UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE ENERGIA E AMBIENTE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA AMBIENTAL

ROSA MARIA DE OLIVEIRA MACHADO MANCINI

**POLÍTICA AMBIENTAL LOCAL: A INFLUÊNCIA DO PROGRAMA MUNICÍPIO
VERDEAZUL**

SÃO PAULO

2016

ROSA MARIA DE OLIVEIRA MACHADO MANCINI

**POLÍTICA AMBIENTAL LOCAL: A INFLUÊNCIA DO PROGRAMA MUNICÍPIO
VERDEAZUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental do Instituto e Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo como requisito para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Roberto Jacobi

Versão Revisada

(versão original disponível na Biblioteca do IEE)

SÃO PAULO

2016

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

FICHA CATALOGRÁFICA

Mancini, Rosa Maria de Oliveira Machado.

Política ambiental local: a influência do programa Município Verde Azul /Rosa Maria de Oliveira Machado Mancini ; orientador : Pedro Roberto Jacobi. – São Paulo, 2016.
f. : il.; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental – Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo.

1. Políticas públicas. 2. Política ambiental. 3. Sustentabilidade .I. Título.

Nome: MANCINI, Rosa Maria de Oliveira Machado

Título: Política ambiental local: a influência do programa município VerdeAzul

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Ciência Ambiental do Instituto de Energia e
Ambiente da Universidade de São Paulo para obtenção
do título de Mestre em Ciência Ambiental.

Aprovado em: 13 de setembro de 2016

Banca Examinadora

Prof. Dra. Ana Paula Fracalanza – Instituição: IEE/ PROCAM

Prof. Dr. Prof. Dr Klaus Frey – Instituição: UFABC

Prof. Dr. Dra. Juliana Cassano Cibim – Instituição: FAAP

Ao meu querido Flavio Mancini,
que navega os mares, mas está sempre ao meu lado.

Ao Cassio e Christina Machado, que sempre
cuidam de mim.

AGRADECIMENTOS

Depois de 30 anos fora da universidade, e com atividade profissional na área de meio ambiente, resolvi voltar à escola. Em primeiro lugar, quero agradecer ao meu orientador Pedro Jacobi, que me acolheu e ajudou a retomar o caminho distante do aprendizado acadêmico com paciência e disposição sem fim.

Apesar de todo o processo de pesquisa e redação ser solitário, contei com minhas fiéis amigas que em muito me ajudaram. Assim, minha gratidão vai para Neusa Marcondes e Stela Goldenstein, que tiveram ânimo para ler e comentar cada capítulo escrito e reescrito.

Também agradeço a Eduardo Caldas, professor que me ajudou na definição da abordagem teórica, e Jussara Carvalho, amiga e companheira de trabalho, ambos da banca de qualificação, cujas contribuições busquei incorporar nesta dissertação.

Débora Fontes e Marcio Santos foram fundamentais no processo de pesquisa. Débora me ajudou a entender e desbravar o Programa Município VerdeAzul. Marcio Santos, meu parceiro do Litoral Norte, facilitou todo o processo de pesquisa, agendamentos, informações. Sem seu apoio, teria sido muito mais difícil.

Lucia Sousa e Silva descortinou as informações do Litoral Norte para mim: mapas e dados que me ajudaram a pensar a realidade local. Diego Monteiro, meu amigo querido de turma, sempre atento às regras da Universidade. Juliana Cibim, pelo apoio e estímulo nessa jornada. Marie Anne Chalita, amiga, que deu seu toque acadêmico.

Isabela Talarico e Antônio Carlos Palacios, que me apoiaram na finalização dessa dissertação.

O material mais importante deste trabalho é resultado das entrevistas com as vinte e nove pessoas maravilhosas que tiveram longas conversas comigo e que me possibilitaram entender um pouco melhor o mundo das políticas públicas pelo lado do Estado e dos municípios. Rendo graças a cada um deles.

Sou grata a Eduardo Trani, meu chefe e amigo, que foi compreensivo com o compartilhar do meu tempo. Agradeço também a Gil Scatena, cuja dissertação me inspirou. A todos os meus companheiros de trabalho do sistema ambiental paulista, que me ajudaram a ser uma profissional.

Aviso aos amigos, de quem preteri da companhia para estudar em razão desta imersão acadêmica, que logo estaremos juntos novamente!

Desejo muita paz a todos!

“e um vaga-lume
lanterneiro que riscou
um psiu de luz”

Guimarães Rosa
Grande Sertão Veredas

RESUMO

MANCINI, Rosa Maria de Oliveira Machado. **Política ambiental local: a influência do programa município VerdeAzul. 2016.** Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós- Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM) – Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

Esta dissertação está fundamentada no campo de análise de política pública, tributária da ciência política e da administração pública. Busca contribuir com a subdisciplina de implementação, que é a prática da política pública que versa sobre a maneira pela qual ela é transformada em ação. O estudo coloca em perspectiva um programa estadual, que tem status de política pública, e tem como objetivo avaliar em que medida a sua implementação influencia a construção ou o aperfeiçoamento das políticas municipais de meio ambiente do estado como um todo, e em particular no Litoral Norte do Estado de São Paulo. A sustentabilidade terá maior alcance quando horizontalizada e disseminada em cada um dos entes federativos. Desta maneira, após organizar o aporte teórico que deu base para as pesquisas, caracterizamos o Programa Estadual Município VerdeAzul, por meio de análise quantitativa, ou seja, sua disseminação e alcance em todo o Estado de São Paulo por meio de seus indicadores. Essa primeira análise se fundamentou no modelo top-down, tradicional da política pública nos anos 1980. Na sequência são apresentados os resultados de um estudo de caso, que retrata a apropriação deste programa por parte das Administrações Municipais de quatro municípios do Litoral Norte. Essa análise seguiu a orientação do modelo bottom-up, que privilegia o ponto de vista daqueles que são objeto da política. Essas abordagens rivalizaram entre as décadas de 1980 a 1990, e isoladamente foram alvos de muitas críticas. A soma das duas abordagens permite, no entanto, uma reflexão sobre os papéis daqueles que conceberam a política e estabeleceram uma estratégia para que ela seja colocada em prática, e a receptividade daqueles que a devem implementar no governo local, seus limites e alcance, além de abrir horizontes para retomar os estudos nesta subdisciplina. Enfim percebe-se que as estatísticas ainda não são conclusivas com relação à apropriação do Programa nas várias regiões do Estado, mas que este tem ajudado a estruturar uma agenda ambiental no nível local. No Litoral Norte percebe-se um certo descolamento de parte das diretivas do Programa com a realidade local, que contava com políticas ambientais pré-existent. Destaca-se que no futuro devem ser aprimorados alguns aspectos como: a) o maior diálogo entre a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e os Municípios para a definição das diretivas; b) a possibilidade dos municípios optarem pelas diretivas que disserem respeito à suas realidades e problemas; c) a possibilidade dos ciclos do Programa serem mais longos; d) o aprimoramento do monitoramento das ações executadas como diretrizes do PMVA.

Palavras-chave: Implementação. Governo Local. Meio Ambiente. Sustentabilidade. Política Pública. Programa.

ABSTRACT

MANCINI, Rosa Maria de Oliveira Machado. **Local Environmental Policy:** the influence of VerdeAzul Municipality Program, 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM) – Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

The following thesis is derived from the field of analysis of public policy, with contribution by political Science and government administration. It seeks to contribute to the Implementation subdiscipline, the practical application of public policy that states the manner in which it should put into action. The study analyzes a State government-run program whose status is that of a public policy. Its objective is to evaluate the influence of its implementation, whether in its inception or through the betterment of municipal environmental policies throughout the State, and more specifically on the North Coast of São Paulo State. The reach of sustainability will be increased increase when evened and spread out to each of the three levels of government. Following the organization of the theoretical contribution which provided the basis for the research, it is possible to characterize the Programa Município VerdeAzul (GreenBlue Local Program) through qualitative research, in other words, the reach of its dissemination throughout the state of São Paulo via its indicators. This first analysis was founded on the top-down model, a traditional public policy in the 1980's. The results of a case study are then presented, which depict the application of the program by City Hall Administration in four cities on the North Coast. This latter analysis follows the bottom-up model, which gives focus to the point of view of the subjects of the policy. These approaches rivalled each other between the 80's and 90's. Separately, they were both targets of much criticism. However, the sum of both methods of approach allows for a reflection on the roles played by those who conceived the policy and established a strategy for its application, as well as the responsiveness of those who must implement said policy in the local government. It is also possible to view its limitations and reach, besides opening broader horizons to resume studies on this subdiscipline. Finally, it is understood that the statistics are not yet conclusive as far as the application of the program on the many regions of the state, but that it has helped structure an environmental agenda on a local level. It has been noticed that on the North Coast there is a certain disconnect regarding the Program directives and the local reality, which counted on preexisting environmental policies. It is paramount that some aspects should be improved in the future, such as: a) increasing discourse between the Secretariat for Environment of the State and the Municipalities to define directives; b) the possibility for Municipalities to choose the directives which concern their realities and problems; c) the possibility of longer Program cycles; d) the improvement of the monitoring of executed actions, such as PMVA directives.

Keywords: Implementation. Local Government. Environment. Sustainability. Public Policy. Program.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Quadro dos Entrevistados Modelos Top down e bottom-up	20
Figura 2 – Diagrama de fluxo das variáveis do processo de implementação	34
Figura 3 – Sistema Ambiental Paulista	51
Figura 4 – Prêmios oferecidos aos municípios e os anos em que tiveram validade	59
Figura 5 – Divisão regional utilizada para atendimento das 15 regiões, compostas cada uma por 43 municípios	61
Figura 6 – Caracterização das Diretivas do PMVA	62
Figura 7 – Percentual de Municípios do ESP quanto à adesão, entrega do plano de ação e certificação junto ao Programa Município VerdeAzul – 2008/2014	65
Figura 8 – Evolução percentual/quantitativa em relação aos 645 municípios do estado	67
Figura 9 – Ações de recuperação de Mata Ciliar	69
Figura 10 – Ações de recuperação de nascentes	69
Figura 11 – Ações de Combate ao Desperdício de Água	69
Figura 12 – Ações de Coleta Seletiva	70
Figura 13 – Lei de Proteção de Mananciais	70
Figura 14 – Lei de Educação Ambiental	70
Figura 15 – Lei de Arborização Urbana	71
Figura 16 – Mapa do Litoral Norte	81
Figura 17 - Mapa Litoral Norte: inserção na Macrometrópole Paulista	82
Figura 18 – Mapa Litoral Norte: Remanescentes Vegetais	83
Figura 19 – Mapa Litoral Norte: Unidades de Conservação e outras áreas protegidas	84
Figura 20 – Mapa Litoral Norte: Domicílios ligados à rede de coleta de esgotos/2010	89
Figura 21 – Mapa Litoral Norte: Balneabilidade das Praias/2010	91
Figura 22 – Mapa Litoral Norte: Assentamentos Precários	93
Figura 23 – Disponibilidade de Equipe Técnica e de recursos financeiros para o PMVA	109

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Caracterização dos tipos políticos e os fatores que influenciam o sucesso da implementação/possibilidade de conflitos e interferências externas	25
Tabela 2 – Municípios classificados e certificados entre 2008 e 2014	64
Tabela 3 – Certificados PMVA por UGRHI	66
Tabela 4 – Vegetação Nativa	83
Tabela 5 - PIB em milhões de reais correntes e em relação ao PIB do ESP e do LN	86
Tabela 6 – Valor Adicionado por setor da economia em 2010 (em milhões de reais)	87
Tabela 7 – População residente e Taxa Geométrica de Crescimento Anual (TGCA)	88
Tabela 8 – Infraestrutura ambiental domiciliar 2010	90
Tabela 9 – Balneabilidade das praias do LN paulista em 2010	92
Tabela 10 – Assentamentos precários e núcleos irregulares no LN	93
Tabela 11 – Principais instrumentos de ordenamento territorial	94
Tabela 12 – Problemas ambientais identificados, seguindo a ordem dos mais citados	96
Tabela 13 – Pontuação obtida pelos municípios do LN no PMVA entre 2008 e 2014	102
Tabela 14 – Posição dos municípios do LN no ranking geral do estado entre 2008 e 2014	102
Tabela 15 – Pontuação obtida por diretiva entre 2008 e 2014	108
Tabela 16 – Notas de avaliação atribuídas pelos entrevistados, relativas à influência do PMVA sobre as políticas municipais de meio ambiente	114

LISTA DE SIGLAS

CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo

IAA – Índice de Avaliação Ambiental

ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade

ICTEM – Índice de Coleta e Tratamento de Esgoto dos Municípios

ID – Índice de Atendimento das Diretivas Ambientais

IQR – Índice de qualidade de Aterros de Resíduos

ONGs – Organizações Não Governamentais

PIB – Produto Interno Bruto

PMV – Projeto Município Verde

PMVA – Programa Município VerdeAzul

PP – Pendências e passivos ambientais

PRO – Indicador de Proatividade

SAP – Sistema Ambiental Paulista

SMA – Secretaria Estadual de Meio Ambiente

TCRA – Termo de Compromisso de Recuperação Ambiental

UCGL – Cidades Unidas e Governos Locais

UGRHI – Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
2. APRESENTAÇÃO	17
2.1 Objetivo, problema, hipótese e originalidade	17
2.2 Metodologia	17
2.3 Entrevistas: os atores que deram base para a análise do PMVA	19
3. CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO	21
3.1 Introdução	21
3.2 Análise de políticas públicas	22
3.3 Políticas Públicas e seu ciclo	26
3.4 Implementação	30
3.5 Top-down e bottom-up	33
3.6 As críticas ao modelo de implementação	37
3.7 O papel do estado	39
3.8 Relações interfederativas no Brasil	40
4. CAPÍTULO II: O PROGRAMA MUNICÍPIO VERDEAZUL – Análise top-down	47
4.1 Introdução	47
4.2 Plataformas e o PMVA	47
4.3 O PMVA no âmbito da SMA	50
4.4 Concepção do Projeto/Programa	52
4.5 Caracterização do PMVA e atribuição dos municípios	55
4.6 Ações sob responsabilidade da SMA na implementação do PMVA	59
4.7 Elementos constitutivos do programa e a consecução por parte dos municípios	62
4.8 Análise do programa do ponto de vista top-down	71
4.8.1 Categoria tratabilidade do problema	72
4.8.2 Capacidade da Lei de estruturar o processo de implementação	73
4.8.3 Variáveis não normativas que condicionam a implementação	75
4.9 A continuidade do programa	76
4.10 Conclusões iniciais	78

5. CAPÍTULO III: A IMPLEMENTAÇÃO DO PMVA NO LITORAL NORTE PAULISTA – Análise bottom-up 80

5.1 Introdução 80

5.2 Parte 1 – Caracterização do Litoral Norte: infraestrutura, economia, demografia e questões ambientais 81

5.2.1 A percepção dos problemas 95

5.3 Parte 2 – Histórico da gestão ambiental no Litoral Norte e o PMVA 100

5.3.1 A apropriação do PMVA pelos municípios do Litoral Norte 101

5.3.2 Compreensão e assimilação dos objetivos do PMVA 105

5.3.3 Condições operacionais para a implementação do programa 108

5.3.4 Relações verticais, horizontais e a aferição dos resultados 110

5.3.5 Avaliação geral do programa: influência exercida na política ambiental local 113

6 CONCLUSÃO: Síntese analítica e perspectivas 115

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 120

8 ANEXOS 126

8.1 ANEXO I – Questionários e Termo de Consentimento 126

8.2 ANEXO II – Descrição das plataformas de mobilização local voltadas para a temática ambiental 135

1. INTRODUÇÃO

A sustentabilidade para alcançar as esferas global, regional e local exige ação proativa de todos os setores da sociedade e definição de mecanismos estratégicos de forma a sensibilizar esses setores, por meio de argumentos e incentivos adequados, envolvendo a todos num processo pactuado de governança.

Schmidt e Guerra (2010), tratando das várias perspectivas de sustentabilidade, apontam aquela desenvolvida pelas Ciências Sociais, em que sustentabilidade “é a qualidade intrínseca de um desenvolvimento que concilia a qualidade ambiental, a inovação econômica, coesão social e capacidade cívica”. Destacam a necessidade da manutenção do equilíbrio entre os capitais natural, social e econômico.

O Estado tem um papel de destaque para colocar essa perspectiva em prática. Parte-se do pressuposto de que a sustentabilidade terá maior alcance quando incorporada como diretriz em cada uma das esferas governamentais. Porém, é na esfera local que os problemas são identificados, percebidos pela população e ações concretas são exigidas, respeitando as particularidades e as possibilidades operacionais locais.

No Brasil, a competência para tratar da questão ambiental é compartilhada pelos governos federal, estadual e municipal, direito assegurado pela Constituição Federal de 1988, sem definir, no entanto, como isso deve ser operacionalizado e quais mecanismos de coordenação podem ser utilizados. Mesmo após a aprovação da Lei Complementar 140/2011, que regulamenta o artigo 23 da Constituição, essa questão não foi superada em sua totalidade. Dessa forma, os entes federados estão livres para tomar iniciativas.

Usando dessa prerrogativa, o Governo do Estado de São Paulo, por meio da Secretaria do Meio Ambiente (SMA), lançou uma plataforma ambiental denominada Programa Município Verde Azul (PMVA), por meio da qual estimula as Prefeituras Municipais a aderir e desenvolver uma série de ações de cunho ambiental, organizadas em torno de Diretivas, denominação estabelecida para os temas ambientais objeto do Programa.

Esse Programa foi lançado em 2008 e permanece mobilizando as administrações municipais em torno do tema ambiental, em busca da sustentabilidade para o Estado como um todo.

Essa dissertação tem como objetivo apresentar o processo de construção e implementação Programa Município VerdeAzul (PMVA), buscando demonstrar seu alcance e

limites utilizando como instrumental teórico a análise de políticas públicas, com destaque para o modelo de implementação.

No primeiro capítulo serão apresentados o marco teórico que orientou este estudo, explicitando o campo de estudo das políticas públicas e de análise de políticas públicas, e a abordagem do ciclo de políticas públicas. Além disso, será aprofundado o processo de implementação, destacando as perspectivas top-down e bottom-up. Na sequência apresentaremos as críticas a esse modelo segundo a perspectiva de três autores, de forma a avaliar a validade da abordagem. Por fim, serão destacados alguns aspectos das relações interfederativas, de forma a estabelecer as bases para a relação Estado e Município frente à política ambiental. Esses elementos são explorados nos capítulos seguintes.

No segundo capítulo será apresentado o contexto em que se situa o PMVA, que vem na esteira de uma série de plataformas que foram lançadas no mundo, tendo como foco a sustentabilidade municipal. Em seguida será caracterizado o Programa em si: sua organização, estratégia de aproximação com as Prefeituras, as atividades que cabem aos municípios e as responsabilidades da entidade promotora, a SMA. Nesse capítulo apresentaremos dados quantitativos relativos ao alcance do Programa no Estado, em uma série histórica que começa com seu lançamento, em 2008, e segue até 2014. Com esses dados, acompanhados de testemunhos daqueles que conceberam o Programa, serão apresentadas conclusões iniciais sob a perspectiva top-down.

O terceiro capítulo explora a implementação do Programa do ponto de vista bottom-up, ou seja, daqueles que colocaram o PMVA em prática: os municípios. A região selecionada para o aprofundamento da avaliação foi o Litoral Norte de São Paulo, composto por quatro municípios: Ubatuba, Caraguatatuba, Ilhabela e São Sebastião. O capítulo está organizado da seguinte forma: caracterização da região, percepção dos problemas ambientais por parte de entrevistados representantes das Prefeituras Municipais, de duas gestões diferentes, e representantes de organizações da sociedade civil com diferentes propósitos (ONGs, Universidade, Associações). Feito isso, e organizando os tópicos relacionadas às variáveis bottom-up, serão apresentadas as opiniões e posições dos responsáveis pela implementação, que darão base para as conclusões iniciais.

Na Conclusão serão avaliadas a trajetória do trabalho e as contribuições do PMVA do ponto de vista da política ambiental e da estratégia de relação estado/municípios, assim como definidas algumas sugestões para aperfeiçoamento do Programa e as perspectivas futuras.

Foram dois anos e meio de trabalho árduo, mas que significaram aprendizado e disciplina.

2. APRESENTAÇÃO

1.1 Objetivo, problema, hipótese e originalidade

O objetivo desta dissertação é o estudo do processo de concepção e implementação de um programa estadual de estímulo à gestão municipal sustentável, sob a perspectiva da implementação de políticas públicas, seguindo os modelos top-down e bottom-up. O que se quer avaliar é o impacto do Programa Município VerdeAzul (PMVA) nas políticas municipais de meio ambiente do estado em geral e do Litoral Norte paulista em particular.

O problema que norteia a proposta de trabalho está centrado em dois aspectos: um relativo ao efeito de programas ambientais estaduais na agenda local e sua contribuição para sustentabilidade ambiental do município; o segundo diz respeito aos limites e potencialidades na relação de cooperação entre estado e município no âmbito de implementação de políticas públicas.

A hipótese que guiou as investigações é que os Programas de caráter estadual têm o papel de estimular a implantação de política ambiental municipal, além de servir como roteiro de ação ou tutorial em apoio aos municípios.

A originalidade do trabalho reside na análise da implementação de uma política pública, utilizando simultaneamente as abordagens top-down e bottom-up, de forma a compreender o ponto de vista daqueles que conceberam a política e o dos que a implementaram. Foram realizadas entrevistas com personagens-chave da rede que se formou entorno do PMVA, e assim foi possível construir uma leitura multidimensional dessa iniciativa.

1.2 Metodologia

A estratégia de investigação utilizada para o desenvolvimento deste estudo se enquadra na pesquisa qualitativa. Ela parte da revisão teórica da abordagem de análise de política pública, quando foram identificadas as explicações amplas para comportamentos e atitudes, assim como as variáveis que sustentam os modelos top-down e bottom-up. O guia de investigação top-down desenvolvido por Paul Sabatier (1981) orienta a abordagem sobre a concepção e organização do programa Município VerdeAzul, e a revisão bibliográfica proporcionada por Michel Hill e Peter Hupe (2002) orienta a definição das variáveis a serem consideradas na análise bottom-up, quando são analisadas as percepções daqueles que colocam o Programa em prática.

Essas variáveis estão explicitadas ao longo do capítulo 1 e aplicadas nos capítulos 2 e 3, e deram base para a formulação de 4 diferentes questionários com perguntas abertas que foram aplicados junto a 29 entrevistados no total. Um questionário é voltado para os representantes da SMA (governo estadual), para captar a fase de concepção do Programa; outro é voltado para os municípios; o terceiro é voltado para representantes da sociedade civil; e o quarto, novamente para representantes do Estado, agora direcionado aos coordenadores do Programa nas fases subsequentes à concepção. Os questionários constam do anexo I desta dissertação, assim como o termo de Consentimento para uso das informações, que foi assinado por cada um dos entrevistados.

O modelo que pareceu adequado para captar a percepção dos atores que gravitam em torno do PMVA é o estudo de caso. Segundo Stake (Stake, 1995 *apud* Cresswell, 2010),

estudos de caso são uma estratégia de investigação em que o pesquisador explora profundamente um programa, um evento ou uma atividade, um processo ou um ou mais indivíduos. Os casos são relacionados pelo tempo, pela atividade, e os pesquisadores coletam informações detalhadas usando vários procedimentos de coleta de dados durante um período de tempo prolongado.

Para captar o alcance do PMVA no estado foram utilizados dados e indicadores produzidos e organizados pela equipe responsável pelo Programa no âmbito da SMA. Por meio destes dados, coletados para uma série histórica que compreende o período entre 2008 e 2014, foi possível saber o número de municípios que apresentaram seus Planos de Ação ano a ano, aqueles que obtiveram certificação e quais são os pontos fortes e fracos quando analisadas as Diretivas e suas respectivas ações. Dando voz àqueles que formularam o Programa, essa descrição é acompanhada por seus depoimentos e percepções. Ao todo foram entrevistados nove profissionais do Sistema Ambiental Paulista, envolvendo aqueles que o conceberam em 2007/2008 e os atuais responsáveis pelo Programa.

Para captar a percepção daqueles que colocam o Programa na rua, os municípios, selecionamos a região do Litoral Norte paulista para ser objeto desse aprofundamento. Essa região é composta por quatro municípios, dos quais todos aderiram ao Programa, mas que apresentam desempenhos bem distintos, demonstrando que o grau de receptividade ao programa oscila na região. Foram entrevistadas ao todo 20 pessoas, das quais dez estão ligadas às administrações municipais e dez são representantes da sociedade civil (ONG, Associação de Bairro, Universidade e Associações Profissionais), como forma de captar a leitura da sociedade sobre os problemas ambientais vivenciados e o papel do PMVA neste contexto.

O processo de análise de todo o material se enquadra na lógica indutiva: quando reunidas as informações oriundas dos entrevistados e com base na literatura que o orientou, organizam-se os temas, que são desenvolvidos em padrões a serem comparados com a literatura existente, o que possibilita conclusões.

2.3 Entrevistas: os atores que deram base para a análise do PMVA

A maioria das entrevistas foi realizada presencialmente, e apenas três foram respondidas por e-mail. Os atores, cujas ações ou percepções serão objeto de análise dessa dissertação, podem ser divididos em três grupos:

- Os representantes do Governo Estadual, ligados ao Sistema Ambiental Paulista:
 - por meio de seus dirigentes ou formuladores do Programa;
 - por meio de técnicos estaduais, que compunham a equipe do PMVA, responsáveis por colocar o programa em ação.
 - por meio dos coordenadores do programa nas fases subsequentes à concepção.
- Os representantes municipais das quatro Prefeituras Municipais do Litoral Norte (Ubatuba, Caraguatatuba, São Sebastião e Ilhabela):
 - por meio de seus prefeitos e secretários;
 - por meio de técnicos responsáveis por implementar as propostas do Programa.
- Representantes da sociedade civil:
 - também foram consideradas as percepções e avaliações de atores-chave, externos ao poder público, como estratégia para ampliar o foco de análise dentro do modelo de implementação.

