.33	1.98	1.08	6.00	6.50	5.50	6.00	7.20	7.20
Conselho Ambiental	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.50	2.00	7.50	7.00	8.00	8.00
Educação Ambiental						1.50	5.50	6.50	5.00	12.00	12.00
Esgoto Tratado	2.26	2.75	2.75	2.75	2.75	7.00	11.10	12.00	10.00	12.00	12.00
Estrutura Ambiental						4.00	4.50	6.00	6.00	5.60	3.60
Estrutura e Educação Ambiental	0.94	0.00	0.00	0.00	0.00						
Gestão das Águas	4.11	1.51	2.03	1.53	1.53	2.50	1.00	2.00	4.00	5.00	4.50
Município Sustentável	3.85	0.00	0.00	2.25	2.25	4.50	5.00	7.00	2.00	2.50	1.75
Qualidade do AR	1.65	0.90	0.00	0.00	0.00	2.50	3.60	5.20	6.00	4.50	5.00
Resíduos Sólidos	2.25	2.25	1.80	1.80	1.76	8.31	10.02	11.17	8.00	9.10	10.51
Uso do Solo	0.00	0.90	0.00	0.50	2.25						

PEDREGULHO											
Resultados	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Nota Final	10.49	11.96	20.54	29.32	24.55	10.95	14.33	12.93	37.61	22.76	40.79
Colocação	343	0	324	228	192	379	452	468	327	448	343
Evolução	-12.3%	-41.8%	-29.9%	19.4%	124.2%	-23.6%	10.8%	-65.6%	65.2%	-44.2%	
Diretivas	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Arborização Urbana	0.00	0.00	0.40	0.00	0.00				0.00	0.00	0.00
Biodiversidade	3.25	3.25	3.47	4.57	3.69	2.00	1.50		5.00	3.73	6.93
Conselho Ambiental	0.00	0.00	0.00	0.00	1.35				3.00	1.60	3.20
Educação Ambiental									7.00	0.00	3.60
Esgoto Tratado	2.24	2.75	3.87	5.16	3.23	6.95	8.03	8.13	10.00	10.24	10.24
Estrutura Ambiental									4.00	0.00	0.00
Estrutura e Educação Ambiental	0.00	0.00	0.00	1.56	0.00						
Gestão das Águas	2.00	2.01	3.84	4.59	3.73				0.00	0.00	0.00
Município Sustentável	0.00	0.00	3.48	5.60	4.20				4.00	0.00	0.00
Qualidade do AR	0.90	0.90	2.81	1.98	1.60				2.00	0.00	2.25
Resíduos Sólidos	2.10	2.15	2.67	3.29	3.50	2.00	4.80	4.80	7.00	7.20	7.94
Uso do Solo	0.00	0.90	0.00	2.57	3.25						

RESTINGA											
Resultados	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Nota Final	9.73	10.74	9.72	11.85	12.87	7.77	12.66	13.87	18.27	31.67	59.29
Colocação	374	0	422	391	385	493	498	448	453	351	248
Evolução	-9.4%	10.5%	-18.0%	-7.9%	65.6%	-38.6%	-8.7%	-24.1%	-42.3%	-46.6%	
Diretivas	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Arborização Urbana	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00					0.00	0.00
Biodiversidade	3.05	3.05	3.05	3.05	1.82	0.00	0.00		2.00	2.97	2.97
Conselho Ambiental	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00					1.60	6.40
Educação Ambiental										1.20	7.20
Esgoto Tratado	1.89	2.75	2.75	2.38	2.38	5.87	8.10	9.60	8.00	12.00	12.00
Estrutura Ambiental										1.60	4.40
Estrutura e Educação Ambiental	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00						
Gestão das Águas	2.00	2.01	2.03	1.53	2.03					1.50	1.75
Município Sustentável	0.00	0.00	0.00	2.25	2.25					0.00	0.75
Qualidade do AR	0.90	0.90	0.00	0.00	0.00					2.00	5.00
Resíduos Sólidos	1.89	2.03	1.89	2.14	2.14	1.90	4.56	4.27	5.00	6.05	8.23
Uso do Solo	0.00	0.00	0.00	0.50	2.25						