Figura 1 – Quadro dos Entrevistados modelos top-down e bottom up

Representantes da Secretaria de Estado de Meio Ambiente entrevistados, classificados na tabela por função

Fases/ Entidade	Concepção	Equipe técnica responsável pelo contato com os municípios	Coordenado res do PMVA nas gestões consecutivas			
Estado	Francisco “Xico” Graziano (Secretário) Ubirajara Guimarães (primeiro coordenador do PMVA)	Ana Cristina Araújo Debora Fontes Dione Pradella Marta Deucher Thereza Nisi	Ricardo Montoro (gestão Bruno Covas) Lie Schutzer (gestão Patricia Iglecias)			
Modelo Bottom-up Representantes do Litoral Norte que foram entrevistados, classificados em posição na estrutura administrativa municipal e tipo de Organização Não Governamental						
Munic.	Prefeito	Secretário de Meio Ambiente	Técnico Municipal	Associação de Bairro	ONG	Estratégicos/ Históricos
São Sebastião		Eduardo Hipólito	Fernando Parodi	Pedro do Rego – Associação Maresias	Roberto Bleier – Gondwana	
Ubatuba	Mauricio Moromizato (PT)	Juan Blanco Prada	Cristiane Gil (secretária de meio ambiente e interlocutora do Programa na gestão Eduardo Cesar, época de concepção do PMVA)		Roberto “Beto” Francine – Instituto Pólis	Juliana Bussolotti – UNITAU Conrado Becker – Cidadão ativista
Caraguatatuba	Antonio Carlos da Silva (PSDB)	Auracy Mansano	Anderson Ribeiro	Jules Werne – Associação de Moradores Capricórnio	Paulo André Cunha Ribeiro – ONG Maranata Ecologia (ex-diretor de MA na administração Antonio Carlos – primeiro mandato)	Denise Formaggia – ABES
Ilhabela	Antonio “Toninho” Colucci (PPS)	André Miragaia		Pablo Melero – AMABSul	Carlos Nunes – Ilhabela Sustentável	Maria Inez Fazzini – Vitae Qualitas

Fonte: elaborado pela própria autora.

3. CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

3.1 Introdução

Este capítulo tem por objetivo apresentar os pressupostos teóricos e o instrumental analítico que orientaram a condução dos estudos sobre a construção da agenda de sustentabilidade local no Estado de São Paulo, e a contribuição de um Programa estadual que aqui será exposto: o Programa Município VerdeAzul (PMVA).

O referencial está baseado no campo de análise da política pública, que por sua vez é produto da contribuição de várias disciplinas ou ciências, tais como a administração pública e a ciência política.

Da administração pública esse campo de estudo teve contribuições de foco operacional e propositivo, tendo em vista melhorar o funcionamento das políticas e do Estado. Já da ciência política esse campo é tributário do viés analítico, ou seja, dos esforços para compreender e analisar as políticas e as dinâmicas que constituem o Estado (MARQUES, 2013).

Nossa orientação pode ser sumarizada pela posição de Ham e Hill (1993, p. 18), que consideram a análise de política pública “uma atividade acadêmica preocupada primariamente com o avanço da compreensão das políticas, mas, também, é uma atividade aplicada preocupada principalmente em contribuir à solução de problemas sociais”.

Assim, busca-se neste estudo avaliar de que forma mecanismos inovadores no cenário das políticas públicas paulistas, como é o caso Programa Município VerdeAzul (PMVA), de iniciativa da Secretaria de Estado de Meio Ambiente de São Paulo, de fato contribuem ou influenciam no avanço e na disseminação horizontal de uma agenda voltada para a sustentabilidade municipal no Estado. Toma-se como orientação o modelo de implementação de políticas públicas, considerado uma das fases do ciclo de produção de política.

Os tópicos constituintes deste capítulo são: a abordagem da análise de política pública; o modelo sequencial ou ciclo da política pública; a implementação, sua relação com a concepção e os pontos de vista top-down e bottom-up; as críticas ao modelo de implementação; e, por fim, a apresentação de alguns princípios básicos relacionados ao estado e ao federalismo para enquadrar a relação entre Estado e Municípios, fundamental para a análise do objeto de pesquisa.

3.2 Análise de políticas públicas

Segundo Thomas Dye (DYE, 1976 *apud* HAM e HILL, 1993, pp. 18-19), as definições de “análise de política” sempre recaem num mesmo significado, qual seja “a descrição e explicação das causas e consequências da ação do governo”, uma vez que os analistas de política estão sempre preocupados com o que faz o governo. Para o autor, “análise de política é descobrir o que os governos fazem, por que o fazem e que diferença isso faz”.

Para este estudo, parece-nos adequado citar o conceito definido por Jenkins (JENKINS, W. 1978, *apud* HOWLETT *et al.*, 2013, p. 8), a saber, “um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores”. Esse conceito é adequado na medida em que apresenta os elementos que serão aqui considerados no processo analítico: decisões, no caso do governo ou poder público e de outros atores (grupo proponente e o alvo), as instituições (meios necessários para implementação das ações), os processos (estratégias e métodos) e os resultados (como repercute e como é assimilada) de uma política em particular.

Subjacente à questão conceitual está a discussão do que distingue a análise de política da ciência política, uma vez que ambas analisam a ação governamental, suas causas e consequências. Essa questão é esclarecida por Ham e Hill (1993, p. 19), quando falam que Dye mostra que “os cientistas políticos têm se concentrado no exame das instituições e das estruturas de governo. Apenas recentemente a ciência política deslocou-se de um enfoque institucional para um enfoque comportamental. E apenas atualmente a política pública tornou-se objeto de análise importante para os cientistas políticos. O que distingue a análise de política em relação a muito do que se produz em ciência política, para Dye, é a preocupação dos analistas de políticas com o que o governo faz”. Essa análise é complementada quando observam que a análise de políticas pode ajudar a melhorar a qualidade das políticas públicas.

A análise de política que aqui será desenvolvida pode ser classificada como *ex post*, ou seja, se dá *a posteriori* da formulação e concomitante à realização do Programa, e terá como foco a compreensão das inter-relações entre as instituições estaduais e municipais e seus atores, os antecedentes que geraram o Programa e sua concepção, o processo político que levou ao desenvolvimento do Programa no formato de plataforma ambiental, além do conteúdo expresso desse programa. Segundo Draibe (2001), na análise de política, quando se

busca a avaliação de um processo, deve-se ter em mente o desenho e as características organizacionais e de desenvolvimento do Programa, com o objetivo de detectar os fatores que ao longo da implementação facilitam ou impedem o resultado pretendido. A avaliação do efeito de determinada política implica identificar a ocorrência de mudanças sociais ou institucionais que possam ter ocorrido em função ou em decorrência desta política.

Diante dessa questão, torna-se necessário distinguir as dimensões da política, sob o olhar do cientista político, relacionadas e imbricadas na análise de políticas públicas, que na língua inglesa têm significados claramente distintos, o que não ocorre quando da tradução para o português, quais sejam *policy*, *politics* e *polity*. Segundo Frey (1997, p. 216), o termo *policy* está relacionado ao conteúdo da política, “à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas”. Seguindo o mesmo autor, *politics* designa os processos políticos, isto é, a estratégia utilizada para adesão aos objetivos propostos a serem seguidos por parte do setor objeto da política. E, por fim, *polity* se refere ao “sistema político, delineado pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo”, ou seja, as instituições políticas.

Frey (1997) enfatiza a correlação entre as três dimensões – instituições, processo político e conteúdo da política –, e, no caso de políticas ambientais, que são novas e portadoras natas de conflitos, notadamente com o setor econômico, considera tarefa difícil identificar quais são as variáveis dependentes e independentes, pois dificilmente encontramos uma estrutura institucional estável. Novas estruturas institucionais e novos atores sempre entram em cena e há uma constante incorporação e revisão temática, o que dificulta esse processo.

Esse debate ajuda a circunscrever o objeto de análise, que não pretende debater a estrutura do Estado para a implementação da política ambiental, mas, sim, analisar objetiva e circunscritamente o resultado e a influência de um Programa específico sobre uma parcela de municípios do Estado de São Paulo, utilizando o instrumental teórico fornecido pelo modelo de implementação das políticas públicas.

Seguindo a orientação de Dye (1976, *apud* HAM e HILL, 1993, p. 3), os cientistas sociais devem se concentrar na “aplicação sistemática da teoria, da metodologia e das descobertas da ciência social a problemas sociais contemporâneos da sociedade”. Isso implica, de forma bastante direta, lançar um olhar analítico para os processos de decisão e de realização das políticas públicas.

Outro elemento da análise de política que deve ser inserido neste contexto é o modelo de “tipos de política”, que propõe uma classificação das políticas para ajudar na elucidação de

fatores que influenciam no sucesso ou fracasso da implementação, considerando a relação entre aquele que propõe a política e as pessoas que são afetadas por elas. Esse modelo foi concebido por Lowi em 1972, mas atualizado por Randall Ripley e Grace Franklin em 1982. Ripley e Franklin, segundo Hill e Ham, estão classificados na categoria de sintetizadores, pois não adotam nem a perspectiva top-down, nem a bottom-up de forma pura.

Para Frey (1997, p. 223) o modelo de Lowi procura classificar “processos de conflito e consenso dentro das diversas áreas da política, as quais podem ser distinguidas de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo”.

Subjacente à classificação, então, está a discussão sobre o grau de dificuldade na implementação das políticas, considerando-se os conflitos e interfaces entre os seus participantes. Na forma mais atual, Ripley e Franklin classificam os tipos de política em quatro categorias, abertas a desafios: distributiva; competitiva regulatória; protecionista regulatória e redistributiva (HILL e HUPE, 2002).

Abaixo são apresentadas essas categorias definidas em três publicações. As descrições de Frey (1997) e Marques (2013) estão baseadas em Lowi; a de Ripley & Franklin são releituras desenvolvidas por eles.

Tabela 1 - Caracterização dos tipos políticos e os fatores que influenciam o sucesso da implementação/possibilidade de conflitos e interferências externas			
Tipo de política/autor	Frey/Lowi	Ripley & Franklin	Marques/Lowi
Distributiva	Baixo grau de conflito, pois parecem apenas distribuir vantagens. Sem custo para outros grupos. Beneficiam muitos em escala pequena.	O estado provê o serviço sem prever retorno. Baixo conflito.	Recursos não finitos, final do jogo com soma positiva. Padrão de negociação pluralista.
Regulatória competitiva		A responsabilidade pela execução de serviços e alocação de bens é limitada a poucos provedores.	
Regulatória protecionista		Relacionada a serviços ou atividades potencialmente perigosas que são controladas por provedores específicos.	
Regulatório	Trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. Custo/benefício depende da política, mas podem ou não ser distribuídos de forma equilibrada entre grupos. Processo e conflito e consenso depende da configuração da política. Questões morais.		O estado estabelece regras para o jogo para atividades produzidas externamente a ele.
Constitutivas (Lowi, p. 72)/estruturadora	Modificadoras de regras, determinam as regras do jogo e as formas como as outras políticas vêm sendo negociadas. Diz respeito a novas instituições, novos sistemas de governo e de processos de negociação. Menos morais, mais preocupadas com renovação dos sistemas atuais.		Criação e transformação das regras do jogo – “jogo de regras do jogo”.
Redistributiva	Portadoras de conflitos, pois há deslocamento de recursos financeiros, direito ou valores entre grupos. Polarização = conflito.	Há ganhadores e perdedores, grupos favorecidos e desfavorecidos.	Distribuição de recursos finitos, sempre com um ganhador e um perdedor, daí ser portador de conflito.
Observações		Para os autores, essas categorias encontram-se mescladas. O sucesso da implementação está no alcance do desempenho desejado e no impacto produzido. Avaliar o cumprimento ou perturbação do que era desejado. Desejado por quem? Debate sobre os produtos e resultados da política.	

Fonte: elaborada pela autora com base em Frey (1997); Marques (2013) e Ripley e Franklin (*apud* HILL e HUPE, 2002).

Avaliar e classificar a política, objeto deste estudo, no sentido de saber o grau de conflitos de que é portadora e a avaliação custo/benefício das partes envolvidas, são outras das variáveis a serem analisadas.

Um elemento analítico que deve ser explicitado é o da classificação das variáveis/objeto do estudo, sendo que a relação que estabelecem entre si define a política. Existem três tipos de variáveis: as variáveis-parâmetro, que indicam as condições de uma política; as variáveis-instrumento, que são aquelas independentes da política; e as variáveis-objetivo, que são as dependentes da política e que designam o objetivo da política (VIANA, 1996).

Para Hill e Hupe (2002), a identificação de uma ou mais variáveis dependentes está relacionada à posição metodológica e ao tema que se está estudando. A identificação de variáveis dependentes auxilia na resposta a questões como: em que medida as intenções legais estão claramente identificadas?, ou, ainda, os objetivos da política são aceitáveis? Essas questões são cabíveis principalmente quando se está analisando a política do ponto de vista do topo da hierarquia proponente. Deste ponto de vista, os resultados da política podem ser considerados variáveis dependentes, como, por exemplo, o efeito de determinada política sobre o nível de poluição. Há que se considerar, no entanto, a dificuldade de se determinar quais fatores isolados foram determinantes para essa melhora, pois outros fatores estão em jogo simultaneamente à implementação da política para redução de poluição.

Com relação às variáveis independentes, estas, de acordo com Hill e Hupe (2002), podem ser classificadas em sete categorias: das características do Programa; dos esforços para estruturar o programa desde cima; dos problemas de relacionamento entre as camadas (administração pública vertical); fatores que afetam as respostas das instâncias implementadoras (características da entidade implementadora e comportamento da equipe que está à frente do programa); relações horizontais entre as instituições envolvidas na implementação; impacto das respostas daqueles que são afetados pelo Programa; outros fatores mais abrangentes no ambiente macro.

Na medida em que o PMVA for apresentado e analisado dentro de seu contexto, serão destacadas as variáveis dependentes e independentes.

3.3 Políticas públicas e seu ciclo

A abordagem sequencial é o enfoque analítico mais frequente para aqueles que se aproximam da análise de políticas públicas (LIMA e D'ASCENZI, 2013), considerando essa observação vale identificar as primeiras formulações sobre o ciclo.

Eduardo Marques (2013, pp. 24-25) apresenta outro conceito de políticas públicas, que, para ele, consistem em um “conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em um sentido amplo [...]. Estudar política é analisar por que e

como o Estado age como age, dadas as condições que o cercam”. Seguindo a trajetória por ele construída sobre o enfoque da ciência política para políticas públicas, verifica-se que nas décadas de 1930 e 1940 estão situadas as primeiras formulações que trabalham com a superposição de preocupações operacionais e normativas com outras de natureza analítica. Marques parte da ideia de que as políticas públicas envolvem a consideração de ao menos dois tipos de causalidade – 1) as causas do problema a ser objeto da política e 2) o efeito pretendido da política sobre tal problema. Em suas palavras, “os modelos analíticos, entretanto, têm que explicitar tais causalidades sustentadas (ou presumidas) necessariamente e de forma independente dos objetivos últimos das políticas”, dando atenção para a complexidade dos problemas, os conflitos subjacentes e sua dinâmica. Já a administração pública imprime um olhar técnico e operacional, na busca de caminhos “para melhorar o funcionamento das políticas e do Estado” (MARQUES, 2013).

Sobre isso, Hill e Hupe (1993) descrevem o ponto de vista de Easton nos seguintes termos: a atividade política pode ser analisada em termos de um sistema contendo uma série de processos que devem permanecer em equilíbrio a fim de que a atividade sobreviva. Os processos, de caráter dinâmico, são constituídos por entradas, representadas por demandas que envolvem ações dos indivíduos e grupos, e apoios, por meio de ações como votação e obediência à lei; e saídas que diferem de resultados. Easton ainda considera um processo a realimentação, que constitui as saídas influenciando futuras entradas. Esse enfoque sistêmico é o que desagrega em estágios o processo de elaboração de política, para efeito analítico.

Daí surge a ideia do ciclo de políticas públicas e sua sequência de fases, compreendendo a de identificação de um problema a ser enfrentado, a inclusão na agenda política, a tomada de decisão, o planejamento, a implementação e, por fim, a avaliação da política.

Klaus Frey (1997, p. 226) propõe outra classificação para o ciclo e descreve questões que devem ser respondidas tanto pelos agentes da política, como pelos seus analistas, a cada fase, conforme segue:

Percepção e definição de problemas: esta etapa de formulação da política, de caráter analítico, implica identificar como um problema torna-se socialmente relevante e gera seu próprio ciclo de política. Windhoff-Héritier fala que um problema analítico se torna problema político quando adquire relevância do ponto de vista político-administrativo (WINDHOFF-HÉRITIER, 1987, *apud* FREY, 1997, p. 227)

Entrada na agenda: esta etapa do ciclo requer a aferição do custo/benefício da ação a ser desenvolvida e, do ponto de vista analítico, a avaliação das chances de aquela questão entrar

para a arena política. Não exige mobilização pública, mas o envolvimento de relevantes atores políticos.

Elaboração de programa e decisão: trata-se do momento do ciclo das políticas em que se definem as estratégias de ação para formatar a política como um Programa ou um conjunto de programas. Nesta etapa, coloca-se o Programa em funcionamento e identificam-se os atores influentes na política para estabelecimento de compromissos de forma a garantir sua efetividade.

Implementação de políticas: nesta etapa, identificam-se os resultados quantitativos e qualitativos e os impactos reais da política (variação entre uma situação inicial e final), avaliando se aquilo que foi concebido foi colocado em prática. Existem duas abordagens do processo de implementação, sendo uma voltada para a análise da qualidade material e técnica do Programa (foco no conteúdo e avaliação da existência de “déficits de implementação”), e outra que tem por foco as estruturas administrativas e de atuação dos órgãos envolvidos (foco no processo de implementação).

Avaliação e eventual correção: nesta etapa deve-se avaliar o impacto efetivo da política, se ela afetou a realidade que se pretendia transformar, e define-se como superar os “déficits de implementação”. Essa fase é fundamental para a adaptação contínua das formas e instrumentos da ação pública.

Inúmeras outras classificações de políticas foram elaboradas, mas Michael Hill (ENAP, 2006) aponta a necessidade de cautela no uso do modelo de etapas ou estágios do processo político, o que é particularmente enfatizado na caracterização das etapas de formulação e implementação. Essa divisão subentende que existem atores para tomar decisão no topo hierárquico e outros para colocar em prática, subordinados. Mas o que ocorre na prática é que essas fases muitas vezes são indistintas e até confusas.

Ham e Hill (1993, pp. 30-31) valorizam a teoria dos sistemas por esta enfatizar os processos e possibilitar a desagregação de estágios da política, permitindo uma análise mais detalhada de cada fase. No entanto, também a criticam, na medida em que os sistemas políticos não funcionam na prática – ao menos não da forma que Easton concebeu. A demanda pelas políticas, por exemplo, pode partir dos próprios concebedores da política e eles mesmos criarem as condições para a sua própria ação, ou seja, as autoridades podem impor suas próprias definições de problemas e ajudar a forjar a agenda política.

Hill e Hupe (2002, p. 18) observam a necessidade de se desenvolver “uma forma de combinar os benefícios analíticos oferecidos pelo modelo de estágios com o reconhecimento da interação entre os estágios”.

Saetren (2005, p. 576) considera que os processos da política pública não seguem necessariamente uma mesma sequência lógica, principalmente em seus estágios finais (implementação, avaliação, *feedback*); mas, mesmo assim, a metáfora dos estágios é importante porque reflete as regras institucionais e as normas sobre como a política pública pode ser transformada de ideia para a prática nos sistemas políticos modernos, e finaliza dizendo que “a metáfora dos estágios descreve a sequência de um processo hipotético, cuja validade deve sempre permanecer como questão empírica”.

Assim, seguindo estes preceitos, para fins deste estudo adotou-se como foco a implementação de uma determinada política pública, mas essa análise também implicará entender seu processo de formulação, desde sua fase inicial, até o que se desenvolve na fase de implementação, pois decisões iniciais alteram-se ao longo do tempo e “a experiência de implementar uma decisão pode ser realimentada no processo de tomada de decisões, desse modo criando ou levando mudanças na alocação de valores”. (HAM e HILL, p. 27). O que se procurará mostrar é que nem sempre o que é concebido em termos de política é colocado em prática da forma idealizada pela burocracia, e as instâncias e os agentes receptores da política, mediante seus próprios processos cognitivos e sua cultura, traduzem essa proposta para as regras de seu campo e, assim, modificada, a implementam.

Em que pese os limites do modelo de ciclos para análise de políticas públicas, ele também oferece vantagens, pois, segundo Howlett *et al.* (2013, p. 16), “ele facilita o entendimento de um processo multidimensional por meio da desagregação da complexidade do processo em um número indeterminado de estágios e subestágios, em que cada um deles pode ser investigado separadamente ou em termos de sua relação com cada um ou com todos os demais estágios do ciclo”. Segundo Lima e D’Ascenzi (2013), essa abordagem sequencial não oferece variáveis explicativas, mas tem a utilidade de ser uma ferramenta de recorte, permitindo o foco em alguns momentos claramente identificáveis.

Neste estudo, então, procura-se relacionar a concepção e a implementação das políticas públicas, sendo que, no que se refere à implementação, implicará analisar os processos pelos quais as políticas, ou as ideias que lhe deram base, são traduzidas em ações.

3.4 Implementação

Hill e Hupe (2002, p. 7) citam o que é para eles uma das mais importantes definições de implementação de política pública, conforme formulada por Mazmanian e Sabatier (1983, pp. 20-21):

Implementação é a **realização de uma decisão política básica**, normalmente incorporada em um estatuto, mas que também **pode assumir a forma de uma importante ordem executiva** ou uma decisão judicial. Idealmente, esta decisão identifica os problemas a serem abordados, estipula os objetivos a serem seguidos, e de várias formas estrutura o processo de implementação. O processo, em geral, é executado por meio de uma série de etapas, começando pela formulação do estatuto básico, seguido pelas decisões políticas das agências implementadoras, a observância das decisões pelos grupos alvo, os impactos reais desses resultados - tanto intencionais como não intencionais, os impactos percebidos pelas agências decisoras, e finalmente tentativas de revisões no estatuto básico (*tradução nossa*).

Seguindo o histórico estabelecido por Ham e Hill (1993), os estudos sobre implementação no âmbito da Ciência Política têm início oficial na década de 1970, tanto nos Estados Unidos como na Europa. Até então os cientistas políticos tinham por principal foco de análise a formulação. A obra precursora foi *Implementation*, de Jeffrey L. Pressman e Aaron Wildavsky¹, lançada em 1973, que tinha como subtítulo como as grandes expectativas de Washington são frustradas em Oakland (*tradução nossa*). Essa obra trata das falhas na execução de programas de emprego e distribuição de renda na cidade de Oakland, programas estes concebidos pelo poder central. Em última instância, o livro analisa de que forma o processo de implementação distorce e mina as políticas tal como foram originalmente concebidas. Para Pressman e Wildavsky (1973, p. xxiii), a implementação pode ser vista como “a interação entre o estabelecimento de metas e as ações geradas para atingi-las” (*tradução nossa*).

Para Sabatier e Mazmanian (1981), esse livro inspirou a realização de vários estudos sobre os fatores que influenciam os processos de implementação. Segundo Hill e Hupe (2002), nesta obra os autores atentam para a complexidade do processo de implementação: “quanto mais longa for a cadeia de causalidades, maiores serão as relações recíprocas entre elas e mais complexo o processo de implementação será”, e concluem afirmando que se trata de um processo de interação e negociação entre aqueles que buscam colocar a política em prática e dos grupos-alvos da política.

¹ Apesar da versão oficial que a obra fundadora da subdisciplina Implementação ter sido *Implementation*, de Pressman e Wildavsky, há controvérsias com relação a esse fato. Levantamentos realizados por Saetren (2005) demonstram que desde a década de 1950 já eram produzidos estudos sobre o impacto da execução de políticas, sem necessariamente apresentar o nome de implementação.

Implementação pode ser entendida como o cumprimento de uma decisão política, considerando-se o ambiente em que se dá a implementação, o processo de coordenação, a comunicação entre as partes envolvidas e a gestão dos recursos, assim como a identificação dos agentes implementadores e receptores da política que se quer implementar. É um processo complexo em que as políticas são traduzidas em ação (HILL, 2006, p. 61).

Durante o processo de implementação de cada política podem ocorrer mudanças de governo, mudanças de vinculação institucional dos executores, corte de recursos, mudanças nas equipes de cada segmento, conflitos que não foram previstos na fase de formulação. Tudo isso exige adaptações e uma boa dose de poder discricionário daqueles que estão envolvidos no processo de execução.

Poder discricionário, segundo Lascoumes e Galés (2012, p. 84), é aquele parametrizado por regulamentações que permitem o estabelecimento de regras secundárias de aplicação, a serem criadas pelos agentes da implementação ao longo da execução de um programa, isto é, adaptam as regras à realidade local, conferindo coerência ao programa.

Existem três tipos de regras que envolvem o poder discricionário: *as normas de interpretação*, que dão significado a um enunciado abstrato do programa ou política; *as normas de negociação*, que ocorrem entre os parceiros dos programas e seus destinatários; e a *resolução de conflitos*, quando são previstas formas de resolução de litígios. Nesse sentido, os autores também destacam que a ação e as demandas dos “beneficiários” ou destinatários da política também podem influenciar o desenrolar da política.

A discricionariedade exercida pelos executores de políticas é necessária para a adaptação das políticas e das regras a cada realidade, mas implica riscos relativos ao abuso desse poder e ao desvirtuamento das metas da política ou programa. Uma forma de se amenizar esse risco pode ser o estabelecimento de diretrizes negociadas que poderão surgir durante o processo, no âmbito da relação regulador/regulado.

Lascoumes e Galés reafirmam que o estudo da implementação nasce para analisar fracassos das políticas públicas intervencionistas (LASCOUMES e GALÉS, 2012, p. 67), que podem ser causados, segundo os autores, pela falta de efetividade (as decisões não chegam a provocar ações concretas ou suficientes), pela ineficácia (a concepção da política não repercute como esperado), ou ainda por ineficiência (muito investimento para pouco retorno). Hill (2006) também enfatiza que uma forma de a política não ter sucesso é não dotá-la de orçamento e estrutura suficientes para implementação, o que também pode resultar em falta de efetividade, ineficácia ou ineficiência.

A análise da implementação surge, então, num contexto em que a política pública tem por objetivo resolver um problema, e esta análise pretende discutir a dinâmica da realização da política e aferir sua efetividade face ao que foi proposto. Para Lima e D'Ascenzi (2013), “a consequência disso é que os trabalhos nesse campo giram em torno da definição de variáveis que expliquem o sucesso ou o fracasso da implementação da política”.

Na primeira geração de estudiosos da implementação foi estabelecida a relação entre formulação e implementação. Pressman e Wildavsky sustentaram que a implementação transformaria substancialmente a política proposta: “‘detalhes técnicos’ da implementação, os quais de início não constituíam fonte de preocupação, combinados com atrasos, podem minar as esperanças do proponente” (1973, p. 35). Implementar pressupõe um ato anterior, de caráter cognitivo, de formular aquilo que deve ser feito, tomar uma decisão sobre isso e em seguida colocar em prática (HILL, 2006; HILL e HUPE, 2002). Ham e Hill (1993) deixam claro, contudo, que os estudos sobre implementação trouxeram avanços para a análise de políticas, mas existem limitações nesta abordagem inicial, uma vez que distinguir concepção da política e sua implementação pressupõe que as fases do ciclo sejam claramente definidas, o que frequentemente não ocorre na prática. Nem sempre há clareza no objetivo da política, assim como uma intenção muitas vezes pode se concretizar num outro tipo de ação, pois, como afirma Hill (2006, p. 68), “os fenômenos sobre os quais se devem basear as ações são produtos de negociações e compromissos”.

Seguindo o raciocínio de Hill e Hupe (2002, p. 4), dois grupos de questões podem ser analisados sobre a distinção dos papéis de formuladores e implementadores e sobre o poder ou legitimidade maior ou menor de cada um deles, ou seja, os modelos top-down e bottom-up.

Assim, as críticas à política ser concebida pelo Estado, único tomador de decisões, conhecida por perspectiva top-down, originaram a abordagem bottom-up, como será visto a seguir.

Segundo Marques (2013, p. 33), os questionamentos relativos à perspectiva top-down foram complementados por uma segunda geração de estudiosos, que acreditavam que “os decisores não seriam capazes de estabelecer e desenvolver políticas apenas desde cima (top-down), ou seja, desde o topo da estrutura institucional e burocrática. Além disso, as políticas sempre se estabeleciam sobre políticas anteriores, tornando o processo muito mais complexo, e certamente não apenas se originando de cima, mas também de baixo, das estruturas organizacionais (bottom-up).

A perspectiva bottom-up traz à tona o fator “negociação” na implementação, ou seja, a implementação não ficaria circunscrita aos decisores governamentais, mas implicaria um

processo democrático de negociação com múltiplos atores, no caso, aqueles a quem a política é endereçada.

Marques (2013) observa ainda que neste cenário de centralidade dos estudos de implementação “desenvolveram-se crescentemente análises que pensam o processo de baixo para cima, ou simultaneamente de baixo e de cima, e que centraram sua atenção no momento da implementação”. Com alguma frequência as políticas definidas “de cima” são influenciadas, desde sua origem e mais fortemente ao longo da implementação, pela dinâmica de interação que se estabelece com os executores, ou seja, “de baixo”.

Essa é a perspectiva que se busca desenvolver neste estudo, analisando o processo de implementação do PMVA sob múltiplas óticas, dos pontos de vista daqueles que são responsáveis pela concepção, daqueles que colocam o programa “na rua” e sob a ótica de uma parcela do público receptor.

Entre os teóricos marcantes da perspectiva bottom-up, vale observar a figura daquele que coloca o programa “na rua”, expressão usada para enfatizar o papel daquele que Lipsky denominou “burocrata de nível de rua” (*street level burocrat*) – o funcionário responsável pelo contato com o público receptor da política. Eles são os tradutores do objetivo da política para a prática da política. Nas palavras de Marques (2013, p. 34), “os implementadores, portanto, são sempre decisores”. A característica marcante desses funcionários intermediários é a discricionariedade, já conceituada anteriormente.

3.5 Top-down e bottom-up

A denominação *Top-down* é utilizada para indicar a perspectiva que analisa a política do ponto de vista dos governantes, que “dá aos governantes o poder para selecionar os problemas que, entre uma infinidade de desafios, são suscetíveis de serem inscritos na agenda política ou de ser objeto de decisão ou implementação de uma política pública” (LASCOUMES e GALÉS, 2012, p. 103). Assim, a análise da política pública parte do topo do Estado, e “suas elites políticas e administrativas mudam seu modo de ação e organizam parâmetros procedimentais, regras do jogo”. Segundo Hill (2006, p. 74), os estudos de cima para baixo “preocupam-se principalmente em explicar por que um bom resultado ocorre ou não” e focam na questão da clareza das metas.

Bottom-up é a abordagem que parte dos executores ou receptores da política ou programas públicos, voltada para as questões operacionais vivenciadas na implementação. Ela é importante “para compreender, de forma ascendente, as dinâmicas suscitadas pela ação pública e os obstáculos para o seu desenvolvimento” (LASCOUMES e GALÉS, 2012).

Analisar a implementação, segundo os autores, significa compreender a forma como esse programa público é apropriado, e não apenas a forma como ele foi concebido e estruturado.

Esses dois modelos têm por base a discussão das análises prescritiva e descritiva. A abordagem prescritiva é aquela em que o interesse do estudo é dar conselhos aos formuladores de política sobre como devem efetivar a implementação. Segundo Ham e Hill (1993, p. 151), o trabalho de Sabatier e Mazmanian de 1981, que propõe um guia para implementação, exemplifica uma abordagem prescritiva para a análise de políticas, pois “incorporam valores cultivados: uma visão liberal-democrata de que política deveria ser feita por representantes eleitos pelo povo e implementada de uma maneira subordinada por funcionários públicos, e uma visão de que racionalidade em política pública envolve estabelecer metas seguidas por atividades buscando aquelas metas que podem ser sistematicamente monitoradas.” A visão prescritiva é típica do modelo top-down, ou seja, análise descendente, a partir do ponto de vista daqueles que concebem a política em análise.

Abaixo (figura 2), segue quadro em que constam as variáveis do processo de implementação segundo o guia top-down de Sabatier e Mazmanian (1981). Esse guia será utilizado no segundo capítulo para demonstrar uma análise típica top-down.

Figura 2 - Diagrama de fluxo das variáveis do processo de implementação

Tratabilidade do problema <ul style="list-style-type: none">- Disponibilidade de teorias e tecnologias aprovadas- Diversidade de comportamentos no grupo-alvo- Porcentagem do grupo-alvo em relação à população total- Magnitude das modificações comportamentais requeridas				
Capacidade da Lei para estruturar o processo de implementação <ul style="list-style-type: none">- Objetivos claros e coerentes- Incorporação de teoria causal adequada- Recursos financeiros- Integração hierárquica dentro e entre as instituições encarregadas da implementação- Regras de decisão para as instituições encarregadas- Recrutamento de gerentes e funcionários- Possibilidades formais de acesso a atores externos		Variáveis não normativas que condicionam a implementação <ul style="list-style-type: none">- Condições socioeconômicas e tecnológicas- Atenção da mídia ao problema- Apoio público- Atitudes e recursos de grupos cidadãos- Apoio de autoridades- Compromissos e qualidade de liderança dos funcionários encarregados		
Etapas do processo de implementação				
Resultados da ação das agências encarregadas da implementação da política pública	Concordância do grupo-alvo com os resultados da ação	Impactos efetivos dos resultados da ação	Impactos percebidos dos resultados da ação	Revisão superior das normas

Figura e fonte: SABATIER, Paul; MAZMANIAN, Daniel. **La implementación de la política pública: un marco de análisis**. 1981, p. 330.

Já o ponto de vista descritivo entende que “a racionalidade em ações políticas pode somente ocorrer ‘perto do chão’ e neste nível a efetiva ‘responsabilidade’ para o ‘povo’ pode ser atingida”. Essa é a perspectiva para o modelo bottom-up, que busca a análise da política do ponto de vista daqueles que estão implementando a política, ou que constituem o público-alvo da política.

Essa discussão sobre análise prescritiva ou descritiva tem em sua base questões relacionadas à padrões e amplitude da democracia – o predomínio das decisões de alto escalão definidas com base na política (*politics*), e à responsabilidade do público que deve implementar a decisão. Esse ponto, por sua vez, leva a uma discussão sobre as dinâmicas de implementação e quanto estas modificam as propostas originais: há um embate entre a concepção de que aquilo que é planejado é diretamente executado, em contraposição ao “complexo processo de barganha, negociação e interação que caracterizam o processo de fazer política” (HAM e HILL, 1993, p. 152).

Ham e Hill (1993), comentando os trabalhos de autores como Pressman e Wildavsky, da primeira geração dos estudos sobre implementação, e de Sabatier e Mazmanian, da segunda geração, ambos com fundamentação normativa (baseada em roteiros para a implementação ideal), sempre recaem nos processos que indicam o déficit de implementação. Os autores sugerem que “há um perigo na abordagem top-down acreditar que tais metas estejam intrinsecamente incorporadas na política, e que, ao usar noções como déficit de implementação, ela ofereça somente um tipo de solução para a performance deficiente do setor público, isto é, que o nível gerencial deveria ter um melhor controle sobre a situação” (HAM e HILL, 1993, p. 153).

Esses modelos analíticos nascem dentro do contexto de debate das fragilidades do ciclo de políticas públicas, notadamente na tentativa de mostrar que o processo de concepção/tomada de decisão não é uma caixa preta, isolada de todo o resto do processo político amplo. (HAM e HILL, 1993, p. 135; MARQUES, 2013, p. 33).

Hill (2002, p. 43) observa que o debate top-down/bottom-up (primeira e segunda gerações) foi muito influenciado por visões que implicam a separação entre a formulação da política e a sua implementação, sendo que esta envolve um processo complexo no tempo e espaço, com a participação de múltiplos atores. Considera necessário, no entanto, definir aquelas variáveis básicas a serem consideradas, tais como os tipos de problemas a serem enfrentados e os contextos institucionais a serem investigados por influenciarem o desenvolvimento da política.

Sob a perspectiva bottom-up, o sucesso ou o fracasso depende do comprometimento e habilidades dos atores envolvidos na implementação da política. Seria ingenuidade supor que objetivos claros e caminhos únicos definidos pela alta hierarquia levassem à implementação tal qual foi concebida, pois ela pressupõe ajustes para ser colocada em prática.

Desta perspectiva, que valoriza e atribui uma forma de poder àquele que coloca a proposta política em prática – bottom-up –, pode-se localizar o pai fundador, que, segundo Hill (2002), é Michael Lipsky, americano, antecessor de Pressman e Wildavsky, pois sua obra foi lançada em 1971. O foco de seus estudos são os “burocratas de nível de rua”, aqueles que são responsáveis por colocar o programa em prática e que, com seu poder discricionário, alteram e adequam a política à realidade. Lipsky, segundo Hill, contribui para a perspectiva bottom-up por dois motivos: em primeiro lugar, porque enfatiza o papel do burocrata e suas estratégias e não apenas os *inputs* definidos pela alta hierarquia; além disso, para ele a implementação de política “trata do trabalho exercido ao nível de rua, acompanhado de ideais, que exercem discricção, caso estejam sob pressão intolerável” (p. 53).

Outros autores que influenciam a perspectiva bottom-up são o sueco Benny Hjern e Susan Barrett & Colin Fudge (britânicas). Hjern, no início da década de 1980, em trabalho conjunto com Porter, Hanf e Hull, desenvolve uma metodologia que trata da interação entre diferentes organizações e a forma como as pessoas constroem suas relações, chamada de estrutura das organizações. Valoriza a existência de redes para o exercício da perspectiva bottom-up e os limites permeáveis entre as organizações, de forma que política e administração possam ser recombinaadas no processo político. Esses autores criticam Mazmanian e Sabatier, que tentam estabelecer os princípios para uma um bom desempenho do setor público, uma vez que isso não assegura uma efetiva implementação.

Contemporâneas, Barrett & Fudge, influenciadas pela estrutura das organizações, desafiam a perspectiva hierárquica nas quais trabalham as organizações. Segundo Hill (2002, p. 55), “elas particularmente enfatizam a noção de que a ação depende de compromissos entre pessoas em várias partes de uma única organização, ou de organizações correlatas” (*tradução nossa*). Também enfatizam que o processo político continua na fase de implementação, numa perspectiva de argumentação contra a leitura top-down.

Para Hill (2006), a perspectiva ascendente/bottom-up é aquela que está mais livre de premissas predeterminadas, de definições apriorísticas e de relação causa/efeito, ou, ainda, de relações hierárquicas entre os atores envolvidos, conferindo maior liberdade à análise.

3.6 As críticas ao modelo de implementação

Hill e Hupe (2002), Saetren (2005) e Faria (2012) realizaram pesquisas sobre a produção bibliográfica, relacionadas à implementação, para avaliar se há um declínio no interesse em pesquisas sobre implementação, hipótese que estava sendo considerada fortemente no mundo acadêmico.

Hill e Hupe (2002) levantaram estudos desenvolvidos entre 1991 e 1998, constatando que os estudos sobre implementação foram desenvolvidos em áreas temáticas como social, política, meio ambiente e saúde, sem permanecer restrito à Ciência Política ou à Administração Pública. Também verificaram que os estudos foram publicados numa variedade de formas, fossem jornais, livros ou dissertações, chegando até mesmo a ser panfletários. A conclusão inicial a que chegam é que os vários estudos estão voltados a casos específicos e não ao desenvolvimento teórico da subdisciplina implementação.

Seguindo a mesma lógica de Hill e Ham, Saetren (2005, p. 572), após uma longa avaliação sobre a produção literária em implementação de políticas públicas, por meio do levantamento de artigos de jornal, livros e teses de doutorado, chegam a conclusões semelhantes. Com relação ao volume de material produzido, e de forma sintética, pode-se dizer que, entre o final da década de 1980 e início da de 1990, a produção foi grande e de caráter mais acadêmico, seja nos campos da política ou da administração; mas que, em seguida, (período coincidente com o de Ham e Hill), houve a tematização dos estudos em implementação, que passaram a ser desenvolvidos em várias áreas, agora liderados por três temas: educação, saúde e meio ambiente.

Fica claro que há um declínio na produção acadêmica dessas principais disciplinas, e Saetren aponta alguns fatores que o explicam, sinteticamente, em suas palavras (tradução nossa):

- 1 O debate prolongado e estéril sobre dois paradigmas analíticos concorrentes, rotulados de top-down e bottom-up, que dominou o campo de pesquisa na década de 1980, foi um fator de desestímulo à continuidade da produção.
- 2 Houve mudanças na relação Estado/Sociedade em países industrializados nas últimas décadas, passando de unilateral e hierárquica para uma relação marcada pela reciprocidade e menor relação hierárquica. Faz referência à mudança na filosofia política de governo, que se inicia no começo dos anos 1980, onde verifica-se o recuo de intervenções governamentais na economia e maior confiança

nos instrumentos econômicos de mercado. De acordo com Saetren, esses eventos refletiram na percepção dos acadêmicos, que passam a substituir o termo governo e implementação por governança, formação de redes políticas, de forma a melhor descrever a nova realidade.

- 3 Vários estudos iniciais em implementação apresentavam o “viés da falha” pronunciado, influenciados por autores como Pressman e Wildavsky, que foram marcantes em buscar provar as baixas chances de uma política federal ser implementada em níveis locais. A noção de falha ficou diretamente associada com a de implementação e assim ganhou o apelido *misery research*.
- 4 Acadêmicos do campo da política começaram a expressar dúvidas sobre em que medida o processo político poderia ser claramente dividido em estágios isolados, que evoluiriam sequencialmente do estabelecimento da agenda, para a adoção da política, implementação e demais fases. A metáfora dos estágios foi acusada de “supersimplificar” e, assim, pouco representar um processo político de caráter mais complexo e recursivo. Reafirmando Pressman e Wildavsky, diz que implementação não pode ser estudada como atividade política isolada.
- 5 É mais fácil escrever alguma coisa e tê-la publicada em estágio inicial de um novo gênero de pesquisa do que anos depois, quando dizer alguma coisa nova e original torna-se muito mais difícil. Para os ambiciosos e prolíficos autores, pode ser mais conveniente mudar para tópicos novos e emergentes.
- 6 Acadêmicos em política são provavelmente suscetíveis a tendências da moda tanto em ciência como em sociedade, no que diz respeito às suas próprias agendas de pesquisa.

Esses dois últimos tópicos não estão necessariamente ligados à questão de negar a implementação, mas a uma forma de agir de acadêmicos preocupados em estar antenados com os temas da moda e produzir publicações. Enfim, destaca que não precisamos numericamente de mais estudos, mas de melhores estudos em Implementação de política, em concordância com a posição de Ham e Hill, conforme descrito.

Por fim, Faria (2012), seguindo a mesma linha dos autores citados acima, faz um levantamento, que ele chama de “ensaio em cientometria”, por meio do qual apresenta o lugar da implementação no ensino de graduação e pós-graduação em políticas públicas no Brasil, além de levantamento bibliográfico a partir de consulta nos sites e instituições oficiais. Sua conclusão é que houve um *boom* na produção de estudos nessa subdisciplina no ano 2000,

mas pouco trabalho de conteúdo analítico foi produzido, tendo mais um caráter de produção governamental (elaborada pelo poder público), e, na mesma direção que os outros autores, aponta a necessidade de uma maior produção, com fundamentação teórica e metodológica mais robusta.

Para finalizar este item, vale citar a posição de Saetren (2005, p. 573) sobre a relevância da continuidade dos estudos e pesquisas em implementação, sumarizada em quatro tópicos:

- 1 Hill e Hupe (2002) e outros autores recentemente têm observado que não há nada que tenha mudado na relação estado-sociedade por meio de redes de negociação e relações mais cooperativas que se oponha à perspectiva de implementação. Ao contrário, a nova característica sistêmica, os sistemas representativos ainda existem e sua tradução de política em prática, até num sentido mais amplo, é um desafio e uma preocupação legítima. Uma multiplicidade de relatórios sobre implementação é produzida por governos, o que atesta a sua natureza endêmica.
- 2 As críticas referentes ao “viés da falha” são menos relevantes hoje do que foram antigamente.
- 3 Apesar de haver alguma cautela com a metáfora dos estágios, concorda com Sabatier (1986) e outros que esta é uma preocupação injustificada e equivocada.
- 4 Nós não estamos nem perto de uma teoria bem desenvolvida sobre implementação de política, apesar de alguns comentaristas acreditarem que esteja havendo algum avanço. Assim, é uma pena que os acadêmicos tenham perdido interesse em pesquisar um fenômeno que teoricamente está mais bem equipado do que muitos outros grupos de pesquisa. Este fato outorga a primazia analítica e a responsabilidade dos acadêmicos em política de encabeçar e teorizar sobre implementação de política.

Conclui-se que não há falta de desafios à implementação, independentemente da forma e do nível das estruturas governamentais. A necessidade de entendê-los inteiramente não é menor hoje do que foi durante a primeira metade dos anos 1980. A resiliência deste tipo de pesquisa, a despeito de moda em campos de estudos da política, atesta a importância do fenômeno da implementação em todas as esferas da sociedade humana.

3.7 O papel do Estado

As discussões sobre políticas públicas envolvem discutir o papel do Estado e das instituições que o compõem e suas funções. Independentemente do sistema político adotado

pelo país, o Estado moderno é formado por órgãos executivos, legislativos e judiciário, sendo que em cada caso haverá maior ou menor independências entre estes órgãos. Soma-se a essa diferenciação de funções a questão dos níveis de poder distribuídos entre as esferas nacional, regional ou estadual e local ou municipal.

Segundo Ham e Hill (1993, p. 42), tradicionalmente o papel do Estado está na manutenção da lei, da ordem e da paz por meio da polícia e das forças armadas e na proteção do direito à propriedade, por meio de uma máquina judicial, de forma a prover justiça entre os cidadãos. Em suas palavras, “até o século XX, o Estado agia sobre indivíduos principalmente por intermédio de suas atividades judiciais, regulatórias e de controle. Apenas recentemente o Estado tornou-se pesadamente envolvido na provisão de serviços e na operação da economia”. Na sequência, apontam as atuais áreas de intervenção estatal: 1) educação, saúde, aposentadoria, seguro desemprego e habitação, o chamado Estado do bem-estar social; 2) política de gestão econômica, sendo que o Estado passa a estar envolvido na regulação da economia; 3) diante da complexidade econômica e da vida urbana, o Estado se engaja em atividades regulatórias como forma de “limitar o impacto coletivo potencialmente negativo do comportamento individual” (p. 42) e, aqui, destaca o tema da proteção ambiental. Concluem o raciocínio afirmando que “o que o Estado faz, todavia, é influenciado de forma importante pelos fatores econômicos”.

A questão ambiental é uma das mais recentes áreas de intervenção do Estado, com um histórico de 40 anos ou menos. Para Pierre Lascoumes (2012, p. 15), a questão ambiental ainda é um domínio onde a inovação é importante. “O Estado não pode importar um monte de receitas prontas para organizar as políticas ambientais. Problemas novos a serem enfrentados, como a proteção dos ecossistemas naturais, a importância da incerteza sobre os riscos para os seres humanos e para a natureza, a divergência de interesses envolvidos, as dimensões transfronteiriças, o grau de prioridade a ser dado a esse domínio se relacionado com outros setores da ação pública, etc., todos esses fatores têm produzido uma ação pública original”.

3.8 Relações interfederativas no Brasil

Para orientar a nossa análise, entendemos ser importante debater as relações entre níveis ou camadas de poder no Brasil, que tem o federalismo como sistema político de organização do Estado. Essas relações serão analisadas tendo como foco a autonomia política dos entes federativos, a autonomia financeira e a descentralização fiscal, e a repartição de competências entre as partes – questão bastante complexa, como será visto adiante.

O sistema de governo adotado pelo país é uma questão fundamental para o debate de políticas públicas. Neste tópico busca-se, de forma sintética, tratar das principais variáveis que caracterizam a tipologia de federalismo adotada no Brasil pós-1988, de forma a auxiliar a discussão da relação entre níveis de governo em função da distribuição de poder e das atribuições políticas entre os níveis de governo, e, em seguida, debater a questão das estratégias de coordenação para implantação de políticas públicas, considerando a relação entre os níveis de governo.

Segundo Abrucio (2007), “a Federação é uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo. Distingue-se, assim, do modelo clássico de nação, o chamado Estado Unitário. Neste último, o Governo central é anterior e superior às instâncias subnacionais, e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica piramidal”. O federalismo é garantido por meio de um pacto (*foedus*), cujo objetivo é compartilhar o princípio de autonomia com a independência entre as partes. O federalismo no Brasil, quanto às competências, é de caráter cooperativo, pois os entes federados atuam em conjunto, e, quanto à concentração de poder, é centrífugo, uma vez que há preservação dos poderes dos estados-membros e maior autonomia em relação ao Estado.

O Brasil é um Estado Federativo há mais de um século, desde novembro de 1889, com a Proclamação da República, tendo sido reafirmada sua condição por meio da Constituição de 1891. Os princípios básicos do federalismo são: a existência de um contrato federativo, que define o arcabouço institucional a forma de compartilhamento da soberania, que se dá por meio da Constituição; a garantia de não centralização de poder entre os entes constituintes; e a divisão territorial de poder (BEST, 2011, p. 39).

Apesar de o federalismo no Brasil ter influência norte-americana, aqui foi percorrido caminho inverso, uma vez que, até a proclamação da república, o Brasil era um país unitário e com centralização de poder nas mãos do imperador, que em seguida foi dividido em territórios que passaram a ter autonomia – o chamado “federalismo por desagregação”. Já os Estados Unidos partiram de uma condição de estados independentes para uma confederação de Estados, que posteriormente tornaram-se uma federação (“federalismo por agregação”) (VASCONCELOS JR., 2012).

Explicado por esses antecedentes, a autonomia dos estados brasileiros foi conquistada em seu processo histórico, durante o qual as instituições federativas brasileiras fortaleceram o executivo estadual. Essa tendência segue até 1930, com o movimento que leva ao poder Getúlio Vargas e o retorno do centralismo no governo federal, num período que se estende até

1946. Com a Constituição de 1946 e suas regras democráticas, o federalismo voltou a ser o fundamento político-territorial do país (ABRUCIO, 2007). Segundo Abrucio (2007), “em termos federativos, o cenário era duplo: de um lado, a União continuava sua expansão em prol do projeto nacional desenvolvimentista; de outro, as elites regionais recuperaram poder, fortalecendo o Congresso Nacional e principalmente o governo dos estados”.