RIBEIRÃO CORRENTE											
Resultados	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Nota Final	34.73	31.18	27.79	13.20	24.06	65.03	60.93	52.42	25.64	21.40	20.78
Colocação	218	0	280	356	201	131	189	278	402	463	445
Evolução	11.4%	12.2%	110.5%	-45.1%	-63.0%	6.7%	16.2%	104.4%	19.8%	3.0%	
Diretivas	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Arborização Urbana	1.20	1.20	1.20	0.00	0.00	7.50	6.00	1.60	0.00	0.00	0.00
Biodiversidade	4.90	3.62	3.66	2.82	1.69	7.00	5.50	5.50	2.00	2.12	2.12
Conselho Ambiental	0.00	0.65	3.10	1.35	1.35	2.50	4.50	6.50	0.00	1.60	0.00
Educação Ambiental						7.50	4.75	6.50	5.00	0.00	0.00
Esgoto Tratado	5.92	3.24	4.24	1.80	5.74	8.59	10.20	7.91	10.00	12.00	12.00
Estrutura Ambiental						7.50	6.50	6.00	4.00	0.00	0.00
Estrutura e Educação Ambiental	2.80	2.00	0.66	0.00	0.36						
Gestão das Águas	3.25	2.91	3.84	1.53	3.29	2.50	3.00	1.00	1.00	0.00	0.00
Município Sustentável	5.72	5.82	2.01	2.25	4.02	5.00	5.25	3.00	1.00	0.00	0.00
Qualidade do AR	3.50	3.75	5.61	0.90	2.41	10.00	6.60	6.80	1.00	0.00	0.00
Resíduos Sólidos	5.54	5.19	3.47	2.05	2.95	6.94	8.63	7.61	6.00	5.69	6.34
Uso do Solo	1.90	2.80	0.00	0.50	2.25						

RIFAINA											
Resultados	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Nota Final	9.45	10.77	9.39	10.73	13.44	68.53	35.98	35.88	38.21	29.79	22.35
Colocação	387	0	441	435	365	120	322	368	324	371	429
Evolução	-12.3%	14.7%	-12.5%	-20.2%	-80.4%	90.5%	0.3%	-6.1%	28.3%	33.3%	
Diretivas	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Arborização Urbana	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	4.35	2.38	1.20	0.00	0.00	0.00
Biodiversidade	1.73	2.53	1.18	1.18	1.06	7.00	6.00	1.50	4.00	3.94	3.94
Conselho Ambiental	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	6.50	0.00	0.00	6.00	3.20	0.00
Educação Ambiental						7.50	0.50	5.50	5.00	1.20	0.00
Esgoto Tratado	1.90	2.40	2.40	2.41	2.41	8.20	10.20	9.60	11.00	12.00	12.00
Estrutura Ambiental						6.50	1.50	4.00	4.00	0.00	0.00
Estrutura e Educação Ambiental	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00						
Gestão das Águas	2.00	2.01	2.03	1.53	2.03	5.50	0.50	0.00	0.00	0.25	0.00
Município Sustentável	0.00	0.00	0.00	2.25	2.25	6.50	6.75	1.50	1.00	1.00	0.00
Qualidade do AR	0.90	0.90	0.90	0.90	0.90	8.00	1.60	3.60	6.00	2.00	0.00
Resíduos Sólidos	2.02	2.03	1.98	1.96	1.64	8.48	6.55	8.98	5.00	6.19	6.41
Uso do Solo	0.90	0.90	0.90	0.50	3.15						

SÃO JOAQUIM DA BARRA											
Resultados	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Nota Final	77.43	56.41	35.45	35.59	17.41	66.34	72.18	15.34	10.43	9.99	7.72
Colocação	75	0	233	197	291	128	152	438	580	614	572
Evolução	37.3%	59.1%	-0.4%	104.4%	-73.8%	-8.1%	370.5%	47.1%	4.4%	29.4%	
Diretivas	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Arborização Urbana	5.85	4.34	2.65	2.28	2.60	7.79	6.24	0.00	0.00	0.00	0.00
Biodiversidade	6.30	5.91	2.51	3.59	1.28	4.00	7.50	1.00	1.00	0.99	3.39
Conselho Ambiental	8.65	4.35	6.30	4.95	0.65	5.50	8.50	3.50	0.00	0.00	0.00
Educação Ambiental						8.50	7.50	1.00	0.00	0.00	0.00
Esgoto Tratado	5.91	5.12	1.69	2.19	1.34	2.55	2.94	1.44	2.00	1.80	1.80
Estrutura Ambiental						8.50	8.00	3.00	3.00	0.00	0.00
Estrutura e Educação Ambiental	6.57	5.00	4.05	1.80	0.25						
Gestão das Águas	8.75	5.92	5.14	5.45	2.21	5.50	9.25	0.00	0.00	0.00	0.00
Município Sustentável	7.75	5.67	1.90	6.25	2.25	9.00	8.75	1.50	1.00	0.00	0.00
Qualidade do AR	9.90	9.90	5.49	2.26	0.90	10.00	8.00	2.00	1.00	0.00	0.00
Resíduos Sólidos	10.00	7.44	5.22	5.82	3.50	10.00	10.50	6.90	5.00	7.20	7.20
Uso do Solo	7.75	2.76	0.50	1.00	2.43						