O período que segue até 1964 já é um prenúncio do golpe de estado, pois temos um cenário de forte radicalização política e as elites brasileiras avessas ao regime democrático. Com o Golpe de 1964 houve a implantação do regime militar, marcado pela forte centralização administrativa e financeira do poder na União. A única marca de negociação com os estados era aquela de caráter político-partidário, pois a ditadura, chamada de “civilizada e liberal” (ABRUCIO, 2007), previa eleições indiretas para governadores e prefeitos de capital, exigindo negociação com as elites estaduais, fator que colaborou para a queda do regime.

A grande guinada para a descentralização, de fato, ocorre com a Constituição de 1988, que, além de manter fortalecido o poder dos estados, eleva os municípios à condição de entes federativos, com maior autonomia política, administrativa e financeira, “contando com autonomia administrativa (competência para a auto-organização de seus órgãos e serviços), legislativa (competência para editar leis, inclusive sua Lei Orgânica) e política (competência para eleger os integrantes do Executivo e do Legislativo)”. (VASCONCELOS JR, 2012). Assim, é fundado um Estado Federativo de três níveis, que difere do federalismo clássico, baseado em dois níveis: União e Estados.

Com relação à autonomia financeira e descentralização fiscal, de forma muito sintética, de acordo com Arretche (2004), a arrecadação tributária é bastante concentrada. De maneira geral, a União arrecada 70% dos tributos (destaque para Previdência Social, Imposto de Renda, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins e Imposto sobre Produtos Industrializados IPI); os estados, 25% (com destaque para o Imposto sobre Circulação de Mercadorias – ICMS); e os municípios, 5%. Essa desigualdade na arrecadação é compensada por um sistema de transferência fiscal, quais sejam o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios, sendo que ambos detêm 44% do que é arrecadado com o Imposto de Renda e com o IPI. Segundo Arretche, “do ponto de vista vertical, o sistema de transferências fiscais permite que quase todos os ganhos relativos sejam apropriados pelos municípios, uma vez que seus resultados são neutros para os Estados. Em 2002, a receita disponível (arrecadação própria + transferências) da União foi de 60% do total das receitas, ao passo que os municípios se apropriaram de 15%, permanecendo os estados no

mesmo patamar que estava anteriormente à distribuição”. Observa ainda que os grandes favorecidos são os municípios de pequeno porte, com menos de 5.000 habitantes, que chegam a receber 91% das transferências.

Concordando com Arretche (2002) Abrucio (2007), observa: “Os mais prejudicados são os municípios médios e grandes, que contaram com menos recursos para fazer frente a demandas de políticas públicas maiores e por vezes mais complexas que os municípios menores”. Esses municípios acabam por investir em estratégias para arrecadação própria e no fomento de atividades econômicas para forçar o aumento de repasse do ICMS, arrecadado pelo Estado.

Outro elemento fundamental a ser considerado para debater a relação entre os níveis de poder é a distribuição das atribuições políticas. As competências de cada nível estão estabelecidas entre os artigos 21 a 30 da Constituição Federal de 1988. O Artigo 23 dessa Constituição, que trata das competências comuns entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, envolve as seguintes áreas: conservação do patrimônio público; saúde e assistência social; acesso à cultura e educação; proteção ao meio ambiente; fomento à produção agropecuária e ao abastecimento alimentar; moradia e saneamento básico; combate às causas da pobreza; e política da educação para a segurança no trânsito.

Abrucio (2007) comenta esse modelo fortemente baseado em competências comuns:

Várias áreas de grande importância são de competência dos três níveis de governo. Em um primeiro momento, o resultado dessa combinação entre previsão compartilhada de responsabilidades e descentralização de recursos foi a participação dos estados em políticas financiadas pela União, eximindo-se da responsabilidade de investimento, considerando que estavam constitucionalmente “desobrigados”.

O Governo Federal, de seu lado, sentindo a perda de recursos ocasionada pela descentralização fiscal, procurou transformar a descentralização em um jogo de repasse de funções, intitulado à época de operação desmonte.”

Na mesma linha, de correlacionar a descentralização financeira e a distribuição de competências, Arretche (2002, p. 22) comenta o resultado das competências concorrentes na CF88:

Qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Simetricamente, nenhum ente federativo estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nestas áreas. Decorre deste fato a avaliação de que a Constituição de 1988 descentralizou receita, mas não encargos.

Segundo a autora, isso leva à superposição de ações, desigualdades territoriais na provisão de serviços e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais. Arretche conclui que “estes efeitos, por sua vez, são derivados dos limites à coordenação nacional das políticas”.

Tanto a política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6938/81), que cria o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, como a estadual paulista (Lei 9.509/1997), que cria o Sistema Estadual de Qualidade Ambiental – SEAQUA, preveem a descentralização das ações de proteção, conservação e recuperação ambiental, envolvendo os municípios.

Best (2011, p. 46) comentando os limites do sistema de cooperação entre os níveis, chega à conclusão que dá coerência ao argumento que está sendo construído:

A ausência, ou ineficiência de mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamentais, resultou na acentuação de problemas sociais, econômicos e ambientais cuja resolução somente poderia dar-se de maneira colaborativa e intergovernamental.

Leme (2010) trata desta temática especificamente para as questões ambientais e destaca:

A questão ambiental aparece entre as competências descritas no artigo 23, incisos VI e VII: “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” e “preservar as florestas, a fauna e a flora”. A Constituição Federal abre a possibilidade de todos os entes federados tratarem da questão ambiental, contudo, ela não aponta como isso deve ser feito. O parágrafo único do artigo 23 é que dá margem à legislação infraconstitucional; nele, há a previsão de que lei complementar venha a abordar como deve ser a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Em 2011, por meio da Lei complementar 140, essa questão foi encaminhada, mas não solucionada. Essa lei fixa normas para a cooperação entre os entes federados, complementares ao Artigo 23 da CF88, definindo os instrumentos e ações de cooperação, sendo que as últimas estão divididas entre as competências da União (artigo 7), dos estados (artigo 8) e dos municípios (artigo 9) e do Distrito Federal (artigo 10). São estabelecidas as ações administrativas, no exercício da competência comum, para os seguintes temas: à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora. Os instrumentos de cooperação institucional instituídos são:

I - consórcios públicos, nos termos da legislação em vigor;

II - convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público;

III - Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal;

IV - fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos;

V - delegação de atribuições de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar;

VI - delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro.

Uma avaliação inicial mostra que, apesar de definidas as ações de responsabilidade de cada nível, apenas os procedimentos para licenciamento tiveram avanços em termos de esclarecimento de atribuições e critérios para o repasse de responsabilidade, mas as demais dependem de novas leis ou acordos. Entretanto, entende-se que essa lei

poderá nortear as ações administrativas, possibilitando uma redução dos conflitos de competência entre os diversos órgãos ambientais e o aumento da segurança jurídica para os empreendedores, bem como contribuir para o desenvolvimento e aperfeiçoamento da gestão ambiental no âmbito municipal e consequente fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA (PAIM, 2012).

Outro ponto positivo é que os mecanismos de coordenação interfederativos foram estabelecidos, apesar de ainda pouco usados.

Porém, as capacidades político-institucional (estrutura organizacional, pessoal, estabelecimento de prioridades), gerencial (desenvolvimento de recursos organizacionais e existência de técnicos com perfil para coordenação e execução de programas) e financeira/fiscal (capacidade de manutenção de uma receita produtiva e estável para financiamento dos serviços públicos), notadamente dos municípios, ainda constituem uma fragilidade para a implementação das ações previstas.

Segundo Arretche (2004, p. 24), o poder de coordenação de ações interfederativas sempre perpassa pela existência de fundos financeiros ou mecanismos de indução por transferência de recursos. Quando da inexistência destes mecanismos, a estratégia de constitucionalizar encargos tornou-se bem-sucedida. Tratou-se de aprovar emendas à Constituição que reduzem muito a margem de escolhas dos governos subnacionais, obrigando-os a adotar o comportamento considerado desejável pelo governo federal.

Abrucio (2007, p. 15), na mesma linha de avaliação das relações interfederativas, salienta a necessidade de fortalecimento dos fóruns em prol da democratização e maior efetividade das ações, pois este seria o espaço para a decisão dos conflitos e dilemas da coordenação federativa das políticas públicas.

Para finalizar e trazer a questão das relações interfederativas e competências entre esferas para o tema-objeto dessa dissertação, que é o Programa Município VerdeAzul, vale observar as observações de Lilian Machado (2014). Na introdução de sua dissertação de mestrado, ela observa que no Brasil a implementação das políticas ambientais é de

responsabilidade dos três níveis de governo, porém falta objetividade na delimitação de competências. As competências não são claras e não há definição das atividades que cada um deve desenvolver, o que tem levado ao que a autora chama de “ingovernabilidade por sobreposição ou omissão”. Ela observa que as novas responsabilidades não vieram acompanhadas de capacidade institucional, administrativa e financeira. Cita ainda Giaretta, Fernandes e Philippi Jr. (2012), que confirmam a persistência de muitos problemas para efetividade da gestão ambiental municipal, tais como: i) baixa capacitação os servidores públicos; ii) limitação de recursos financeiros; iii) ausência de prioridades políticas frente à questão ambiental; iv) ausência de divulgação de informações aos envolvidos no processo de gestão ambiental; v) pouca ou inexistente participação da sociedade nos processos de tomada de decisão.

4. CAPÍTULO II: O PROGRAMA MUNICÍPIO VERDEAZUL – Análise top-down

4.1 Introdução

Este capítulo coloca em perspectiva o Programa Município Verde Azul (PMVA), iniciativa da Secretaria de Estado do Meio Ambiente de São Paulo (SMA) que tem por objetivo disseminar uma agenda de sustentabilidade ambiental junto aos municípios.

O capítulo está organizado da seguinte forma: de início inserimos o programa entre as “plataformas”² que foram lançadas globalmente, tendo como foco a busca da sustentabilidade³ local. Na sequência, serão apresentados o modo como o Programa surgiu no âmbito do Sistema Ambiental Paulista; sua descrição, acompanhada de depoimentos dos entrevistados do poder público estadual (conforme apresentados em quadro específico no item metodologia), que conceberam e/ou apoiaram a sua implementação no âmbito da SMA; a síntese da análise top-down; e os elementos que permitiram a continuidade do programa.

4.2 Plataformas e o PMVA

Desde 1990, um rol de plataformas voltadas à sustentabilidade ambiental vem sendo lançado ao redor do mundo. Nosso foco serão as plataformas voltadas para a esfera local, para o governo municipal ou para cidades⁴. As iniciativas são de diferentes instituições, sejam Organizações Não Governamentais, Organizações Internacionais, Governos federais ou estaduais, sempre caracterizando a relação entre dois ou mais entes distintos – o proponente e os municípios. Os municípios, ou governos locais, apesar de constituírem um ente do sistema público administrativo, podem apresentar grande variação quanto à sua autonomia em termos de vinculação com governo central/subnacional, caso o sistema político seja federativo ou unitário; além de suas características sociais e econômicas variarem de região para região, como população, dimensão, vulnerabilidade ambiental, atividade econômica predominante, localização geográfica, etc.

A Agenda 21, lançada em 1992, é um marco nas plataformas internacionais com foco na sustentabilidade e já conta com diretrizes e programas de ação voltados diretamente para as

² Plataforma: rol de ações estrategicamente selecionadas para enfrentamento de problemas previamente identificados como comuns a uma extensa parcela de um território, que devem ser equacionados por entes governamentais, empresariais ou por organizações sociais.

³ Sustentabilidade, segundo Veiga (2014, p. 7), é um valor que começa a emergir na década de 1980, “que admite a possibilidade de que sejam conservados, e até recuperados, os sistemas vitais que constituem a condição biogeofísica *sine qua non* da própria evolução da espécie humana e do progresso de suas sociedades”.

⁴ Governo Local ou cidades são, em geral, termos usados quando tratamos de iniciativas formuladas por entidades ligadas a países com sistema de estado Unitário e Município é o termo mais utilizado para sistema de estados federativos, como o Brasil.

idades (cap. 28), sendo uma referência no mundo todo. A carta de Aalborg, lançada em 1994, é outro marco para a construção de cidades sustentáveis, pois buscou incentivar a reflexão sobre a sustentabilidade do ambiente urbano na Europa, tendo também influenciado outros países, como o Brasil, onde a Rede Nossa São Paulo lançou o Programa Cidades Sustentáveis em 2010, plataforma constituída por 12 eixos, que envolvem vários temas e que hoje envolve 274 cidades de todo o Brasil.

É na esfera local, como caracterizam Finger, Tamiotti e Allouche (2006), que os problemas ganham nitidez para gestores e cidadãos, e muitas plataformas são criadas para identificar ações para o enfrentamento de problemas que são comuns à maioria dos municípios do mundo. É nessa esfera que os problemas são visíveis, mesmo que sejam sintomas dos problemas supralocais e mesmo globais, como é o caso de secas e enchentes que podem significar reflexos de alterações no clima da terra. É no nível local/municipal que as demandas sociais para a solução de problemas são reveladas e, embora os governos locais frequentemente contem com os menores recursos e meios para a implementação das ações que se fazem necessárias, podem envolver outros níveis de governo ou parceiros para a sua solução. É, em realidade, esse o elo final da cadeia de implementação que dá legitimidade e efetividade a toda uma cadeia de política pública.

As administrações locais, ou municípios no caso de países federativos como o Brasil, podem se associar para a implementação de projetos de interesse comum por meio de cooperativas, ou consórcios, e fazer parte de Comitês de Bacias Hidrográficas para debater e buscar em conjunto solução para questões comuns. Podem atender a programas estaduais ou federais e contar com apoio financeiro, técnico ou administrativo das hierarquias superiores. A população de um município conhece de perto os ecossistemas locais e conflitos, o que permite a seleção e o encontro de soluções apropriadas e práticas adequadas. É no nível local que podem surgir soluções mais inovadoras e a possibilidade de desenvolvimento conceitual.

Esse reconhecimento do poder local levou à criação de diversas ONGs e de espaços institucionais para discussão, que atuam estimulando e fortalecendo a ação local, como é o caso do ICLEI (Governos Locais para a Sustentabilidade) com sede em Bonn, Alemanha, mas com escritórios em todos os continentes; da UCLG (Cidades Unidas e Governos Locais), com sede na Espanha; e do Processo das Autoridades Locais e Regionais, organizado pelo Conselho Mundial da Água, que lançou, em 2009, no Fórum Mundial da Água de Istambul, a plataforma hídrica “Istambul Water Consensus”, que busca unir os governos locais e regionais em torno de ações para melhoria das condições hídricas.

Assim, o Programa Município VerdeAzul, que é o objeto deste estudo, não é uma iniciativa isolada que busca estimular atividades de cunho ambiental no nível local. Esses programas, redes, plataformas e iniciativas foram estabelecidos na esteira de uma série de estratégias apresentadas por entidades não governamentais, pelo Sistema das Nações Unidas ou por organizações nacionais/regionais que assumem ser no nível local que os problemas ganham concretude e que é, portanto, nesse nível que devem ser implementadas as diretrizes de sustentabilidade ambiental. Abaixo, são identificadas, em uma linha do tempo, iniciativas significativas que estimulam a ação local e que têm como foco a sustentabilidade local. No anexo 1, elas estão brevemente descritas.

1991	“Campanha europeia de cidades e vilas sustentáveis” (primeira fase)
1992	Aprovação da Agenda 21 durante a Rio 92 Tratado de Maastricht
1994	Carta de Aalborg
1997	Inicia-se o processo de desenvolvimento da Agenda 21 Brasileira
2000	Lançamento do documento “Cidades sustentáveis” pelo governo brasileiro
2001	Aprovação do “Estatuto da Cidade” pela Lei 10.257
2003	Impulso ao desenvolvimento das Agendas 21 locais, orientados pela Agenda 21 Global
2007	Lançamento do “Programa Município VerdeAzul” pela Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo
2008	Pacto dos Autarcas: compromisso com as energias sustentáveis locais
2009	“Istambul Water Consensus” e “Pacto das Águas São Paulo”
2010	Lançamento da “Plataforma Cidades Sustentáveis” pela Rede Nossa São Paulo e Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis

4.3 O PMVA no âmbito da SMA

O Programa Município VerdeAzul é uma iniciativa da Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, em formato de plataforma, que busca estimular a construção de uma agenda de sustentabilidade comum e com base em processos de adesão voluntária por parte das administrações municipais do Estado de São Paulo. Apesar de não estar baseado em legislação específica, tem forte lastro institucional e já está estruturado e em andamento desde 2007/2008. Por esse motivo, pode-se considerá-lo uma política pública de âmbito estadual. Conforme Mazmanian e Sabatier (1981, p. 329), uma decisão política pode ser uma lei, uma ordem judicial ou, como no caso do PMVA, um programa, cujas regras são estabelecidas em resoluções anualmente publicadas no Diário Oficial do Estado, para dar conhecimento público, legitimidade e validade legal.

O lançamento de programas para pautar as ações da Secretaria Estadual de Meio Ambiente de forma transversal à estrutura institucional é uma prática iniciada em 1995, durante a gestão Fabio Feldmann na SMA, no primeiro mandato do então governador Mário Covas, quando foi implantado um modelo baseado na “cidadania planetária” consagrada na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente – Rio 92.

Nessa gestão foram lançados dez programas⁵ com foco no desenvolvimento sustentável como conceito central da gestão ambiental, expressando preocupação com as gerações futuras e o apoio à implantação dos compromissos da Agenda 21 (GUILHERME, 2007). Os programas tinham apelo e implicavam responsabilidades e ações de execução descentralizada para a qualidade ambiental, como, por exemplo, a adequação da disposição de resíduos sólidos, mas nenhum deles era voltado para a construção integral de uma política municipal de meio ambiente.

Esses programas foram fortes e atuantes durante a gestão Feldmann e até hoje estruturam muitas linhas de ação, como o Programa da Biodiversidade, o apoio à atuação das Organizações Não Governamentais, a regularização dos aterros sanitários, rodízio de veículos, entre outros, mas não tiveram continuidade posterior na condição de programa, tendo sido

⁵ Os dez programas da gestão Fabio Feldmann: implementação do desenvolvimento sustentável como conceito central da gestão ambiental, tendo como preocupação ética o direito das futuras gerações; implementação dos compromissos brasileiros associados na Rio-92, como a Agenda 21, a Convenção da Biodiversidade e a Convenção das Mudanças Climáticas; cumprimento rigoroso da legislação; internalização da dimensão ambiental pelo setor produtivo; implantação de instrumentos inovadores, como a tributação verde e as auditorias ambientais; utilização do mercado como sinalizador; valorização das ONGs como guardiãs de uma cidadania contemporânea; gestão baseada na transparência e com a participação da sociedade civil organizada; eficiência e ética ambiental na gestão dos negócios públicos; e reorganização institucional da SMA e dos órgãos que a compõem.

eventualmente incorporados à estrutura institucional formal, sendo apropriados por alguma diretoria ou coordenadoria.

Figura 3 – Sistema Ambiental Paulista

Fonte: SMA (maio, 2016), adaptado pela autora.

Acima, pode ser visualizado o atual organograma do Sistema Ambiental Paulista. Na coluna da esquerda constam as coordenadorias que compõem a estrutura da Secretaria Estadual; no centro, os órgãos vinculados e à direita, os institutos de pesquisa. Inserido no Gabinete da Secretária está a equipe da Coordenação do Programa Município VerdeAzul, sendo que todas as áreas citadas anteriormente são chamadas a dar suporte técnico ao PMVA e opinar nas diretivas e ações a serem desenvolvidas.

O Programa, por meio de sua coordenação, atualmente conta com 11 pessoas, entre técnicos e pessoal administrativo⁶, e busca interlocução com os 645 municípios do Estado. A estratégia de atuação do programa e os procedimentos de contato e articulação com os municípios foram alterados em 2011, como será apresentado a seguir. As formas oficiais de

⁶ Esses números variam ao longo do histórico do projeto e a cada mudança serão justificados.

contato entre técnicos do estado e representantes municipais ocorrem quando do lançamento anual das plataformas, no início do ciclo, por meio das capacitações sobre temas relacionados às diretivas e, eventualmente, quando há monitoramento das ações declaradas pelos municípios.

4.4 Concepção do Projeto/Programa

Em 2007, sob a administração de José Serra, quando Francisco Graziano assume a Secretaria Estadual de Meio Ambiente, uma nova leitura é dada à atuação estratégica da SMA com a criação de 21 projetos estratégicos,⁷ um deles voltado para estimular a atuação municipal na área ambiental, o então Projeto Município Verde (PMV).

Logo de início, vale esclarecer questões relativas à nomenclatura. O objeto deste estudo nasce com o nome Projeto Município Verde, que é alterado para Projeto Município Verde Azul e depois Programa Município VerdeAzul, denominação que será aqui utilizada. Essas mudanças têm história. Em junho 2009, estimulado pelo sucesso do Projeto Município Verde, a SMA lançou uma nova plataforma voltada aos municípios, tendo como tema central a água, denominada “Pacto das Águas – São Paulo”. Esse novo programa foi inspirado no “Consenso da Água de Istambul” (ver linha do tempo na página 49), plataforma lançada pelo “Conselho Mundial da Água” com foco nas ações dos governos locais. No evento de lançamento desse Programa, o então Governador José Serra, percebendo a relação entre as duas propostas, sugeriu que o Município Verde passasse a se chamar Município VerdeAzul, sugestão que foi acatada.

A segunda mudança ocorre em 2010, quando o projeto ganha o *status* de programa e passa a ser chamado de Programa Município VerdeAzul (PMVA). Assim, ele continua em ação há oito anos, ou por oito ciclos, conforme nomenclatura utilizada pela equipe responsável. Porém, o recorte histórico definido para este estudo se deterá entre 2008 e 2014.

Em entrevista para esta pesquisa, o ex-secretário estadual de Meio Ambiente, Francisco Graziano, declarou que deparou, desde o início de sua gestão, com filas de prefeitos buscando recursos financeiros para seus municípios. Ele afirma que não queria proceder nos mesmos termos da sua experiência anterior na Secretaria da Agricultura, quando a liberação de recursos para a construção de locais para armazenagem de produtos agrícolas seguia

⁷ Os 21 Projetos Ambientais Estratégicos, principais ferramentas de gestão da atual Secretaria, são os seguintes: Aquíferos; Cenários Ambientais 2020; Cobrança pelo Uso da Água; Criança Ecológica; Desmatamento Zero; Ecoturismo; Esgoto Tratado; Etanol Verde; Fauna Silvestre; Gestão de Unidades de Conservação; Licenciamento Unificado; Lixo Mínimo; Mananciais: Guarapiranga, Billings, e Cantareira; Mata Ciliar; Município VerdeAzul; Onda Limpa; Pesquisa Ambiental; Reforma Administrativa; Respira São Paulo; São Paulo Amigo da Amazônia; Serra do Mar. (GUILHERME, 2007, p. 97)

apenas critérios políticos. Nessa experiência, que implicava a liberação de recursos financeiros com posterior avaliação da aplicação, deparou por vezes com o uso do recurso para outros fins, como a transformação de local construído para armazenamento de grãos, em garagem ou depósito de objetos não agrícolas, desviando-se da finalidade estabelecida. Assim, mirando na fila de prefeitos, acertou na construção da política ambiental, pois decidiu que a destinação de recursos seria definida por um processo de seleção, como uma prova, em que as prefeituras que recebessem as melhores notas seriam aquelas que receberiam os recursos para projetos ambientais. Assim nasceu o Projeto Município Verde.

Outra condição que favoreceu a implantação do projeto foi o clima político favorável para a implementação, uma vez que se tratava do início de um novo governo, que buscava renovação das estratégias de administração e com forte caráter técnico.

O terceiro fator favorável à entrada na Agenda do PMV foi o secretário Graziano contar com apoio do governador José Serra, garantido visibilidade a suas propostas, inclusive o estabelecimento de critérios técnicos institucionalizados para ao repasse de recursos financeiros do Estado.

Somado a esses três fatores, o secretário contava e valeu-se do que Kingdom (2006, p. 231) chama de “uma comunidade de especialistas”, oriundos das várias instituições que compõem o sistema paulista de meio ambiente: SMA, CETESB, Fundação Florestal e dos tradicionais Institutos de Pesquisa – Florestal, Geológico e Botânico (ver figura 3). Se a ideia do programa e a estratégia haviam partido do primeiro escalão, foram os técnicos estaduais quem promoveram/forneceram conteúdo ao PMV/PMVA. A partir de uma listagem dos temas ambientais básicos sob responsabilidade integral ou partilhada das Prefeituras Municipais, foi definido o conteúdo das diretivas.

As diretivas expressam os objetivos e as metas do PMVA. Elas constituem os temas estratégicos definidos pela coordenação do programa, e, acompanhadas de sugestões de ações, ganham complexidade ano a ano, devendo ser realizadas na medida das possibilidades da administração pública municipal. As ações sugeridas, teoricamente, devem ser factíveis por qualquer administração municipal, independentemente de seu porte, de sua economia estar voltada para o setor rural ou urbano ou de sua localização geográfica. Ano a ano, os tópicos evoluem em qualidade e complexidade. A composição das diretivas é definida de forma a estabelecer dois conjuntos de ações ambientais, as de desempenho e as de proatividade. (SMA; PMVA, 2013).

Os sete entrevistados que vivenciaram essa fase inicial do projeto são unânimes em apontar como fundamental a colaboração dos técnicos do sistema ambiental paulista para a

organização do PMV/PMVA. Pelas entrevistas, é possível detectar que sua concepção, e em seguida a estruturação das diretivas como estratégia de orientação para o desenvolvimento e aprimoramento sistemático do programa, foram desenvolvidas em etapas. Inicialmente, apenas uma pequena equipe de confiança do Secretário e de Ubirajara Guimarães (o primeiro coordenador do Programa) reunia-se para desenvolver a linha geral do programa. Na segunda fase foram chamados técnicos de diferentes áreas para identificar os problemas que afetavam os municípios de uma maneira geral e ações comuns que poderiam ser desenvolvidas por todos os municípios do Estado. Nesse momento, segundo Dione Pradela, técnica da Secretaria do Meio Ambiente que participou desde o início da equipe PMV, foram identificadas, por meio de um *brainstorm*, mais de 100 eixos temáticos que, após processo de seleção, chegaram às 10 diretivas iniciais (esgoto tratado, lixo mínimo, recuperação de mata ciliar, arborização urbana, educação ambiental, habitação sustentável, uso da água, poluição do ar, estrutura ambiental e conselho ambiental), sendo que a denominação de algumas das diretivas muda com o tempo, apesar de ser mantida a sua temática.

Essas foram as condições que fizeram com que “uma janela” fosse aberta para um programa surgir. Para Kingdom (2006, p. 236), janela constitui “uma oportunidade para que os defensores de uma determinada causa ofereçam soluções para problemas que consideram especiais”, no caso “o envolvimento dos municípios para fazer a gestão ambiental do Estado”.

Por iniciativa da SMA, essa plataforma tem sido atualizada anualmente, com atividades organizadas em diretivas temáticas e propostas de ações, num formato semelhante a um projeto/programa, que são seguidas voluntariamente pelas administrações municipais, mediante assinatura de um termo de compromisso no primeiro ano de adesão, não sendo necessária essa assinatura nos anos subsequentes, bastando entregar o Plano de Ação.

Duas questões devem ser observadas. Em primeiro lugar, os municípios não são consultados para definição das diretivas e ações – na verdade, as diretivas refletem a leitura que os técnicos do Estado entendem ser importante em termos de ações a serem desenvolvidas pelos municípios na área ambiental, sem qualquer forma de proposição dos mesmos. Em segundo lugar, na definição das ações a serem desenvolvidas pelos municípios, os técnicos estaduais proponentes das ações tiveram por diretriz geral que qualquer município deveria ter condição de desenvolvê-las, independentemente de região, porte ou tipo de economia – ou seja, foi utilizada “uma única régua” para medir o desempenho dos municípios. Essa diretriz acabou sendo alvo de muitas críticas, pois nem todas as ações são condizentes com a realidade dos municípios, localizados em um Estado com tamanha

diversidade como São Paulo, como será visto à frente ao ser apresentado o caso do Litoral Norte.

Conforme a posição de Barbosa (2014, p. 7) em artigo sobre o PMVA,

o programa depende da interação e cooperação contínua entre o poder público municipal e estadual e, sobretudo, entre os órgãos e instâncias internas ao próprio município, responsáveis pela execução das ações de gestão ambiental que serão posteriormente compiladas num Plano de Ação, sob a orientação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, para posterior reporte à Secretaria Estadual de Meio Ambiente.

No entanto, a efetividade dessa cooperação não pode ser claramente verificada na avaliação a ser feita pela SMA, pois não há procedimentos de interlocução ao longo da definição das ações a serem desenvolvidas.

4.5 Caracterização do PMVA e atribuição dos municípios

Em 2008, a SMA efetivamente lançou, entre seus Projetos Ambientais Estratégicos, o então chamado Projeto Município Verde, que em seu documento-base de lançamento (RESOLUÇÃO SMA Nº 009 DE 31 DE JANEIRO DE 2008) se propõe a:

- 1- Estimular os municípios a participar da política ambiental, com adesão ao Protocolo Verde – Gestão Ambiental Compartilhada;
- 2- Certificar os municípios ambientalmente corretos, dando prioridade no acesso aos recursos públicos da Secretaria do Meio Ambiente.

A adesão de um município ao programa e a consequente busca da certificação implica o cumprimento de alguns passos, além do domínio sobre os instrumentos de verificação das ações realizadas, quais sejam:

1 Assinatura pelo Prefeito Municipal do Termo de Adesão ao Protocolo de Intenções Município Verde. Trata-se de um compromisso voluntário da Prefeitura Municipal, no qual esta se propõe a inserir no planejamento e gestão ambiental do território sob sua jurisdição a variável ambiental, tomando por base as Diretivas Ambientais do PMVA. A adesão se dá pela assinatura do Prefeito Municipal e com o testemunho de pelo menos um Vereador e um representante da sociedade civil ao chamado Protocolo Verde;

2 Tomar conhecimento das Diretivas Ambientais, compostas por um conjunto de ações relevantes para a gestão ambiental municipal, definidas e divulgadas anualmente pela SMA, que devem constituir de um Programa de Trabalho;

3 Instituir um técnico, chamado de “Interlocutor”, que será o representante da Prefeitura Municipal junto à Secretaria Estadual de Meio Ambiente, e que é o responsável

pela coleta de dados junto às várias secretarias e departamentos da Prefeitura, além de repassá-los à SMA. Cabe destacar que a figura do interlocutor pode ser considerada uma categoria profissional da burocracia pública, criada no processo de implementação do PMVA. Na maior parte dos ciclos do PMVA, tal figura foi uma das categorias de premiação do programa – ou seja, houve a eleição do “interlocutor do ano”, aquele que mais se destacara na função. Essa função exige forte capacidade de articulação institucional dentro da Prefeitura Municipal, uma vez que várias secretarias estão envolvidas nas diretivas do PMVA, como a de obras, educação, planejamento, meio ambiente, agricultura e transporte. O PMVA também pressupõe a capacidade de articulação das administrações municipais com as Câmaras Municipais na aprovação de leis que viabilizariam as demandas das diretivas, dado que algumas delas exigiam base legal específica, como, por exemplo, a criação de Conselho Municipal de Meio Ambiente, a estruturação de gestão de Meio Ambiente, Arborização Urbana, Educação Ambiental, Proteção de Mananciais, Fiscalização de fumaça preta em frota própria. Também é responsabilidade dos interlocutores instituídos a circulação nas diferentes instituições do Sistema Estadual de Meio Ambiente, cujas missões estavam relacionadas às diretivas. Este é o caso da CETESB, responsável pelo licenciamento de sistemas de tratamento de esgoto e disposição de resíduos sólidos; da Coordenadoria de Educação Ambiental, que orienta os projetos educativos; da Fundação Florestal, para apoio a projetos de arborização; da Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais, que orienta as ações voltadas para a proteção de nascentes e recuperação de mata ciliar; entre outras;

4 As informações coletadas e organizadas pelo interlocutor, e principalmente, a programação de ações previstas pelo município constituirão o Plano de Ação, em que são declaradas as ações propostas para o cumprimento das Diretivas Ambientais. O Plano, para o qual é fornecido um roteiro de conteúdo, é composto por dados municipais, informações ambientais disponíveis de maneira a propiciar um diagnóstico das condições ambientais do município e do nível de informações existentes, e ações e responsabilidades assumidas, ou seja, o detalhamento das estratégias, entraves e respectivas metas para o atendimento das Diretivas Ambientais;

5 Os interlocutores, assim como os técnicos de áreas estratégicas da administração municipal das quais são demandadas ações, são estimulados a participar das sessões de capacitação organizadas pela SMA, para melhor compreensão de cada Diretiva. O estímulo oferecido pela coordenação do PMVA para a participação nessa capacitação é o recebimento, por parte do município, de pontuação extra. As capacitações são palestras, em geral relacionadas aos temas das ações daquele ciclo, que ocorrem de forma presencial ou a

distância, e, neste caso, por meio de teleconferências. Em qualquer uma destas modalidades citadas, os participantes podem tirar suas dúvidas junto aos responsáveis pela atividade;

6 Os interlocutores devem compreender o funcionamento do Sistema Gerencial de Informação, que permite a eles, depois de cadastrados, preencher o Plano de Ação *on-line*, em sítio eletrônico específico;

7 Os responsáveis pelo PMVA na Prefeitura devem ter conhecimento da forma de avaliação do Plano de Ação, que ocorre por meio do Índice de Avaliação Ambiental-IAA, indicador que permite avaliar a gestão municipal frente às dez Diretivas Ambientais, durante o período de um ano/ciclo. O resultado do IAA é a soma dos valores obtidos com a aplicação do Indicador de Atendimento das Diretivas Ambientais (ID) e do Indicador de Proatividade dos Municípios frente às Diretivas Ambientais (PRO). Do resultado obtido é subtraído o indicador de Passivos e Pendências Ambientais (PP). A fórmula geral é: $IAA = ID + PRO - PP$. Nessa fórmula, o ID é o Indicador de Atendimento das Diretivas Ambientais, cujo valor máximo é oitenta pontos e será calculado por meio da soma das notas obtidas em cada Diretiva Ambiental multiplicada pelo respectivo peso; PRO é o indicador das ações proativas do município relativo a cada Diretiva Ambiental, cujo valor máximo é de vinte pontos. PP são as pendências e/ou passivos ambientais de responsabilidade direta do município, independentemente das Diretivas Ambientais, cujo valor da avaliação varia de zero a vinte pontos, a critério da SMA. São exemplos de pendências ambientais a existência de áreas contaminadas sob responsabilidade do município, ter recebido penalidade/multa da CETESB com relação a Licenciamento, depósito irregular de Entulho em Área de Proteção Permanente, Termo de Compromisso de Recuperação Ambiental – TCRA não cumprido. Enfim, cada Diretiva Ambiental receberá a nota de zero a 10 dez, mas tem um peso diferenciado na composição final da nota. A pontuação por proatividade varia de zero a vinte, conforme os critérios que são definidos periodicamente pela SMA. Com relação aos procedimentos adotados pela SMA para avaliação das ações que são desenvolvidas pelos municípios, muito há o que se debater. Segundo Machado (2014), em dissertação que trata da estratégia de avaliação do PMVA, a forma de avaliação da efetividade do Programa é falha, porque fica restrita à nota obtida pelo município, medida por meio do índice de Avaliação Ambiental, mas sem verificação sobre a efetividade das ações declaradas. Para ela,

O desempenho no IAA, a colocação no Ranking Ambiental Paulista e a certificação são ferramentas importantes para o acompanhamento do programa pelo estado (*grifo nosso*) e um estímulo para a gestão local, mas não é suficiente para compreender como realmente tem sido o desempenho dos municípios na execução de cada ação proposta.

Essa precariedade da auditoria ou verificação do desenvolvimento efetivo das ações que são relatadas pelos municípios é uma das fragilidades do Programa. A SMA alega falta de estrutura de pessoal e recursos financeiros para o monitoramento amplo, o que foi agravado com as mudanças ocorridas em 2011, como será apresentado. Em realidade, do ponto de vista dos municípios, essa lacuna na fiscalização os deixa tranquilos para relatar o que desejarem;

8 O objetivo último da Prefeitura Municipal é buscar o “Certificado Município VerdeAzul”, que é emitido pela Secretaria de Meio Ambiente atestando a excelência do município frente às dez Diretivas Ambientais estabelecidas. Os municípios que obtêm o índice igual ou maior que 80 recebem o Certificado.

Além da pontuação para certificação, o município concorre a prêmios, como o “Prêmio Governador André Franco Montoro”, que premia o município com melhor desempenho no IAA em cada Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos; “interlocutor do ano”, já descrito; e, eventualmente, o “Prêmio Parceria VerdeAzul”. Na tabela abaixo são identificadas as modalidades de prêmio e os anos em que foram oferecidos.

Figura 4- Prêmios oferecidos aos municípios e os anos em que tiveram validade, entre 2008 e 2014

	Prêmio Governador André Franco Montoro: Prêmio ao município com melhor desempenho no IAA em cada Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos.	Prêmio Interlocutor do Ano: Prêmio aos interlocutores que tivessem demonstrado maior envolvimento durante a execução do Programa Município VerdeAzul. A indicação dava-se pela equipe do Programa Município VerdeAzul, sendo que, em caso de empate, cabia ao Secretário de Meio Ambiente definir o escolhido.	Prêmio Parceria VerdeAzul: Prêmio destinado à iniciativa privada ou pessoa física que estabelecesse parceria com o setor público municipal, beneficiando o meio ambiente. As parcerias eram indicadas pela Prefeitura e selecionadas pela equipe do Programa Município VerdeAzul, que submetia as indicações à devida avaliação do Secretário de Meio Ambiente.
2008	Sim	Não	Não
2009	Sim	Sim	Sim
2010	Sim	Sim	Sim
2011	Sim	Sim	Sim
2012	Sim	Sim	Sim
2013	Sim	Sim	Não
2014	Sim	Sim	Não

Fonte: PMVA, 2015.

4.6 Ações sob responsabilidade da SMA na implementação do PMVA

Acima foram expostos os passos e exigências relativas ao município, mas a SMA, coordenadora do programa, também tem suas obrigações, listadas abaixo:

- Convocar as Prefeituras Municipais signatárias do Protocolo de Intenções Município Verde a: 1) indicar e cadastrar junto a Secretaria um interlocutor; 2) fornecer informações para consecução do Plano de Ação; 3) estabelecer as dez Diretivas Ambientais e suas ações correlatas.
- Orientar as Prefeituras Municipais no cumprimento adequado das Diretivas Ambientais e no planejamento da política ambiental municipal, o que é feito por meio das capacitações.

- Definir e publicar os critérios e pesos das Diretivas Ambientais para aplicação do IAA.
- Elaborar e disponibilizar aos municípios, para preenchimento, o Sistema de Informação.
- Orientar o município e o interlocutor na utilização e alimentação do Sistema de Informação.
- Aplicar o Índice de Avaliação Ambiental, divulgando a pontuação obtida pelos municípios.
- Emitir o “Certificado Município Verde”.
- Emitir o “Prêmio Governador André Franco Montoro”.

Entre 2008 e 2011, a estrutura organizada na SMA para coordenar o programa e cumprir com suas atribuições contava com uma coordenação central constituída por três pessoas: o Secretário do Meio Ambiente, o coordenador do Programa e o seu gerente, além de uma equipe de apoio, composta de quinze técnicos, voltada para a implementação do Programa e organizada com base nas Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHI) – cada um dos técnicos era responsável por uma cota de municípios, constituída por 43 ou 44, em sua maioria integrantes de uma UGRHI. A função desses técnicos era manter contato com os representantes municipais para solução de dúvidas e atender às demandas em geral.

Figura 5– Divisão regional utilizada para atendimento das 15 regiões.

Fonte: PMVA, 2009.

Essa organização permitia maior proximidade dos técnicos do Estado com os dos municípios e maior troca de informações, o que levava a uma melhor compreensão dos limites operacionais e institucionais de cada localidade para atender às diretivas e, assim, avaliá-los. Esse era um elemento fundamental para a coordenação do Programa, segundo relato pelos técnicos envolvidos nessa fase que foram entrevistados. Porém, em 2011, a equipe de apoio ao PMVA foi reduzida, e a organização por grupos de bacias hidrográficas foi extinta, o que repercutiu negativamente para o programa, como recordam os técnicos envolvidos na implementação.

Em 2011, com a primeira mudança de governo após o lançamento do PMVA, sua estrutura de coordenação foi alterada e a equipe de apoio para a implementação do Programa – os apoiadores da implementação – foi drasticamente reduzida para quatro pessoas, deixando-se de haver contato sistemático entre os técnicos da SMA com os técnicos municipais. Esse contato passou a ser restrito ao Secretário Estadual e sua assessoria direta,

denotando reforço ao elemento político do Programa. A equipe técnica passou a entrar em contato com os interlocutores municipais apenas em momentos de capacitação e no lançamento das plataformas anuais.

4.7 Elementos constitutivos do Programa: avaliando a série histórica

Abaixo pode ser visualizado o quadro onde consta a evolução das dez diretrizes, seus respectivos objetivos e o peso relativo de cada uma delas, o qual reflete a importância daquele item/tema em cada ano que a plataforma é lançada:

Figura 6- Caracterização das Diretrizes do PMVA

Diretiva	Objetivos	Peso		
		2008 a 2012	2013	2014
Esgoto Tratado	Contribuir para a melhoria dos índices de coleta, transporte e disposição de forma adequada dos esgotos urbanos.	1,2	1,0	1,2
Lixo Mínimo/ Resíduos Sólidos (2011)	Fortalecer a gestão dos resíduos, de programas ou ações de coleta seletiva e da responsabilidade pós-consumo.	1,2	1,0	1,2
Recuperação de Mata Ciliar/ Biodiversidade (2013)	Proteger e recuperar as áreas de mata ciliar, as nascentes e a cobertura vegetal municipal.	0,8	0,8	1,0
Arborização Urbana	Implementar programa de arborização urbana e manutenção de áreas verdes municipais.	0,5	0,7	0,8
Educação Ambiental	Implementar a educação ambiental, promovendo a formação, capacitação e mobilização da comunidade.	1,2	0,8	1,0
Habitação Sustentável /Cidade Sustentável (2011)	Promover o uso racional dos recursos naturais fomentando a incorporação de conceitos de sustentabilidade.	0,5	0,8	1,0
Uso da Água/ Gestão das Águas (2013)	Estimular o fortalecimento da gestão municipal sobre a qualidade da água para abastecimento público e sobre controle de alagamentos.	0,5	0,8	1,0
Poluição do Ar/ Qualidade do Ar (2011)	Contribuir para a defesa da qualidade do ar e controle da poluição atmosférica e de gases de efeito estufa.	0,5	0,7	0,8
Estrutura Ambiental	Estimular a formalização e o fortalecimento do sistema municipal de meio ambiente.	0,8	0,7	1,0
Conselho Ambiental	Estimular a criação e o funcionamento dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente.	0,8	0,7	1,0

Fonte: Banco de Dados SMA/PMVA (2015).

Para cada uma das diretivas são definidos critérios para pontuação, que correspondem a uma série de ações correlacionadas ao tema que o município deve desenvolver. Essas ações em geral são definidas pelos técnicos especialistas no assunto do âmbito do Sistema Ambiental Paulista. Existem também ações classificadas como proatividade, que seriam atividades não obrigatórias, mas que possibilitam pontuação extra na contabilização no índice de Avaliação Ambiental – IAA.

Podem-se tomar como exemplo de ações de proatividade aquelas referentes ao tema lixo mínimo. No ano de 2010 a pontuação principal para este tema se dava para as ações voltadas para o Índice de Qualidade do Aterro de Resíduos – IQR; para a boa disposição de óleo de cozinha; para programas voltados para melhor disposição dos resíduos da construção civil; para educação ambiental e automonitoramento do aterro sanitário. A pontuação para a proatividade era voltada para ações relacionadas à coleta seletiva, além da destinação adequada para materiais perigosos, como pilhas, lâmpadas e baterias.

O número de ações propostas em cada diretiva varia anualmente, apesar de mantidas as 10 diretivas. Em seu primeiro ano, o PMVA propôs ao todo 25 ações em torno das 10 diretivas, e em 2014 chega-se a 72 ações, que vão se adaptando em função de programas ou temas estratégicos no âmbito do Sistema Estadual, mas que passam a ser de corresponsabilidade dos municípios. Dessa forma, as ações para consecução das diretivas tornam-se ano a ano mais complexas e numerosas, o que dificulta a pontuação por parte dos municípios.

Para que o município obtenha certificado, os responsáveis pelo programa devem comprovar de forma adequada a execução das ações (conforme orientação definida na Resolução anual do PMVA), e as ações comprovadas devem obter nota superior a oitenta pontos. Além desses aspectos são pré-requisitos para a certificação ter nota do Índice de Coleta e Tratamento do Esgoto do Município – ICTEM maior que 6 (seis); do Índice da Qualidade de Aterro de Resíduos – IQR maior que 7,1 (sete vírgula um); contar com lei que institua estrutura ambiental e conselho ambiental municipal e, ainda, é necessário que o município não conte com nenhuma nota zero em qualquer diretiva.

A tabela abaixo apresenta o número de municípios que entregaram seus planos de trabalho e foram classificados no PMVA entre 2008 e 2014 (exceção 2010 e 2011). Na primeira coluna aparecem aqueles que foram classificados pela coordenação do Programa, ou seja, que obtiveram alguma pontuação, divulgada no sítio específico do Programa. Vale observar que em 2010 e 2011 todos os municípios do Estado foram classificados, mesmo que apenas tenham sido considerados os dados preenchidos pela própria coordenação do

programa, com base naqueles produzidos pelo Sistema Paulista de Meio Ambiente – como o ICTEM, o IQR e a Cobertura Vegetal –, mas isso não significa que o município tenha apresentado Plano de Ação realizado, como será observado abaixo. Na coluna seguinte aparecem aqueles que foram efetivamente certificados, ou seja, obtiveram nota superior a 80 no cômputo geral do Índice de Avaliação Ambiental – IAA.

Tabela 2- Municípios classificados e certificados entre 2008 e 2014

Ano	Classificados	Certificados
2008	332	44
2009	570	168
2010	645	144
2011	645	163
2012	378	141
2013	587	75
2014	610	130

Fonte: Banco de Dados PMVA SMA/PMVA, 2015.

A figura abaixo demonstra, no âmbito do Estado de São Paulo, no período entre 2008 e 2014, a relação entre aqueles municípios que aderiram ao Programa, ou seja, assinaram o Termo de Adesão ao PMVA no primeiro ano (indicados na primeira coluna); aqueles que entregaram o Plano de Ação, ou seja, se comprometeram com o Programa; e aqueles que se certificaram, ou seja, cuja avaliação de desempenho no Plano de Ação, realizada pela coordenação do PMVA, concedeu nota superior a 80.

Como pode ser verificado, há uma variação negativa muito grande entre aqueles que são classificados e aqueles que obtêm certificação do PMVA, e essa variação é ainda mais crítica quando inserida a coluna inicial de adesão, conforme pode ser observado abaixo.

Figura 7-Percentual de municípios do ESP quanto à Adesão, Entrega do Plano de Ação e Certificação junto ao Programa Município VerdeAzul (PMVA) de 2008 a 2014

Fonte: elaborado por SMA/CPLA (RQA, 2015).

A quantidade de municípios certificados pode ser visualizada em sua distribuição por Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos – UGRHI, sendo que a Bacia do Turvo Grande é a que mais se destaca em termos de número de municípios classificados, com uma quantidade significativa a partir de 2009. A pior UGRHI é o Ribeira de Iguape/Litoral Sul, que, em um ano, dos sete considerados, teve apenas um município certificado.

Tabela 3 - Certificados PMVA por UGRHI (número de municípios e percentual em relação à UGRHI)

UGRHI	2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	qtd	%	qtd	%	qtd	%	qtd	%	qtd	%	qtd	%	qtd	%
1-Mantiqueira (3)											1	33,3	1	33,3
2-Paraíba do Sul (34)			2	5,9	2	5,9							1	2,9
3-Litoral Norte (4)					1	25,0	1	25,0	1	25,0	1	25,0	1	25,0
4-Pardo (23)	1	4,35	5	21,7	4	17,4	6	26,1	5	21,7	2	8,7	3	13,0
5-PCJ (57)	2	3,51	7	12,3	3	5,3	7	12,3	9	15,8	8	14,0	15	26,3
6-Alto Tietê (34)			2	5,9	5	14,7	5	14,7	4	11,8			1	2,9
7-Baixada Santista (9)			2	22,2	2	22,2	2	22,2	2	22,2	2	22,2	3	33,3
8-Sapucaí/Grande (22)	2	9,09	5	22,7	5	22,7	7	31,8	6	27,3	1	4,5	4	18,2
9-Mogi-Guaçu (38)	1	2,63	4	10,5	5	13,2	5	13,2	6	15,8	2	5,3	6	15,8
10-Tietê/Sorocaba (33)	4	12,12	7	21,2	5	15,2	6	18,2	7	21,2	8	24,2	10	30,3
11-Ribeira/Litoral Sul (23)			1	4,3										
12-Baixo Pardo/Gde (12)	2	16,67	5	41,7	4	33,3	3	25,0	2	16,7	1	8,3	2	16,7
13-Tietê/Jacaré (34)	3	8,82	6	17,6	4	11,8	8	23,5	8	23,5	5	14,7	6	17,6
14-Alto Paranapanema (34)	2	5,88	10	29,4	9	26,5	9	26,5	7	20,6			1	2,9
15-Turvo/Grande (64)	3	4,69	27	42,2	26	40,6	27	42,2	28	43,8	16	25,0	25	39,1
16-Tietê/Batalha (33)	3	9,09	9	27,3	9	27,3	10	30,3	7	21,2	5	15,2	9	27,3
17-M. Paranapanema (42)	5	11,90	15	35,7	8	19,0	14	33,3	8	19,0	1	2,4	10	23,8
18-São José Dourados (25)	4	16,00	12	48,0	11	44,0	12	48,0	12	48,0	5	20,0	6	24,0
19-Baixo Tietê (42)	3	7,14	17	40,5	15	35,7	12	28,6	12	28,6	7	16,7	10	23,8
20-Aguapeí (32)	3	9,38	12	37,5	10	31,3	12	37,5	9	28,1	5	15,6	8	25,0
21-Peixe (26)	4	15,38	12	46,2	9	34,6	9	34,6	6	23,1	2	7,7	3	11,5
22-Pontal Paranapanema (21)	2	9,52	8	38,1	7	33,3	8	38,1	2	9,5	3	14,3	5	23,8
	44		168		144		163		141		75		130	

Fonte: Banco de Dados SMA/PMVA, 2015.

Um dos fatores incentivados pelo Programa é a constituição de uma estrutura executiva interna à Administração Municipal – Secretaria ou Departamento voltada para a área ambiental e com equipe técnica alocada. Em 2007, numa avaliação preliminar para o

início do programa, foram identificados que 150 municípios mantinham estrutura administrativa para a gestão de meio ambiente, sejam elas setor, divisão, departamento ou secretaria. Em 2008, com o início o programa, esse número salta para 222 municípios, demonstrando o esforço da equipe em ampliar e estruturar a condução da política ambiental local.