SÃO JOSÉ DA BELA VISTA												
Resultados	2019	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Nota Final	13.84	9.05	10.34	46.02	36.28	31.01	75.89	80.28	84.57	71.97	81.62	80.45
Colocação	269	403	0	176	190	127	96	113	78	96	134	140
Evolução	52.9%	-12.5%	-77.5%	26.8%	17.0%	-59.1%	-5.5%	-5.1%	17.5%	-11.8%	1.5%	
Diretivas	2019	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Arborização Urbana	0.00	0.00	0.00	1.20	1.50	1.20	7.90	5.52	5.56	4.00	4.00	3.50
Biodiversidade	2.90	2.90	2.91	4.22	3.79	4.66	8.00	7.50	7.50	5.00	6.52	6.44
Conselho Ambiental	2.00	0.00	0.00	2.35	0.65	0.00	7.00	5.00	8.00	9.00	8.00	8.00
Educação Ambiental							7.00	6.50	8.50	10.00	8.40	7.20
Esgoto Tratado	2.25	2.25	2.75	5.48	4.54	3.65	8.59	12.00	10.25	11.00	12.00	12.00
Estrutura Ambiental							7.00	10.00	10.00	8.00	7.20	6.00
Estrutura e Educação Ambiental	2.25	0.00	0.00	5.40	4.30	0.90						
Gestão das Águas	1.50	1.50	1.51	5.85	4.09	4.05	5.50	7.50	8.50	6.00	4.00	4.50
Município Sustentável	0.00	0.00	0.00	6.27	5.37	4.56	7.50	6.50	7.50	4.00	1.00	1.75
Qualidade do AR	0.90	0.90	0.90	6.72	3.36	3.67	8.00	8.00	8.00	9.00	3.50	5.00
Resíduos Sólidos	2.04	1.50	1.37	4.61	5.16	4.99	9.40	11.76	11.76	10.00	12.00	10.80
Uso do Solo	0.00	0.00	0.90	3.92	3.52	3.33						

APÊNDICE I – PROPOSTA DE MECANISMOS DE SUPERAÇÃO AOS ENTRAVES À IMPLEMENTAÇÃO DO PMVA

A presente proposta para superar os entraves na implementação do Programa Município VerdeAzul origina-se da pesquisa de mestrado intitulada “*O Programa Município VerdeAzul como Norteador na Formulação de Políticas Públicas: Uma Análise da Proposta do Índice de Avaliação Ambiental como Indicador Ambiental para Aglomeração Urbana de Franca-SP*”, realizado por Lucas Otavio Peres, no Mestrado em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - UNESP, *Campus* de Franca.

Após reconhecimento do Índice de Avaliação Ambiental como um bom indicador ambiental aplicado à temática ambiental, a pesquisa realizada a partir do desempenho do Índice de Avaliação Ambiental, dos municípios da Aglomeração Urbana de Franca, constatou que o resultado insatisfatório e irregular desses municípios para os anos em análise está diretamente relacionado à adesão descompromissada dos prefeitos municipais ao programa ambiental estadual, causada especialmente pela incompreensão perante os benefícios que a descentralização ambiental pode trazer ao município e pela falta de incentivos do Estado, especialmente financeiros, que aportem os investimentos necessários em meio ambiente nos municípios.

Porém, na pesquisa realizada, identificou-se que o Programa Município VerdeAzul apresenta, em processo de recente instauração, mecanismos de combates aos entraves à descentralização e participação social que devem ser valorizados e multiplicados.