Figura 8-Evolução percentual/quantitativa em relação aos 645 municípios do Estado

Fonte: Banco de Dados SMA/PMVA, 2015.

Esse mesmo salto pode ser percebido quanto à constituição e funcionamento de Conselhos Municipais de Meio Ambiente, órgãos colegiados de caráter consultivo ou deliberativo, de apoio ou assessoramento à estrutura administrativa municipal, integrado por representantes de diferentes setores da sociedade, tendo seu fundamento jurídico no artigo 20 da resolução nº. 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, com o objetivo de debater os problemas ambientais afetos aos municípios.

O PMVA tem como uma de suas metas estimular não só a criação, mas também o funcionamento desses conselhos. Em 2008 foi identificada a existência de 255 Conselhos; já em 2010, dois anos depois, esse número salta para 547, crescendo 214,5%.

No entanto, nos anos seguintes, houve uma redução desses números relativos às estruturas locais de gestão ambiental. Como explicar a queda desses números para os

quesitos estrutura ambiental e conselhos nos anos subsequentes, uma vez que são estruturas formais criadas pelas administrações municipais? A explicação pode estar na perda de interesse dos municípios em desenvolver e entregar seus Planos de Trabalho, ou seja, em mostrar a continuidade do trabalho. Isso resultou na diminuição do número de classificados e certificados de uma maneira geral. Isso mostra que não existe uma evolução e aperfeiçoamento dos municípios naquele quesito ao longo dos anos – os dados refletem apenas a situação dos que responderam naquele ano.

Também é notória a baixa entrega de Planos de Trabalho no ano da transição de governo Estadual, 2011, quando quase 100 municípios a menos apresentaram informação sobre esse quesito. Também pode ser considerado o fator “manutenção” da estrutura ambiental ou funcionamento do Conselho o fato de que, muitas vezes, podem ser criados proforma apenas para obtenção de pontuação naquele ano, mas seu funcionamento de forma sistemática e permanente não é garantida.

Abaixo poderá ser visualizado o número de municípios que declararam ter cumprido ações relacionadas às diretivas de Mata Ciliar, Recuperação de Nascentes, Combate ao Desperdício de Água, Coleta Seletiva, Proteção de Mananciais, Educação Ambiental e Arborização Urbana nos ciclos de 2008, 2010, 2012 e 2014. É notório o declínio do atendimento dessas diretivas entre 2012 e 2014, exceto com relação às ações de combate ao desperdício de água, o que antecede a crise hídrica do Estado de São Paulo, iniciada em 2014. Esse comportamento pode ser explicado por três fatores: 1) anualmente, ou a cada ciclo, o número de ações por diretiva é ampliado (maior número de ações são propostas); 2) a cada ciclo essas ações tornam-se mais complexas – são previstas obras, ações que envolvem recursos financeiros e mão de obra, e não apenas ações legislativas; 3) é perceptível o descolamento das propostas de ação previstas pelos técnicos do Estado para áreas de seu interesse, em detrimento da realidade dos municípios ou do significado destas para o município. Assim, entende-se que as ações que exigem maior gasto de “energia” (capital humano e financeiros) para os municípios são abandonadas ou postergadas. Quanto a isso, pode-se discutir se a evolução da definição das diretivas encontra-se equivocada, ou se a insuficiência do apoio aos municípios foi predominante neste recuo do desempenho medido.

Figura 9 - Apresentaram Ações de Recuperação de Mata Ciliar

Fonte: Banco de Dados SMA/PMVA, 2015.

Figura 10 - Apresentaram Ações de Recuperação de Nascentes

*Em 2014 não houve esse critério

Fonte: Banco de Dados SMA/PMVA, 2015.

Figura 11- Apresentaram Ações de Combate ao Desperdício de Água

*Em 2014 não houve esse critério

Fonte: Banco de Dados SMA/PMVA, 2015.

Figura 12- Apresentaram Ações de Coleta Seletiva

Fonte: Banco de Dados SMA/PMVA, 2015.

Figura 13 - Criaram Lei de Proteção de Mananciais

Fonte: Banco de Dados SMA/PMVA, 2015.

Figura 14 - Criaram Lei de Educação Ambiental

Fonte: Banco de Dados SMA/PMVA, 2015.

Figura 15 - Criaram Lei de Arborização Urbana

*Em 2008 foi solicitado apenas Plano de Arborização.

Fonte: Banco de Dados SMA/PMVA, 2015.

Os municípios que alcançam nota acima de 80 recebem o certificado “Município VerdeAzul”⁸, em evento que mobiliza todos os municípios do estado para o Palácio dos Bandeirantes, sede do governo paulista, ou outro local de acesso público como o Memorial da América Latina, além de lhes ser concedido acesso facilitado a recursos do Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição – FECOP ou Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FEHIDRO, assim como prioridade para os convênios com a Secretaria do Meio Ambiente.

O acesso privilegiado ao FECOP, em geral, é traduzido em recursos para aquisição de equipamentos para serviços de caráter ambiental, tais como para a coleta seletiva (como esteiras para triagem e máquinas compactadoras); além disso, também são adquiridos caminhões para coleta de lixo, equipamentos para poda de árvore, material para melhoria de estradas vicinais, escavadeiras e retroescavadeiras.

4.8 Análise do programa do ponto de vista top-down: síntese

Aqui será apresentada uma síntese analítica baseada no modelo top-down, de Sabatier e Mazmanian (1981), apresentada na Figura 2, p.34.

A lógica do guia de análise de implementação é “identificar os fatores que condicionam o êxito dos objetivos normativos ao longo de todo o processo” (SABATIER e MAZMANIAN, 1981, p. 329), de acordo com o diagrama do processo de implementação de Sabatier e Mazmanian, organizado em torno de três categorias: tratabilidade do problema;

⁸ O conteúdo do relatório entregue pelos municípios e outras informações sobre o PMVA podem ser visualizadas no site www.ambiente.sp.gov.br/municipioverdeazul/.

capacidade da Lei de estruturar o processo de implementação; variáveis não normativas que condicionam a implementação (SABATIER e MAZMANIAN, 1981 p. 330).

4.8.1 Com relação à categoria tratabilidade do problema

Esta variável avalia a existência de teorias e tecnologias que antecedam a prática em foco; a caracterização do público alvo em relação ao grau de diversidade do comportamento; extensão do público-alvo e a magnitude das modificações comportamentais requeridas.

Como foi demonstrado, o PMVA vem numa esteira de Plataformas lançadas no mundo todo, tendo como foco a sustentabilidade local. Assim, por meio deste Programa, foi introduzida essa estratégia no Estado de São Paulo, ou seja, a proposição de um rol de ações a serem seguidas pelas administrações municipais, de forma voluntária, relacionadas a dez temas ambientais pertinentes. O ineditismo da estratégia no Estado de São Paulo não significa que ela não havia sido testada anteriormente em outros locais.

De acordo com o então Secretário Estadual de Meio Ambiente Francisco Graziano, o que se buscava era o envolvimento dos municípios na gestão ambiental do Estado. Ele observa:

Eu sou um cara do interior, e esse país é muito central, tudo vem de Brasília, e a federação não dá valor para a base. Como eu sou “basista”, resolvi dar destaque para os municípios, mas, quanto a elaboração do protocolo e da certificação, isso foi puro *insight* meu porque entendo de política, não tem nenhuma proposição teórica que tenha me inspirado.

Na concepção do Programa, no entanto, foi menosprezada a extensão do público-alvo – 645 municípios e a diversidade do Estado de São Paulo em seus aspectos demográfico, social e ambiental. O critério de régua única não caberia para a realidade a que se destina. Muitas das plataformas lançadas na história apresentam um rol de ações, das quais os governos locais podem identificar as que condizem com suas realidades, o que não ocorreu aqui e é um fator para ser avaliado por sua coordenação.

Vale apresentar outro depoimento do Secretário Francisco Graziano. O entrevistado, diante da questão da conquista de apoio dos municípios e da forma como lidou com as diferenças, afirma:

Eu exerci minha liderança política. Eu montei uma equipe capaz de fazer isso. Eu montei uma estratégia de gerenciamento com um grupo. Fui convencendo pessoas e instigando, criando rivalidade: ô fulano... quero ver sua nota o ano que vem. Provocando... Eu me sentia dando aula para os prefeitos e, assim, fui ganhando credibilidade.

Nas regiões do Estado onde o tema ambiental já era presente e objeto de políticas locais, o PMVA veio para ampliar a pauta em que as administrações municipais se

dedicavam; porém, vários municípios do estado ainda não contavam com organização institucional. Como foi apresentado em 2007, apenas 150 municípios, dos 645 do estado, mantinham uma estrutura, de modo que para a maior parte deles a demanda do Programa foi bem maior. A diversidade das ações propostas pelo Programa é grande e esses municípios tinham de partir do zero, o que exigia quase uma reformulação das relações entre Secretarias dentro de uma Prefeitura, assim como enfrentar temas que não estavam entre suas principais atuações.

4.8.2 Capacidade da Lei de estruturar o processo de implementação

Neste item são avaliadas a sua base legal e a clareza dos objetivos do programa; a estrutura humana e financeira para sua implementação; a relação Estado/Município e as regras de decisão.

A base legal do PMVA é a Resolução da Secretaria, editada anualmente ou a cada ciclo, que contém as diretivas e ações norteadoras do Programa.

As Diretivas, segundo o Secretário Graziano e Ubirajara Guimarães, foram concebidas com base nos problemas ambientais do Estado. Segundo o depoimento do Secretário:

Como foram definidas as Diretivas? Foi pensando em todos os problemas ambientais do Estado e falando com os técnicos de cada área (da Secretaria/CETESB e Fundação Florestal). Água, biodiversidade, agenda cinza da poluição tanto para a questão do tratamento de esgoto e da disposição de resíduo sólidos, cada um virava uma diretiva, e daí eu tinha a nota. Como se fosse uma prova com 10 questões a serem respondidas.

Se a questão ambiental, muitas vezes, não é prioridade nas administrações municipais, muitos dos temas das diretivas não eram de fácil assimilação por parte dos técnicos responsáveis pela elaboração do Plano de Ação, e assim o lançamento das plataformas é sempre acompanhado pelas Sessões de Capacitação de forma a esclarecê-las. Dito isso, entende-se que há clareza nos objetivos que se busca atingir. No capítulo seguinte, será apresentada a leitura dos técnicos municipais com relação a este aspecto.

Como já mencionado, ao longo da história do programa houve alterações na composição da equipe e na estratégia de aproximação com os municípios. De início, quinze técnicos, com perfil adequado para aproximação com os municípios e formação ambiental ampla, foram selecionados para colocar o Programa na rua (os burocratas de Lipsky). Cada um tinha uma cota de municípios para atender. Essa estrutura foi modificada em 2011, quando apenas quatro técnicos secretariavam o Programa, de modo que toda a relação com as Prefeituras passou para as mãos do Secretário e sua assessoria direta. Novamente essa estrutura é modificada, e em 2015, a equipe é ampliada, passando a ter 11 membros e maior

contato com os municípios. Essas alterações são percebidas pelos técnicos municipais, que as qualificam como interferência política no Programa, variando conforme a administração que se instala.

Com relação aos recursos financeiros para implementação do Programa, do ponto de vista da agência promotora da ação, a proposta não era financiar as ações a serem desenvolvidas pelos municípios, mas disseminar a agenda – assim, a avaliação do custo do programa era meramente administrativa e de divulgação. Recursos poderiam ser obtidos pelos municípios, desde que alcançassem os primeiros lugares na classificação, obtendo recursos facilitados do FECOP e FEHIDRO.

Desse modo, por parte da agência promotora, os recursos necessários para ação eram aqueles relacionados à manutenção da própria equipe técnica e de coordenação (pagamento dos salários) e aos gastos para a equipe ir a campo (transporte, hotel, alimentação), organizar as capacitações (agenda dos técnicos aptos a capacitar), estratégias e logística envolvidas.

O Secretário comenta esta questão:

Uma vez encontrei um cara e ele me disse: “Você deve estar gastando milhões, porque a Secretaria está com muita visibilidade”, e eu disse: “Você está louco, gastamos 9 milhões no projeto, não era nada, um viaduto custa 30, o que deu muita visibilidade é porque todos os municípios desenvolviam ações e quando a CETESB assumiu a capacitação para o licenciamento municipal, que também fortaleceu o poder local, a coisa ficou incrível”. O que tinha de dinheiro? Você transmitia conhecimento e empoderava as pessoas, o dinheiro aparece quando você começa a fazer as coisas.

Para exemplificar a questão da integração hierárquica entre entidades envolvidas no Programa, apresentamos depoimentos obtidos nas entrevistas realizadas, que tratam da relação entre Estado e Município.

Para o Secretário Graziano, essa conquista se deu em função do seu esforço de se deslocar por todo o Estado e falar diretamente aos prefeitos, cara a cara, sobre o programa:

O Ubirajara (então chefe de gabinete e coordenador do programa) articulou viagens minhas para todas as regiões do Estado, fiz 19 reuniões para fazer o proselitismo da política ambiental descentralizada e do MVA. Já avisava que seria dessa forma a relação com os municípios e tirava os deputados da questão, que são os intermediários. Avisava: “Se tirar nota acima de 8, já está na minha lista de prioridade.... se tiver verba para três caminhões de lixo ou equipamento para operar aterro, um deles é seu...” Os caras duvidavam no começo, mas no primeiro ano já ficou valendo... Um contou para o outro e no ano seguinte todos correram atrás... Aí não se tratava mais de ganhar, mas os caras tinham conquistado o caminhão ou a retroescavadeira pela construção da política municipal de meio ambiente. Aí bolei a história do interlocutor, que também foi um *insight* meu. Na verdade, foi criada uma nova categoria de agentes públicos curiosa que fazia o meio de campo entre Estado e Prefeitura. Todos muito animados e envolvidos no processo.

Do ponto de vista de uma representante técnica do Estado para a implementação:

Chamou a atenção a sintonia conquistada pela equipe em relação ao município. Nosso contato direto com o interlocutor permitia uma percepção maior dos problemas locais. Dessa maneira, muitas vezes solucionávamos pequenos percalços por telefone. Quando eram problemas mais complexos íamos até o problema ou eles os traziam até nós. Muitas vezes, fazia-se necessária a intervenção dos prefeitos, que sempre nos receberam muito bem.

Com relação às regras de decisão, a coordenação do programa desenvolveu um índice: o Índice de Avaliação Ambiental – IAA, que, conforme exposto, avalia as ações prioritárias desenvolvidas, premia aqueles que se mostram dispostos aos desafios (proatividade) e também considera os passivos ambientais, ou seja, pendências junto aos órgãos ambientais. A proposição desse índice parece muito adequada, mas a avaliação das ações, tendo por base apenas aquilo que é declarado pelos técnicos municipais em seus Planos de Ação, sem um sistema de auditoria e monitoramento sistemático, parece temerário. Esta é mais uma das questões que deve ser avaliada pela coordenação do Programa: ampliar a estrutura de monitoramento de forma a validar o IAA alcançado pelo município.

4.8.3 Variáveis não normativas que condicionam a implementação

Este item diz respeito à receptividade externa ao Programa: apoio da mídia, avaliação das entidades não governamentais.

Com o intuito de buscar material para avaliar esses quesitos, foram entrevistados atores externos ao ambiente da SMA e das Secretarias de Meio Ambiente Municipais que pudessem indicar o alcance do Programa. A posição dos entrevistados deixa claro que o PMVA não é um Programa popular, cuja existência é conhecida pelo cidadão comum:

“Há pouco conhecimento de sua existência, não é participativo, embora haja engajamento de alguns da sociedade, há pouca transparência de suas ações, assim como de sua eficácia”, diz Roberto Bleier, ativista ambiental de São Sebastião. Na mesma direção vai a observação de Roberto Francine, do Instituto Pólis: “Se você fizer uma enquete com as pessoas, senso comum, 98% não vai saber do que se trata, nem para que serve, mesmo na Prefeitura só sabe quem passa a informação, Meio Ambiente, Planejamento e Obras”.

Com relação às mídias estadual e regionais (rádio, TV, redes locais), segundo o formulador do PMVA:

Não tinha um trabalho planejado, a mídia local eles mesmos faziam. Tinha outros trabalhos da SMA que eram mais midiáticos... Era um trabalho muito descentralizado, a imprensa regional cobria quando eu ia nos eventos, fazia reunião com 40 prefeitos, era muito legal... maravilhoso...

Segundo uma das pessoas da equipe técnica estadual do PMVA, “havia cobertura estadual e local. Vários meios de comunicação foram utilizados: tv, rádio municipal, rádio

comunitária, jornais, entre outros”. Com relação à lógica da receptividade local, segundo Cristiane Gil, de Ubatuba, “a mídia local sempre se sensibilizou quanto aos assuntos que foram tratados e necessários para que realmente o município se adequasse às normativas do Programa, bem como promovesse o estabelecimento de leis que visassem à qualidade ambiental”. No entanto, fica claro que as Prefeituras se empenham na divulgação quando são classificadas e recebem o certificado de Município VerdeAzul.

Com relação a envolver outros setores sociais no Programa, diz seu formulador:

Como uma das diretivas era colocar o Conselho Municipal de Meio Ambiente para funcionar, nele deveriam estar representadas essas forças locais, as entidades, e isso era critério para a nota de desenvolvimento institucional local. Mas eu não articulei esses segmentos. Eu estimulava representantes de outros segmentos quando os encontrava; perguntava: “Você está no Conselho de Meio Ambiente? Tem que participar”. Essas entidades tinham mais influência nos Comitês de Bacias e também queriam fechar convênios, depois nós articulamos tudo. No geral, acho que houve um aumento da participação do terceiro setor em todo esse processo, puxado pela descentralização, eles encontraram espaços de atuação e de contato, não tinham que vir para São Paulo para falar com o Secretário de Estado. Descentralizou e desconcentrou.

Segundo uma pessoa da equipe técnica estadual, o apoio de outros setores foi sendo conquistado, gradativamente, durante os primeiros anos, após o lançamento do programa, em julho de 2007. Já com relação à então Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Ubatuba,

o Programa foi divulgado via imprensa local e divulgado em todos os departamentos do executivo. E, considerando que as diversas ONGs atuantes no município compunham o Conselho Municipal de Meio Ambiente, posso considerar que houve apoio, pois todos os que tinham acesso a importância do Programa para o município, se sensibilizaram e participaram da sua implementação.

4.9 A continuidade do Programa

A boa inserção do PMVA no âmbito da SMA e o apoio conquistado junto à maioria dos municípios do Estado permitiram que o Programa tivesse continuidade ao longo dos anos, indo além da gestão Serra/Graziano. Os elementos que levaram a essa continuidade foram explicitados por dois dos coordenadores do Programa nas gestões do Secretário Bruno Covas e Patrícia Iglecias, respectivamente Ricardo Montoro e Lie Schutzer.

Questionados sobre o fato de o PMVA ter quebrado a tradição de descontinuidade de programas e políticas, mantendo-se durante três governos, as avaliações dos dois repousa na ideia que o programa permitiu uma interlocução de fato entre estado e municípios e, por isso, ganhou perenidade. Segundo Ricardo Montoro:

No meu entender, é a melhor interlocução em termos de programa de governo [...] O Xico teve a ideia de começar e os Secretários continuaram porque viram que o Programa era uma grande possibilidade. Eu vim para a Secretaria em função do Programa, o Bruno considerou a necessidade de uma pessoa com experiência política, então evidentemente precisa de um toque político e de um entusiasmo.

Já Lie Schutzer faz a seguinte avaliação:

Eu acho que a continuidade do programa se deve à estrutura dele e à forma como foi implantado. É um Programa que, mesmo nos anos em que a adesão não é tão grande, ainda assim a maior parte dos municípios paulistas participa efetivamente. E você vê que as pessoas realmente estão envolvidas. A força do programa está na importância que os municípios dão a ele.

Apesar de existir uma decisão política que resultou na continuidade, pareceu interessante questionar os dois coordenadores do programa quanto à existência de alguma orientação específica recebida dos titulares da pasta nos governos seguintes, além do “toque político” apontado por Montoro que o Secretário queria imprimir ao Programa. Montoro afirma que o Secretário e seu Adjunto valorizavam o PMVA e queriam conferir a ele um status institucional de Coordenadoria (forma de organização institucional das áreas técnicas da SMA), mas não conseguiram por falta de apoio das assessorias diretas do Governador, em função de falta de verbas. Já Lie conta que a secretária Patrícia Iglesias “fala que o programa pode ser fortalecido. Tecnicamente pode ser fortalecido. Que o potencial do Programa deve refletir na qualidade ambiental do Estado. Que o Programa deve trazer resultado efetivo”.

A avaliação geral do Programa pelos dois coincide: ambos consideram que houve avanços e citam os números de adesões ao longo dos anos como comprovação. Além disso, citam o fato de que as diretivas apresentaram melhora numérica em termos de desempenho dos municípios na gestão da qualidade ambiental. Segundo Lie:

Você percebe os avanços no ICTEM, um indicador que surgiu junto com o Programa, O IQR, Conselho Ambiental, Estrutura Ambiental, mas o Programa demanda ajustes, porque muitos municípios têm Conselhos, mas até que ponto esses conselhos funcionam como deveriam funcionar?

Já Montoro vê como uma fragilidade do programa a questão da demanda por recursos financeiros, que é constante por parte dos municípios, mas que o PMVA não tem como atender.

Outras duas questões abordadas junto aos coordenadores subsequentes à primeira geração do PMVA foram relativas à relação Estado/Município e à capacidade de coordenação desse programa por parte da equipe do Estado. Lie afirma:

Eu acho que temos capacidade de coordenação, estamos na oitava edição com sucesso. Pode ser aperfeiçoado tecnicamente. O estado poderia usar melhor as informações que o município aporta, e o estado pode ter uma melhor relação com os municípios e, assim, estabelecer um trabalho conjunto.

Do ponto de vista de Montoro:

O grande segredo de qualquer política pública é transmitir a responsabilidade para o município. Então nesse programa, você tem as diretrizes e você procura dotar o município de conhecimento para que ele toque as diretrizes corretamente, então

difficilmente você dá equipamentos, você ensina como o município deve cuidar. Ensinar é um termo um pouco paternalista, mas você transmite o conhecimento para o município. Porque essa relação que o Estado mantém com o município é a mais saudável possível.

Com relação à capacidade de coordenação do estado, ele acredita que o corpo técnico da SMA

tem uma capacidade muito grande de interlocução, tem videoconferências, tem tira-teima, a coordenadoria do PMVA está sempre aberta ao ensinamento e a atender o interlocutor. Tem reuniões em São Paulo, reuniões regionais, 20 reuniões, porque a gente não pode ir em todos os municípios, né... e sempre valorizando os municípios.

Essas foram as questões dirigidas aos coordenadores do PMVA, relacionadas ao funcionamento do programa. Outras opiniões destes e outros interlocutores responsáveis pelo programa serão apresentadas quando tratarmos da experiência dos municípios do Litoral Norte com relação ao PMVA.

4.10 Conclusões iniciais

A Secretaria do Meio Ambiente denota ter condições técnicas para estruturar o programa, utilizando todo o seu corpo de funcionários especializados e qualificados para auxiliar na proposição de ações, e, assim, por meio do PMVA, correlacionar uma série de políticas estaduais e locais antes isoladas.

Os técnicos responsáveis por colocar o programa na rua fazem-no de modo sistemático, embora sem utilizar o seu poder discricionário de avaliação e adaptação de regras, o que por vezes seria necessário, especialmente ao serem questionados sobre algum problema com relação às diretivas.

Há uma falha, do nosso ponto de vista, na fase de concepção do Programa, dado que não há o envolvimento de ao menos parcela dos municípios nesse processo – caso contrário, estratégias mais inovadoras poderiam ter sido incluídas e os fatores de rejeição ou inércia em relação à proposta poderiam ser minimizados.

Outra fragilidade denotada é a falta de monitoramento sistemático das ações relatadas pelos municípios em seus relatórios anuais, o que permite “blefes” nas informações por parte dos municípios.

Apesar de o Secretário Francisco Graziano considerar positivo o fato de pouco recurso financeiro ser alocado no projeto, esse fator pode ser um limitante para a consecução das ações por parte dos municípios, que, como descrito, estão sempre em procedimento de demanda de recursos.

Na formulação do PMVA, o Secretário Francisco Graziano afirmou que desejava que o Programa fosse uma espécie de prova para os municípios, na qual aquele que “passasse” receberia recursos e apoio.

Será que o Programa é mais que uma prova? A resposta a este questionamento está relacionada à internalização das diretivas nas políticas e nas ações municipais, o que deve ser realizado de forma sistemática, como forma de avaliação do alcance do próprio Programa. Os municípios preparam relatórios sobre o andamento das diretivas, recebem notas, mas não há acompanhamento ou auditoria sistemática para garantir que as ações tenham sido executadas, e assim não se garante a efetividade das ações relatadas, conforme deseja a Secretária Patrícia Iglecias.

A baixa pontuação não significa necessariamente a inexistência de política ambiental no município; ela pode indicar que há baixa sensibilidade dos gestores do programa no estado e daqueles que estabelecem as ações, face à diversidade das realidades regionais, fato fortalecido pela falta de influência dos municípios sobre a construção das diretivas e ações.

Fica clara a necessidade de uma avaliação profunda, especialmente sob a ótica municipal, dos motivos do baixo retorno em termos de atendimento das diretivas. Devem ser repensados os instrumentos de estímulo oferecidos à adesão e à realização das ações, pois as prioridades identificadas pelo Estado não são necessariamente as mesmas dos Municípios. Desse modo, evidencia-se que a perspectiva municipal deve ser incorporada ao Programa, pois, até este momento, só os técnicos Estado definem o que deve ser feito – exemplo claro de estrutura top-down de decisão e de execução. A avaliação do LN pode ser um início dessa interlocução, como veremos adiante.

Até que ponto a descentralização da política ambiental foi atingida com o suporte do PMVA? O tema chegou às agendas municipais, mas não se pode afirmar ainda se provocou mudanças profundas.

Outro fator que deve ser repensado é a periodicidade da avaliação, considerando o ciclo mínimo para discussão, estabelecimento e realização de ações básicas, como as previstas. Para algumas das diretivas, se a avaliação fosse quadrienal ou mesmo bienal, as ações propostas não teriam mais condições de serem atingidas? Trata-se de questões que ainda podem ser exploradas.

5. CAPÍTULO III: A IMPLEMENTAÇÃO DO PMVA NO LITORAL NORTE PAULISTA – Análise bottom-up

5.1 Introdução

No capítulo anterior, foram apresentadas as características e diretrizes do PMVA, sua concepção como Programa Estadual e os principais números que demonstram a sua penetração no território paulista. A análise top-down, assim, permitiu a caracterização e avaliação do programa a partir daqueles que o formularam.

Neste capítulo, será apresentado outro ponto de vista, que, dentro do modelo de implementação de políticas públicas, é chamado de bottom-up. O Programa será analisado agora sob o ponto de vista de seus implementadores, ou seja, os titulares e os técnicos das administrações públicas municipais do Litoral Norte do Estado de São Paulo, mas também foram chamados a opinar representantes das entidades não governamentais da região. Todos foram estimulados a falar sobre a percepção dos problemas ambientais mais graves da região, sobre o histórico das políticas municipais de meio ambiente e sobre o grau de receptividade em relação ao PMVA, e, por fim, a fazer uma avaliação geral sobre o Programa em tela.

A comparação entre as perspectivas top-down e bottom-up permite contrapor aquilo que foi concebido pelo programa, com a real aplicação em uma região. Apesar do Litoral Norte ser uma região de pequenas dimensões, com apenas quatro municípios, o tema ambiental é presente e permeia a vida de toda a população.

Como será apresentado, o desempenho dos municípios do Litoral Norte no PMVA, se comparado com de outras regiões do estado (Tabela 3, p. 66), não pode ser considerado exemplar. Diante desta primeira constatação, vem a questão: como uma região onde o componente ambiental é tão forte pode ter um desempenho mediano ou fraco, num programa que se dispõe a disseminar a política ambiental de forma horizontal?

Daí surge a correlação que se busca estabelecer, entre as características e problemas da região segundo os dados oficiais, com a percepção dos problemas ambientais pelos representantes das administrações municipais e das entidades da sociedade civil e com as diretrizes e ações propostas pelo PMVA.

Assim, este capítulo está organizado em duas partes: na primeira, será apresentada a caracterização geral do Litoral Norte a partir de dados oficiais, assim como a percepção desses problemas por parte dos entrevistados e a forma como eles vêm sendo enfrentados.

A segunda parte será introduzida com um breve histórico das políticas municipais de meio ambiente e como o PMVA é apropriado pelas administrações municipais – análise que será desenvolvida seguindo as variáveis da perspectiva bottom-up de implementação de políticas públicas.

5.2 Parte I – Caracterização do Litoral Norte: infraestrutura, economia, demografia e questões ambientais

Figura 16 – Mapa Litoral Norte

O Litoral Norte (LN) situa-se na porção sudeste do estado de São Paulo e abrange os municípios de Ubatuba, Caraguatatuba, São Sebastião e Ilhabela. Tem 1.987 km² de extensão territorial, sendo 1.592 km² de áreas continentais e 365 km² de áreas insulares, constituídas pela Ilha de São Sebastião e por outras 61 ilhas, ilhotas e lajes (CBH, 2015). Os municípios do Litoral Norte pertencem à Região Metropolitana do Vale do Paraíba, Serra da Mantiqueira

e Litoral Norte⁹, que, juntamente com as demais regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões do estado, compõem a denominada Macrometrópole Paulista.

Figura 17 – Mapa Litoral Norte – inserção na Macrometrópole Paulista

No Litoral Norte, bem como em toda a Zona Costeira, estão concentrados os principais remanescentes de Mata Atlântica e ecossistemas associados do estado de São Paulo, extremamente ricos em biodiversidade, além de áreas especialmente frágeis do ponto de vista ambiental, muitas das quais legalmente protegidas. Do ponto de vista do relevo, a região se destaca pela presença das escarpas íngremes da Serra do Mar, muito próximas à linha da costa. Estas características, somadas à existência de praias e costões rochosos, conferiram à região um grande potencial para o desenvolvimento de atividades turísticas.

Abaixo podem ser visualizados o mapa com os remanescentes vegetais do Litoral Norte, e, em seguida, as tabelas onde constam, por município, as áreas com vegetação nativa, seu percentual em relação à área do município e o percentual em relação à vegetação do Litoral Norte. Fica patente que os municípios de Ilhabela e Ubatuba são aqueles que apresentam maior área com cobertura vegetal.

⁹ A Região Metropolitana do Vale do Paraíba, Serra da Mantiqueira e Litoral Norte foi criada pela Lei Complementar Estadual 1.166, de 9 de janeiro de 2012, abrangendo 39 municípios, incluindo os quatro municípios pertencentes ao subsetor Litoral Norte da Zona Costeira do estado de São Paulo.

Figura 18 – Mapa Litoral Norte – Remanescentes Vegetais **Tabela 4 – Vegetação Nativa**

Município	Vegetação nativa (ha)	% em relação à área do município	% em relação à vegetação total do Litoral Norte
Caraguatatuba	36.624,95	75,87	22,31
Ilhabela	30.817,66	88,74	18,77
São Sebastião	34.755,12	86,81	21,17
Ubatuba	61.977,42	87,44	37,75
Litoral Norte	164.175,15	84,66	100,00

Fonte: Inventário Florestal IF, 2009.

Essa rica biodiversidade e os ecossistemas naturais preservados na região levaram à criação de diversas Unidades de Conservação federais, estaduais ou municipais, além das Áreas Naturais Tombadas (ANT), Terras Indígenas (TI) e as Reservas da Biosfera da Mata Atlântica e do Cinturão Verde da Cidade de São Paulo, áreas protegidas reconhecidas internacionalmente pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura).

No Litoral Norte, 140.686,62 ha são recobertos por Unidades de Conservação de Proteção Integral, com destaque ao Parque Estadual da Serra do Mar, ao Parque Estadual de Ilhabela e ao Parque Estadual da Ilha Anchieta, criados na década de 1970. Os planos de manejo dos dois primeiros, aprovados em 2006 e 2015, respectivamente, estabelecem diretrizes de uso não apenas para as áreas incluídas em seu interior, mas, igualmente, para suas zonas de amortecimento, no entorno das unidades de conservação.

Figura 19 – Mapa Litoral Norte – Unidades de Conservação e outras áreas protegidas

Paralelamente, e pressionando os recursos naturais, a região também foi palco de inúmeros investimentos governamentais ligados à implementação de obras industriais, portuárias e logísticas, com impactos significativos em sua dinâmica territorial. O primeiro grande empreendimento foi a construção do Porto de São Sebastião e do Terminal Marítimo Almirante Barroso (Tebar), que teve início na década de 1930. Depois, seguiram-se os investimentos na infraestrutura rodoviária que conecta o litoral ao planalto paulista e os diversos núcleos urbanos litorâneos.

As principais ligações rodoviárias entre o planalto e o Litoral Norte do estado de São Paulo são estabelecidas pela rodovia dos Tamoios (SP-099), que interliga os municípios de São José dos Campos e Caraguatatuba, e a rodovia Oswaldo Cruz (SP-125), que interliga os municípios de Taubaté e Ubatuba. Já na planície costeira, destaca-se a Rodovia Dr. Manoel Hippolyto Rego (SP-055), que corre paralelamente à orla oceânica e interliga os municípios

do Litoral Norte ao estado do Rio de Janeiro e aos demais municípios da Baixada Santista. Recentemente, a Rodovia Tamoios no trecho planalto foi duplicada e está sendo iniciada a duplicação no trecho serra. Também estão em fase final de implantação as vias Contorno Norte e Sul, que facilitarão a circulação entre os municípios do LN.

A partir da descoberta da Camada Pré-Sal na Bacia de Santos, em meados da década de 2000, novos investimentos foram implantados ou estão planejados. Já estão instalados a Unidade de Tratamento de Gás de Caraguatatuba – UTGCA, da Petrobrás, responsável pelo processamento de gás natural extraído do Campo de Mexilhão e adjacências, bem como o Gasoduto Caraguatatuba-Taubaté (GASTAU), que permite o escoamento desse gás para o planalto. Estão previstos novos investimentos associados à cadeia de exploração, produção e transporte de gás e petróleo e a expansão do Porto de São Sebastião, cujo licenciamento ambiental é bastante controverso e encontra-se paralisado.

A conjugação dessas dinâmicas impulsionou o desenvolvimento econômico da região e a consolidação de novas dinâmicas territoriais. O Porto de São Sebastião, por exemplo, produziu um impacto substantivo na produção do PIB e na geração de emprego e renda. Já o desenvolvimento da atividade turística, fortemente atrelado à construção da infraestrutura rodoviária, impulsionou o parcelamento do solo para a edificação de casas de veraneio e de estruturas hoteleiras, impulsionando o desenvolvimento das atividades de comércio, de serviços e da construção civil.

Abaixo podem ser visualizadas duas tabelas que demonstram a dinâmica econômica da região. Na primeira pode ser identificada a evolução do Produto Interno Bruto – PIB de cada um dos municípios entre 2000 e 2010, e a relação do PIB de cada município com o do estado e com o PIB geral do Litoral Norte. Na segunda, é apresentado o valor adicionado para cada um dos setores de da economia (serviços, agropecuária, indústria e o setor de administração pública, que é particularmente importante na região).

Tabela 5 - PIB em milhões de reais correntes e em relação ao PIB do ESP e do Litoral Norte

Município	Em milhões de reais		Em relação ao PIB do ESP (%)		Em relação ao PIB do Litoral Norte (%)	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Caraguatatuba	421,87	1.344,03	0,10	0,11	15,02	23,41
Ilhabela	98,42	343,84	0,02	0,03	3,50	5,99
São Sebastião	1.925,46	3.132,30	0,45	0,25	68,55	54,56
Ubatuba	362,98	920,74	0,09	0,07	12,92	16,04
Litoral Norte	2.808,73	5.740,91	0,66	0,46	100,00	100,00
Estado de São Paulo	424.161,30	1.247.595,95	100,00	100,00		

Fonte: SEADE, 2015.

No que se refere à geração de bens e serviços medidos por meio PIB, observa-se um quadro bastante desigual em relação aos municípios do Litoral Norte. Em termos absolutos, houve um incremento do PIB entre 2000 e 2010 nos quatro municípios analisados.

Em termos relativos, entretanto, o município de São Sebastião foi o único que sofreu diminuição da participação relativa de seu PIB em relação ao PIB do Litoral Norte entre 2000 e 2010, passando de 68,55% para 54,56%, respectivamente. Todos os demais municípios tiveram um incremento desta participação relativa, com destaque para Caraguatatuba, que passou de 15,02% em 2000 para 23,41% em 2010, um aumento superior a 8%. Apesar disso, os percentuais de São Sebastião são significativamente mais altos em relação aos dos demais municípios.

Tabela 6 - Valor Adicionado por setor da economia em 2010 (em milhões de reais)

Município	Serviços	Agropecuária	Indústria	Administração Pública	Total
Caraguatatuba	966,23	4,51	231,15	237,64	1.439,52
Ilhabela	268,67	6,35	44,82	75,41	395,26
São Sebastião	1.525,80	10,84	186,58	268,88	1.992,09
Ubatuba	710,59	15,44	132,89	174,21	1.033,13
Litoral Norte	3.471,29	37,14	595,44	756,14	4.860,00

Fonte: SEADE, 2015.

No tocante à participação do Valor Adicionado¹⁰ por setor da atividade econômica, percebe-se a relevância do setor de serviços para a geração de riqueza em todos os municípios do Litoral Norte. Em termos percentuais, os quatro municípios apresentaram mais de 67% de seu Valor Adicionado proveniente do setor no ano de 2010, sendo que, em São Sebastião, este índice chegou a 76,59%. Já em termos absolutos, o município de São Sebastião também foi o que mais se destacou em termos do Valor Adicionado pelo setor de serviços, com mais de 1,5 bilhão de reais produzidos em 2010. Em grande medida, a proeminência deste setor no Litoral Norte se deve ao fato dele contemplar as atividades de comércio e de turismo, atividades economicamente importantes na região. Em proporções bem mais baixas, o setor da administração pública é o segundo de maior destaque no contexto do Litoral Norte, chegando a quase 20% do Valor Adicionado total no município de Ilhabela. Em seguida, aparece o setor industrial, variando de 9,36%, em São Sebastião, a 16,06%, em Caraguatatuba e, por fim, o setor agropecuário, com um papel praticamente inexpressivo no que tange à geração de riqueza municipal.

Outro processo alavancado pela descoberta do Pré-Sal e atividades correlatas foi o crescimento demográfico explosivo e a expansão da mancha urbana, gerando impactos socioambientais de grande envergadura. Em um espaço de grande exiguidade de planícies costeiras apropriadas ao assentamento urbano, os processos de expansão urbana e de crescimento populacional frequentemente redundam na ocupação de áreas impróprias à construção habitacional. Além disso, a valorização de terras e a especulação imobiliária provocam o deslocamento da população de baixa renda para áreas desprezadas pelo mercado imobiliário formal, impulsionando ainda mais a expansão urbana desordenada sobre áreas de

¹⁰ O Valor Adicionado equivale ao PIB menos os impostos sobre produtos líquidos de subsídios.

grande fragilidade ambiental – como mangues, áreas de várzea ou as vertentes da Serra do Mar.

Desde a década de 1970 a região tem apresentado crescimento demográfico acentuado. O município de Caraguatatuba é aquele que comporta o maior volume populacional do Litoral Norte, com mais de 100 mil habitantes em 2010, ao contrário do município de Ilhabela, com pouco mais de 28 mil habitantes no mesmo ano. Nos quatro municípios, há uma preponderância evidente da população urbana sobre a população rural (IBGE, 2010).

Tabela 7 - População residente e Taxa Geométrica de Crescimento Anual (TGCA)

Município	1991	2000	2010	1991-2000		2000-2010	
				(hab)	tgca (%)	(hab)	tgca (%)
Caraguatatuba	52.878	78.921	100.840	26.043	4,55	21.919	2,48
Ilhabela	13.538	20.836	28.196	7.298	4,91	7.360	3,07
São Sebastião	33.890	58.038	73.942	24.148	6,16	15.904	2,45
Ubatuba	47.398	66.861	78.801	19.463	3,90	11.940	1,66
Litoral Norte	147.704	224.656	281.779	76.952	4,77	57.123	2,29
Litoral ESP	1.314.898	1.639.596	1.877.287	324.698	2,48	237.691	1,36

Fonte: Censo, 1991, 2000, 2010.

As Taxas Geométricas de Crescimento Populacional Anual (TGCA's), por sua vez, evidenciam claro vigor no que tange o crescimento populacional no Litoral Norte, tanto na década de 1990 quanto na de 2000. Enquanto o estado cresceu às taxas de 1,80% e de 1,09% ao ano nestas duas décadas, o Litoral Norte apresentou as taxas de 4,77% e de 2,29% ao ano, respectivamente. Embora os quatro municípios tenham apresentado TGCA's superiores às do estado nas décadas analisadas, os destaques neste quesito são São Sebastião, na década de 1990, com 6,16% ao ano, e Ilhabela, na década de 2000, com 3,07% ao ano. Em termos absolutos, contudo, o incremento populacional de Ilhabela foi o menor do Litoral Norte, ao passo que o maior foi verificado em Caraguatatuba, que incorporou mais de 21 mil novos habitantes entre 2000 e 2010.

Embora tenha sido observada uma tendência de desaceleração no ritmo de crescimento da população no Litoral Norte entre as décadas de 1990 e 2000, é importante frisar que a maior parte dos municípios ainda mantém taxas superiores às do estado.

Como agravante, o intenso processo de urbanização verificado no Litoral Norte e em boa parte do litoral paulista não foi acompanhado por melhorias nos sistemas de infraestrutura básica, que inclui o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana, o manejo de resíduos sólidos e a drenagem de águas pluviais. A insuficiência destes sistemas fica ainda mais evidente nos períodos de alta temporada, em que ocorre um aumento expressivo na demanda. Os impactos decorrentes desta situação se associam, dentre outros, à saturação dos sistemas viários, à deficiência dos sistemas de distribuição de água e de energia elétrica, bem como à disposição inadequada de esgoto e de resíduos sólidos, o que leva à precarização das condições sanitárias, à poluição do meio ambiente e ao agravamento das condições de vida.

Figura 20 – Mapa Litoral Norte – domicílios ligados à rede coletora de esgoto 2010

Tabela 8 - Infra. ambiental domiciliar 2010

Município	Domicílios com abastecimento de água (%)	Domicílios com coleta de esgoto (%)	Domicílios com coleta de lixo (%)	Domicílios com energia elétrica (%)
Caraguatatuba	96,34	56,05	99,24	99,64
Ilhabela	80,85	7,32	98,99	98,49
São Sebastião	69,97	52,02	99,60	99,68
Ubatuba	73,32	27,00	99,41	98,79
Litoral Norte	80,29	41,39	98,01	97,95

Fonte: Censo (IBGE), 2010.

A SABESP é a concessionária que atende os quatro municípios da região; porém, esse atendimento se concentra nos centros urbanos, onde há economia de escala para a empresa, o que deixa boa parte dos bairros distantes dos centros sendo atendidos por sistemas isolados e, muitas vezes, precários. De acordo com o Relatório de Situação do CBH, a população das áreas não atendidas pela Sabesp recorre às captações alternativas de água que, mesmo sem tratamento, abastecem uma população significativa: mais de 63 mil pessoas, entre população fixa e flutuante, segundo o Relatório Situacional da Comissão Permanente de Acompanhamento da Qualidade da Água para Consumo Humano do Litoral Norte (CPÁgua). No município de Ubatuba, dados disponibilizados pelo Ministério da Saúde por meio do DATASUS indicam que 25% da população do município são atendidos por fontes alternativas de água (CBH, 2015).

Já em relação ao sistema de coleta de esgoto, a situação é bem mais crítica. Embora todos os municípios tenham apresentado uma ampliação nos percentuais de cobertura desse sistema entre 2000 e 2010, os índices neste ano ainda revelaram uma situação de extrema precariedade. Os municípios que apresentaram os piores índices foram Ilhabela e Ubatuba, com apenas 7,32% e 27,00% de cobertura, respectivamente.

Todos os municípios do Litoral Norte também compartilham de um mesmo problema, que é a falta de local adequado para a deposição de resíduos sólidos. Isso os obrigou a exportar para aterros licenciados no Vale do Paraíba, sendo que todos os municípios a partir de 2015 passaram a depositar em aterro localizado no município de Jambuí, mas com um custo financeiro alto. Os municípios preocupados com essa questão prepararam seus Planos Diretores de Resíduos Sólidos, respondendo à Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/10).

Adicionalmente, o avanço da urbanização precária e sem infraestrutura sobre áreas frágeis e suscetíveis à ocorrência de fenômenos naturais, como inundações e deslizamentos, aumenta a exposição da população aos riscos e perigos ambientais.

Essa dinâmica tende a se acentuar ao longo das próximas décadas em face das novas configurações produtivas que emergem da descoberta e exploração da Camada Pré-Sal, com possíveis impactos no crescimento populacional e urbano, e em função das alterações provocadas pelas mudanças climáticas globais.

É importante considerar, também, que a população dos municípios litorâneos apresenta um incremento significativo durante os meses de verão, o que gera um aumento da demanda dos já insuficientes sistemas de saneamento básico, ampliando ainda mais os impactos ambientais decorrentes.

No Litoral Norte há uma relação entre índices de balneabilidade ruins e baixo percentual de cobertura dos sistemas de coleta de esgoto, correspondente a apenas 7,32%. Os esgotos não coletados são jogados diretamente nos córregos que deságuam no mar, o que afeta negativamente a qualidade destas águas.

Figura 21 – Mapa Litoral Norte: balneabilidade das Praias/2010

Tabela 9 - Balneabilidade das praias do litoral paulista em 2010 (%)

Município	ótima	boa	regular	ruim	péssima
Caraguatatuba	0	50	25	12,5	12,5
Ilhabela	0	0	66,67	33,33	0
São Sebastião	0	15,38	69,23	11,54	3,85
Ubatuba	12,5	45,83	29,17	4,17	8,33
Litoral Norte	4,29	27,14	50	12,86	5,71

Fonte: CETESB, 2015.

A soma dos enormes investimentos em infraestrutura viária, com o crescimento demográfico e a escassez de áreas adequadas para ocupação, tem como resultado o crescimento dos assentamentos precários e áreas de ocupação irregular. Os assentamentos precários incluem favelas, loteamentos irregulares ou outras formas de ocupação do território de forma precária e irregular. Os assentamentos precários presentes nos municípios do Litoral Norte, num total de 169, segundo dados organizados pelo Instituto Pólis (2013), têm como característica principal estarem localizados em áreas de risco e de proteção ambiental. À precariedade dos assentamentos e das habitações de baixa renda, predominantemente autoconstruídas e de baixa qualidade, também se associam conflitos de propriedade fundiária e irregularidades diversas dos loteamentos. Uma das características desses assentamentos é a sua localização nos morros do município. Outra característica é a falta de infraestrutura decorrente nesses núcleos, que registram a ausência de esgotamento sanitário, água tratada, drenagem pluvial e em alguns casos, pavimentação. Alguns núcleos isolados que se localizam em áreas urbanas afastadas, apresentam inclusive, ausência de energia elétrica.

Como será apresentado, este é o problema mais citado entre os entrevistados da região e considerado gerador dos demais problemas apontados. O espraiamento de assentamentos precários nas áreas distantes da orla tem pelo menos duas consequências: pressiona áreas frágeis do ponto de vista ambiental, muitas vezes legalmente protegidas, e degrada a qualidade dos recursos hídricos pelo lançamento de esgoto *in natura* nos corpos d'água ou pela contaminação do solo além do perigo a que se expõe a própria população.

Abaixo podem ser visualizados o mapa dos assentamentos precários do LN e a tabela que apresenta o número de assentamentos precários ou núcleos irregulares por município.

Figura 22 – Mapa Litoral Norte – Assentamentos Precários

Tabela 10 - Assentamentos precários e núcleos irregulares no LN ¹¹

Município	Núcleos
Caraguatatuba	19
Ilhabela	15
Ubatuba	64
São Sebastião	71

Fonte: Instituto Pólis, 2013

Para finalizar este item, vale destacar os instrumentos e fóruns de gestão ambiental que a região dispõe. Existem inúmeros instrumentos de gestão para esse território. Um dos exemplos diz respeito à regulação do ordenamento territorial no litoral paulista que é

¹¹ Deve-se registrar que o Poder Público de Ubatuba afirma que não há ocupações precárias com características de favelas no município. Todas as ocupações precárias são caracterizadas como “núcleos irregulares”.

determinada por diversas leis municipais e estaduais, entre as quais destacamos o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE). Este instrumento é derivado da Política Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei Federal nº 7.661/88 e Decreto nº 5.300/04) e da Política Estadual de Gerenciamento Costeiro (Lei Estadual nº 10.019/98). O Litoral Norte é um dos setores costeiros do Estado de São e desde 2004 conta com Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), ora sendo atualizado (2016). O Fórum de discussão do ZEE é o Grupo Setorial de Gerenciamento Costeiro, com participação de órgão do estado, municípios e sociedade civil.

Os instrumentos de ordenamento, como o Plano Diretor Municipal, as Leis de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), o ZEE e mesmo o futuro Plano Diretor Urbano Integrado (PDUI), em conjunto estabelecem regras de uso e ocupação do solo e, muitas vezes, incluem a formação de instâncias participativas na elaboração, implementação e gestão de tais políticas. A relação dos principais instrumentos disponíveis em cada município é apresentada abaixo¹².

Tabela 11 - Principais instrumentos de ordenamento territorial

Município	Plano Diretor	LUOS	ZEE	Região Metropolitana
Caraguatatuba	2011	-	2004	2012
Ilhabela	2006	-	2004	2012
São Sebastião	1997	1978 / 1987	2004	2012
Ubatuba	2006	-	2004	2012

Fonte: Instituto Pólis, 2013.

Vale ser destacada a figura do Comitê de Bacias Hidrográficas, criado em 1997, que em sua composição congrega representantes de órgãos estaduais, prefeituras municipais, ONGs e usuários de recursos hídricos. O CBH-LN tem em sua pauta não só o comprometimento com a disponibilidade da água em qualidade e quantidade adequada para atendimento das demandas da população, como também promove pautas integradoras com outras instâncias de articulação, passando a ser uma referência técnica e política para a região. Entre seus méritos, estão a disponibilização anual de recursos para projetos de interesse local, via Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FEHIDRO, o debate e a elaboração do Plano de

¹² Os Planos de Manejo das Unidades de Conservação, mencionadas anteriormente, também compõem o rol de instrumentos que interferem na regulação do ordenamento territorial que pressupõem a conformação de colegiados participativos para sua elaboração, implementação e gestão.

Bacias, com metas para melhoria dos serviços de saneamento, assim como o acompanhamento anual dos indicadores da situação dos recursos hídricos da região.

Outro espaço de discussão são os Conselhos Gestores dos vários Núcleos do Parque Estadual da Serra do Mar (Picinguaba, Caraguatatuba, São Sebastião), além do Grupos Gestores do Parque Estadual de Ilhabela e da Ilha Anchieta, e da APA Marinha.