Dessa forma, apresenta-se na sequência uma lista de recomendações que devem ser mantidas, incluídas e/ou incentivadas com o anseio de ampliar a participação compromissada dos municípios no Programa Município VerdeAzul, validando assim a utilização do Índice de Avaliação Ambiental não apenas como um indicador de resultado do programa, mas sim como um indicador que possa ser utilizado para formulação e avaliação de outras políticas públicas a nível local, regional e estadual.

a) Mecanismos identificados a serem mantidos e incentivados no PMVA:

- 1- Formulação dos procedimentos operacionais e critérios de avaliação com discussão e envolvimento dos municípios representados pela figura do interlocutor em fóruns regionais, garantindo um modelo onde os executores das ações participem da formulação da política pública;

- 2- Gradualismo na inserção de novas ações nas mudanças ao final de cada gestão, garantindo que municípios com uma gestão ambiental em desenvolvimento possam acompanhar a evolução do PMVA;
- 3- Flexibilidade na proposição de novas ações, garantindo aos municípios que as ações a serem desenvolvidas façam parte da demanda ambiental local/regional;
- 4- Transparência nos processos de avaliação, incluindo auditorias periódicas e aleatórias nos municípios com ampla divulgação dos resultados auditados, garantindo a lisura aos municípios dos resultados apresentados e o controle social necessário;
- 5- Fragmentação do município em quatro quadrantes com distribuição equitativa das ações desenvolvidas pelo PMVA, nunca inferior a 15% das ações por quadrante, garantindo assim que todos os munícipes tenham acesso aos benefícios diretos da descentralização da agenda pública ambiental;
- 6- Participação obrigatória em capacitações para os técnicos que compõem o quadro de funcionários ligados ao PMVA apresentado pelo interlocutor e auditoria da atuação efetiva desses técnicos, nas ações desenvolvidas pelo Programa;
- 7- Obrigatoriedade de, no mínimo, 50% do quadro de técnicos municipais composto por funcionários efetivos, garantindo a continuidade no desenvolvimento das ações a cada troca de gestão;
- 8- Obrigatoriedade de efetividade funcional e de formação na área de Ciências Naturais para o interlocutor ou suplente, preferencialmente os dois, garantindo a continuidade no desenvolvimento das ações, a cada troca de gestão;
- 9- Premiações e incentivos aos interlocutores e suplentes que desenvolvam um bom trabalho na articulação entre seus pares para implementação da agenda ambiental;

b) Mecanismos a serem implementados no PMVA:

- 10- Apresentação de um Plano de Ação Municipal como documento obrigatório para adesão ao PMVA, com descritivo das ações, projetos e entraves técnicos, humanos e financeiros à implementação das atividades;
- 11- Plenária Local na adesão municipal ao programa com a presença obrigatória de, ao menos, um técnico do PMVA, do(à) Prefeito (a)municipal e do interlocutor do PMVA para apresentação sintética do Plano de Ação do Município aos Secretários(as), Quadro de Técnicos Municipais envolvidos com PMVA, COMDEMA, imprensa e comunidade geral, garantindo a compreensão do programa em diversos âmbitos e facilitando o controle social;

- 12- Plenárias locais anuais de apresentação à sociedade civil do IAA municipal e reorientações do Plano de Ação;
- 13- Articulação política estadual para liberação de parte dos recursos financeiros provenientes de multas aplicadas por órgãos ambientais estaduais para financiamento via Fundo Municipal de Meio Ambiente de ações e projetos que combatam os entraves apresentados pelo município em seu Plano de Ação, garantindo maior aporte de recursos financeiros aos municípios;
- 14- Obrigatoriedade para obtenção de financiamento FEHIDRO de ativação do Fundo Municipal de Meio Ambiente, com utilização de recursos próprios que financiem ações ambientais no município, garantindo diversificação nas fontes de recursos disponíveis;
- 15- Premiações e reconhecimento político com projeção estadual aos prefeitos que apresentarem maior articulação no desenvolvimento das ações e na busca de parcerias locais e regionais que contribuam na descentralização ambiental da agenda política, garantindo incentivos políticos à participação dos prefeitos na assunção dos assuntos ambientais;
- 16- Envolvimento da sociedade civil organizada, em âmbito local, no desenvolvimento de ações financiadas pelo Fundo Municipal de Meio Ambiente através de recurso obtidos via FEHIDRO, ampliando a participação social da comunidade local.