A população do Litoral Norte está organizada em diversas entidades civis, como sindicatos, ONGs, institutos, associações de moradores de bairros, entidades representativas de classes profissionais, entre outros, cujo tema principal frequentemente tange questões ambientais e de planejamento urbano visando à busca do desenvolvimento sustentável. Como aponta o Instituto Pólis (2013), muitas destas organizações já manifestam um posicionamento crítico frente ao novo cenário que vem se desenhando ao litoral em decorrência dos projetos de desenvolvimento concebidos à região.

Considerando este contexto, fica claro por que os municípios do Litoral Norte já estão atentos à política ambiental, mas fica o alerta para que as políticas públicas sejam moldadas para criar medidas mitigadoras e de adaptação ao cenário projetado ao litoral paulista e, especificamente, ao Litoral Norte.

5.2.1 A percepção dos problemas

Como apresentado no item **Metodologia**, foram entrevistados vinte¹³ representantes dos poderes públicos municipais e da sociedade civil do Litoral Norte para avaliar suas percepções em relação aos problemas ambientais da região e às estratégias utilizadas ou necessárias para o enfrentamento deles. Abaixo serão apresentados os resultados dessa avaliação.

Os entrevistados foram estimulados a identificar os quatro problemas ambientais que consideravam mais sérios na região. Esses problemas são coincidentes com o que foi apresentado anteriormente, mas aqui eles são qualificados, segundo a percepção dos entrevistados.

¹³ Além dos 20 entrevistados tivemos colaboração de Conrado Becker, Gilmar Rocha e Marcos Roberto dos Santos, todos de Ubatuba, que ajudaram na construção do histórico de criação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

Tabela 12 - Problemas ambientais identificados, seguindo a ordem dos mais citados

Problemas/Municípios (número de entrevistados)	Ubatuba (5)	Caraguatatuba (5)	Ilhabela (5)	São Sebastião (4)	TOTAL 19
1- Ocupação Irregular em Áreas Protegidas	4	5	3	4	16
2- Saneamento básico (tratamento de esgoto)	4	2	5	4	15
3- Resíduos sólidos em particular	4	5	3	2	14
4- Gestão ineficiente e falta de fiscalização (Estado e Município)	1	2		3	6
5- Drenagem /Enchentes		4		1	5
6-Poluição dos rios/balneabilidade das praias	1	3		1	5
7-Desmatamento /Falta de arborização urbana		1	1	1	3
8-Caça/Extração irregular (palmito e outros)	1		1		2
9- Educação Ambiental/aspectos culturais		1	1		2
10 - Áreas de risco			1		1
11- Conflitos no mar (sobrepesca, restrição aos pescadores artesanais, pré-sal)	1				1
12- Mudança climática (desinformação)	1				1
13- Falta de empoderamento da sociedade civil				1	1
14- Exploração minerária (areia)	1				1
15- Criação de Unidades de Conservação com exclusão da população tradicional	1				1

Fonte: Tabulação dos dados das entrevistas com representantes regionais.

Entre os 15 problemas citados, os quatro que se destacam são: a ocupação irregular; a falta de tratamento e disposição final de esgotos sanitários; a coleta e disposição de resíduos sólidos, e a falta de eficiência na gestão.

Segundo os entrevistados, existem dois marcos históricos para identificar a origem destes problemas: o primeiro coincide com a construção da Rodovia Rio-Santos, BR 101, quando se inicia o crescimento urbano e demográfico, notadamente com o aumento do fluxo migratório para o litoral paulista, e o início dos problemas identificados. A construção dessa rodovia teve início na década de 1970, com inauguração oficial em 1985, com o nome de Rodovia Governador Mario Covas. A parte paulista, SP-055, tem o nome de Rodovia Dr. Manoel Hippolyto Rego. Essa rodovia margeia o litoral paulista e fluminense, onde se localizam inúmeras estâncias turísticas, sendo assim um elemento indutor de crescimento. O segundo momento identificado diz respeito ao início dos empreendimentos relacionados à descoberta do Pré-Sal, já em meados da década de 2000. Para o Prefeito de Caraguatatuba, o agravamento se dá após 1997.

Com relação ao enfrentamento desses problemas, para os entrevistados eles estão entrelaçados e tem origem comum. Roberto Bleier, de São Sebastião, que tem uma longa história como ativista ambiental, considera que alguns dos instrumentos para enfrentamento dos problemas são “os conselhos participativos, e grupos de trabalhos, em âmbito municipal e estadual, embora pouco deliberativos e a definição e o aumento de áreas protegidas terrestres e marinhas com a instituição de UCs”. Esses fóruns são apontados como positivos, mas ele lembra que os resultados são muito lentos e não há recursos para sua implementação ou gestão eficientes, seja de parte do poder público municipal ou estadual. Assim, aponta a necessidade maior integração, pois “as parcerias estabelecidas são pontuais e carecem de continuidade e integração e, sobretudo, maior disponibilidade de recursos e interesses ambientais objetivos”.

Na mesma linha, temos o depoimento de Pedro Fernando do Rego, do Instituto Educa Brasil: “Acredito que muitos projetos ruins para o território foram brecados ou melhorados mediante articulação de alguns desses ambientalistas, resultando em debates que têm força até hoje. Porém, o que foi traçado pelos governantes foi executado, de uma forma ou de outra”.

Quando essa questão é colocada para o poder público, são debatidas possibilidades, condições e estratégias para sanar os problemas, conforme será apresentado.

A solução para a ocupação irregular, segundo a maior parte dos entrevistados, depende de uma melhor articulação entre os poderes públicos municipal e estadual e, também, com o Ministério Público, com o consequente fortalecimento da fiscalização e das diretrizes do

Programa de Gerenciamento Costeiro. Parte dos entrevistados entende que, respeitando-se as diretrizes do Zoneamento Ecológico Econômico, boa parte dessa questão será solucionada. Nesta mesma direção, lembrou-se de uma estratégia utilizada pelo Ministério Público para conter as invasões por meio do “congelamento de áreas”, que, como não teve continuidade com outras ações para a solução efetiva, perdeu a validade.

O Prefeito de Caraguatatuba lembra que o projeto Litoral Sustentável foi idealizado para conter esse problema, mas hoje está paralisado. O Secretário de Meio Ambiente de Caraguatatuba caracteriza a questão da seguinte forma:

A sociedade civil denuncia, o município não dá conta e, assim, precisa de mais apoio do Estado e da União. Se nós temos o Parque Estadual em nosso território precisamos de ajuda. A gente demole um barraco e logo mais constroem dois. A Polícia Ambiental tem nos ajudado, mas é difícil solucionar,

Carlos Nunes, da organização Ilhabela Sustentável, dá o seguinte depoimento:

Temos hoje 16 núcleos de ocupação desordenada em Ilhabela, esse número tende a aumentar e não há política pública. Não há secretaria de habitação, apenas uma diretoria, com um funcionário e orçamento de 500 mil reais, sendo que a Prefeitura tem um orçamento de 300 milhões/ano; enfim, isso explica a prioridade que você tem: nenhuma. A única coisa boa disso é que foi feito o PLIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social, que identificou todas as áreas e quantas famílias, agora faltam políticas para resolver o problema.

Com relação ao saneamento, mais especificamente à coleta e ao tratamento de esgotos, Ubatuba preparou seu Plano de Saneamento, previsto na Lei 11.445/07, que trata da Política Nacional de Saneamento, seguindo a demanda do CBH-LN. Contudo, existem vários elementos que tornam a solução do problema cada vez mais complexa.

Um fato citado por grande parte dos entrevistados diz respeito ao município passar a fazer parte da Região Metropolitana do Vale do Paraíba, Serra da Mantiqueira e Litoral Norte. Para os entrevistados, as regras ainda não são claras sobre as consequências dessa nova organização e a Agência Metropolitana ainda não está estruturada, mas o que já se sabe é que o município precisará de aprovação da sua Câmara Municipal para levar à frente a sua proposta de negociação junto à empresa concessionária de água e esgoto a ser contratada. O que antes era um contrato de concessão passa a se chamar de contrato de programa, como explica Denise Formaggia da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária – ABES de Caraguatatuba: “Enfim, mais um ente entra no processo de negociação para a solução do problema”.

Hoje, os municípios do Litoral Norte não contam com contratos de concessão para a operação da SABESP – o serviço ocorre, mas sem os municípios poderem influenciar no que deve ser feito ou exigir metas. O prefeito de Ubatuba, por exemplo, está propondo uma nova

“contratualização” com a empresa de saneamento, em que exigirá que a empresa cumpra metas com relação à qualidade dos rios e não atender a um percentual de ligações residenciais.

Caraguatatuba se distingue dos demais por ter passado de 3% para 80% de coleta de esgoto (incluindo o Sistema Tabatinga, bairro local). Segundo o Prefeito Antônio Carlos, assim, a agenda não é crítica para esse município.

Em Ilhabela, a Prefeitura passou a receber um grande montante de recursos resultantes dos *royalties* do Pré-Sal, e está investindo no saneamento em parceria com a SABESP, que está descapitalizada. Nas palavras do então Secretário do Meio Ambiente André Miragaia,

O que a SABESP não conseguir fazer, o município vai fazer e vai bancar. A Secretaria de Obras está fazendo uma série de obras de ligação de rede, recuperando vias onde passa a rede coletora de esgoto, e, junto com a Secretaria do Meio Ambiente e a Secretaria de Desenvolvimento Social, estamos trabalhando no Se Liga na Rede, movimento para estimular que os proprietários de imóveis se liguem à rede coletora da SABESP.

O Prefeito de Ilhabela, Toninho Colucci, também identifica várias obras que estão investindo recursos municipais:

No Moro Santa Teresinha, investimos mais de 2 milhões de reais na rede coletora de esgoto, elevatórias feitas por conta da Prefeitura. [...] Na Armação, ponta norte, estamos assinando um contrato da ordem de 800 mil reais e vamos atender 60 residências, tudo feito por conta da Prefeitura.

No caso de São Sebastião, Fernando Parodi, técnico da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, comenta o conteúdo do Plano Municipal de Saneamento e as circunstâncias que dificultam a sua implementação:

O Plano prevê a universalização, mas isso custa caro e não chega à prática. Hoje, a SABESP opera sem contrato com os municípios e os Prefeitos estão segurando a assinatura dos contratos com a empresa, de forma a forçar os investimentos, já que existe um passivo, não cumprido pela SABESP. O sistema de saneamento e abastecimento não está crescendo na mesma proporção que a população do Litoral Norte. Tem bairros como Baleia e Camburi que continuam sendo abastecidos por captações particulares, via Sociedade de Amigos. O mesmo acontece em outros municípios e não há data certa para implantação de sistemas oficiais, chutam uma data e alteram quando chega perto do prazo.

Com relação à questão da disposição de resíduos sólidos, como foi apresentado na caracterização inicial, todos os municípios vêm “exportando” seu lixo para um aterro em Jambeiro. O município que historicamente vem buscando solucionar a questão de forma regional é Caraguatatuba. A Secretaria de Meio Ambiente de Caraguatatuba, segundo seu Secretário Auracy Mansano, está à frente da proposição de uma parceria público-privada para instalar um aterro no município de Caraguatatuba, em área que já vem sendo avaliada há muito tempo pelo órgão ambiental estadual e que atenderia a todos os requisitos para

instalação, de modo que poderia receber os resíduos dos quatro municípios do LN. Essa iniciativa também é comentada pelos entrevistados da sociedade civil, Paulo André e Denise, que acreditam que ela vai resolver o problema.

Para Carlos Nunes, da ONG Ilhabela Sustentável, uma questão importante para o município é a triagem do lixo e coleta seletiva, que é um passivo muito grande, lembrando que muito recurso é gasto para levar o lixo para o Vale do Paraíba.

Com relação à falta de eficiência na gestão ambiental, o que apontam é a necessidade de maior integração e comprometimento dos três níveis e governos dentro de suas competências, ou que estas competências sejam mais bem estabelecidas. Cada um dos temas tratados acima apresenta deficiências específicas. Pelo lado do município, a falta de recursos financeiros e de capacidade técnica os tornam lentos e praticamente inoperantes para a solução dessas questões. Pablo Melero, da ONG AMAB Sul de Ilhabela, lembra que o ponto fraco para o enfrentamento dos problemas ambientais é a falta de fiscalização e punição por parte do poder público.

5.3 Parte II – Histórico da gestão ambiental no Litoral Norte e o PMVA

Como foi salientado no capítulo dois, o PMVA foi lançado em 2008, mas as políticas municipais de meio ambiente antecedem a existência do programa. Neste tópico busca-se caracterizar o cenário em que o PMVA foi inserido e como foi internalizado pelas Prefeituras. Essa análise terá por base variáveis da perspectiva bottom-up de implementação de políticas públicas, ou seja, aquela que analisa o Programa do ponto de vista de seus implementadores.

O primeiro município do Litoral Norte a criar sua Secretaria de Meio Ambiente foi São Sebastião, por meio da Lei 848 de 1992. Antecedendo a criação da Secretaria um histórico de lutas lideradas pelo MOPRES, entidade ambientalista muito atuante, que foi estimulada a atuar frente aos problemas decorrentes da instalação do terminal da Petrobrás e dos exercícios de tiro realizado pela Marinha na Ilha de Alcatrazes, entre outras questões. A proposição da Lei teve a colaboração de Paulo Afonso Leme Machado e de outras personalidades das áreas jurídica e ambientalista.

O segundo município a ter uma Secretaria do Meio Ambiente foi Ilhabela, o que ocorreu em 1993 por meio da Lei 498, durante a gestão de Roberto Fazzini. A lei organiza a administração municipal e, em seu artigo oitavo, consta, dentre os órgãos da administração e execução criados, a Secretaria do Meio Ambiente. O histórico de lutas ambientais também antecedeu a institucionalização da área de meio ambiente na administração municipal. Os temas disposição de lixo, tratamento de esgoto e proteção dos manguezais sempre estiveram na linha de frente das demandas do movimento ambientalista.

O terceiro município a ter uma área na administração pública responsável pelo meio ambiente foi Caraguatatuba, cuja secretaria foi criada em 1997, por meio da Lei 616, mas suas atribuições também incluíam a área de urbanismo, sendo chamada de Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente. Em 2002, por meio da Lei 997, é revogada essa lei e criada a Secretaria de Meio Ambiente, Agricultura e Pesca, por meio do Decreto 001 de 2003. Assim, passa-se a ter uma organização interna definida, com suas respectivas atribuições, que está vigente até hoje. Em Caraguatatuba não foi identificado histórico de movimento ambientalista que antecederesse a criação da Secretaria. A criação foi impulsionada, segundo o Secretário de Meio Ambiente Auracy Mansano, pela agenda regional, em função da mobilização para criação do Comitês de Bacias Hidrográficas.

A última Secretaria do Litoral Norte a ser criada foi a de Ubatuba, em 2002, por meio da Lei 2169 de 7 de março de 2002, durante o Governo Paulo Ramos. Mas no município de Ubatuba também foi verificado um movimento forte relacionado a questões ambientais que antecedeu em muito a sua criação. O MDU – Movimento de Defesa de Ubatuba já atuava antes mesmo da década de 1980, tendo como foco questões locais como tratamento de esgoto, disposição de lixo e a pressão para barrar a construção de empreendimentos impactantes ao meio ambiente. Além do MDU, a FUNDARTE – Fundação de Arte e Cultura de Ubatuba mantinha grupos setoriais para debater temas importantes para o município, dentre os quais um era o meio ambiente. A FUNDARTE por vezes respondia institucionalmente pelas questões ambientais, a ponto de prefeitos anteriores não quererem criar uma Secretaria por ela estar cumprindo essa função adequadamente.

Abaixo será apresentado o desempenho dos municípios no Programa, com destaque para os aspectos considerados estratégicos para a análise bottom-up, quais sejam: a apropriação do Programa pelas administrações municipais; a compreensão de seus objetivos; a existência de equipe técnica e recursos para sua implementação; a relação entre os técnicos municipais e estaduais; avaliação geral e impacto provocado. Todos estes itens foram objeto dos questionários aplicados aos entrevistados da região.

5.3.1 A apropriação do PMVA pelos municípios do Litoral Norte

Abaixo são apresentados os dados que demonstram o desempenho dos municípios do Litoral Norte no cômputo do PMVA entre 2008 e 2014, ou seja, a pontuação geral obtida pelos municípios em cada um dos anos.

Tabela 13 - Pontuação obtida pelos municípios do LN no PMVA entre 2008 e 2014

UGRHI		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1	Caraguatatuba	46,28	63,07	70,88	70,26	73,60	86,50	85,37
2	Ilhabela	59,66	60,08	47,14	56,89	49,56	46,50	21,94
3	São Sebastião		53,72	64,76	75,33	70,41	58,50	52,86
4	Ubatuba	35,68	75,04	81,80	81,22	81,32	72,00	75,74

Fonte: PMVA, 2015 (*destaque nosso*).

Como pode ser observado, apenas no terceiro ano do PMVA um município do LN alcançou pontuação para se certificar como Município VerdeAzul, mantendo a posição nos dois anos seguintes; porém, quando da mudança no governo municipal, a pontuação não é mantida. Caraguatatuba surge em 2013 como município certificado, demonstrando um processo de ascensão ano a ano, e mantém a posição no ano seguinte. Ilhabela e São Sebastião, no entanto, nunca chegam perto da certificação, tendo como maiores notas, respectivamente, 60,08 em 2009 e 75,33 em 2011.

A posição dos municípios do LN no cômputo geral do estado pode ser visualizada na tabela abaixo:

Tabela 14 - Posição dos municípios do LN no ranking geral do Estado entre 2008 e 2014

UGRHI		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1	Caraguatatuba	179	308	208	205	169	26	73
2	Ilhabela	117	330	390	279	267	297	436
3	São Sebastião		383	258	177	177	221	288
4	Ubatuba	257	210	107	142	122	128	151

Fonte: PMVA, 2015 (*destaque nosso*).

A posição de Caraguatatuba em 2013 é de destaque, alcançando o 26º lugar entre os certificados do Estado, que foram 75 no total (ver tabela 3, p.66), municípios classificados e certificados).

Essa classificação dos municípios pode ser interpretada por meio do depoimento dos entrevistados das prefeituras municipais com relação à intensidade do apoio dado ao PMVA. Considerando a íntegra das entrevistas, é possível identificar uma diferença de receptividade com relação ao programa entre as equipes que o acompanhavam quando foi lançado (2008) e a atual equipe. No início, há entusiasmo e encaram a participação com certa facilidade.

Cristiane Gil, Secretária do Meio Ambiente à época em que o PMVA foi lançado, considera positiva a influência do Programa sobre a agenda ambiental de Ubatuba. Ela observa que aceitaram participar do programa de maneira imediata:

Vislumbrou-se a possibilidade de o município se adequar, implementar e desenvolver uma agenda ambiental [...]. O atendimento das diretivas do programa se tornaria um fato que auxiliaria e nortearia uma política ambiental para o município, além de fornecer parâmetros de avaliação e a possibilidade de alcance de maior qualidade ambiental para o município.

Além disso, a possibilidade de obter a certificação e obtenção do selo VerdeAzul, o acesso facilitado a recursos financeiros, as capacitações e a projeção política para o município também colaboraram para a adesão ao Programa.

Anderson Ribeiro, técnico da Prefeitura de Caraguatatuba, foi o primeiro interlocutor de seu município e disse que a motivação para participar no Programa envolvia tanto a possibilidade de acesso a recursos para compra de equipamentos como a possibilidade de certificação, que daria visibilidade ao município e ampliaria a rede de contatos com técnicos do estado e de outros municípios. Sua avaliação sobre o início do processo é a seguinte:

No primeiro ano foi fácil pontuar, porque as diretivas eram básicas. Por exemplo, para a arborização urbana, só se precisava criar uma lei, no ano seguinte só fazer um plano, depois colocar em prática. Por conta do PMVA, as políticas foram colocadas em prática.

Maria Inez Fazzini, Secretária de Meio Ambiente de Ilhabela quando do lançamento do Programa, tem a seguinte opinião:

Eu achei ótimo, porque tudo que eu pedia para o Manuel Marcos, ex-prefeito, para desenvolver a política ambiental do município, como estrutura para a Secretaria, Conselho Deliberativo, e não estava conseguindo, vem o PMVA e fala tudo isso e ainda ganhava ponto, aí ele aceitou e começou a fazer, e, no primeiro ano, a gente quase ganhou, mas eu saí da Secretaria, por outros motivos.

A postura do técnico de São Sebastião é um pouco diferente com relação ao início. No primeiro ano, o município nem sequer aderiu ao PMVA. Entendiam que já contavam com uma política ambiental e que, assim, não havia necessidade de seguir o Programa. Fernando Parodi, primeiro interlocutor do PMVA, tem a seguinte avaliação sobre o envolvimento de São Sebastião com o PMVA:

O Programa permitiu, no máximo, identificar novas oportunidades pontuais para se fazer passar projetos de lei e regulamentar detalhes do Sistema Público de Gestão Ambiental. Muitas das Leis surgidas em decorrência das demandas das diretivas do PMVA, entretanto, não saíram do papel porque as leis e ações a elas relacionadas não são prioritárias para a agenda ambiental local.

Com exceção de São Sebastião, pode-se notar que havia receptividade inicial em relação ao PMVA e que o Programa era visto como oportunidade para dar suporte à estrutura mínima existente nas Secretarias de Meio Ambiente de Ubatuba, Ilhabela e Caraguatatuba.

Essa postura muda, no entanto, na atual gestão, quando da realização das entrevistas, como será apresentado abaixo.

Maurício Moromizato e Juan Prada, respectivamente Prefeito e Secretário de Meio Ambiente de Ubatuba na atual gestão, apontam a questão operacional de responder às demandas das diretivas como um aspecto forte. Nas palavras do prefeito,

Aqui nós temos dificuldade de coletar dados, para atender ao Programa como é proposto. Eu penso na questão ambiental do ponto de vista macro e estamos conseguindo muitas coisas: licença para o aterro (e isso atende ao Programa), licenciamos a ENDURB, fizemos Plano de Saneamento e de Resíduos Sólidos, mas não avançamos na reciclagem.

Com essa fala, ele enfatiza que a questão ambiental está sendo valorizada, mas não nos parâmetros definidos pelo PMVA.

Segue essa mesma linha o raciocínio de Juan Prada:

Eu já questionei a continuidade de nossa participação. Ela obriga a gente a coletar uma quantidade enorme de informações e dados. Das poucas pessoas que eu tenho, uma passa três meses coletando dados junto a outras secretarias, as outras não se empenham. O prefeito não vê vantagens reais em fazer isso. Um erro é que o PMVA premia quem está na frente, mas não quem tem necessidades maiores; ele só considera metas atingidas, não os esforços e as necessidades.

Avaliando as opiniões dos entrevistados de Caraguatatuba, fica evidente que o Programa entrou na agenda da Secretaria e influenciou a política municipal de maneira positiva. Para o Prefeito Antônio Carlos, o Programa “estimulou a programar uma agenda ambiental”. Auracy Mansano, seu Secretário de Meio Ambiente, concorda que o Programa influenciou a agenda ambiental e que muitos temas foram inseridos na Secretaria, dos quais anteriormente não se tratava. Mansano observa que “desde 2013, quando voltei à Secretaria, damos toda ênfase ao PMVA”. Esse apoio justifica o desempenho ascendente do município ao longo dos 8 anos de Programa.

Em Ilhabela, há uma inflexão na avaliação do significado e importância do programa. Nas palavras do Prefeito Toninho Colucci,

Nós nunca nos empenhamos muito nesta questão dos índices, para mim é muito acadêmico esse programa, nunca gostei muito de como eles enxergam as coisas, e assim não me influenciou. Eu tinha um compromisso com a sociedade que independia desse concurso MVA [...]. Eu nunca gostei de fazer lei para ganhar ponto [...]. Não vejo ganho nisso.

O então secretário de Meio Ambiente, André Miragaia, concorda:

Não tenho muita simpatia. Acho que o PMVA tem importância para os municípios que não tinham a questão ambiental dentro de suas discussões; assim, ele foi importante para criar secretarias, conselhos etc.

Os entrevistados de São Sebastião também parecem ter resistência com relação ao Programa. Eduardo Hipólito, Secretário de Meio Ambiente, pondera:

É sempre um fator reunir a equipe técnica e discutir, é bacana porque acaba fazendo uma revisão de procedimentos, para saber onde tem coisa para fazer, onde não tem e para entender as outras secretarias [...]. Mas, de uma maneira geral, já foi cogitado de a gente deixar o Município VerdeAzul, porque pareceu, a um certo ponto, uma coisa política demais, apesar de ter indicadores sólidos e as diretivas serem interessantes para se olhar para a sua administração.

Essa é a mesma linha de argumentação de Fernando Parodi, que considera que as diretivas abordam os problemas ambientais de qualquer município, mas que

a forma como foram criadas e impostas pela equipe de gestão do Programa, sem uma ampla negociação com as prefeituras municipais, gerou uma série de distorções, além de impor aos municípios grande perda de energia de recursos em ações que não necessariamente se traduzem como prioridades locais.

A conclusão inicial quanto à apropriação do Programa pelas administrações municipais é de que a aceitação é relativa e cercada por críticas, com exceção de Caraguatatuba.

5.3.2 Compreensão e assimilação dos objetivos do PMVA

Essa variável exige inicialmente explicitar os critérios que serão utilizados para a sua análise, considerando-se o universo das entrevistas realizadas. Entende-se que a compreensão e assimilação dos objetivos do PMVA implica maior ou menor aceitação das diretivas do Programa. As diretivas significam os objetivos concretos que o Programa busca alcançar. Não foi detectada dificuldade cognitiva por parte dos entrevistados no que se refere às propostas; o que ficou claro é a existência de um gradiente de aceitação com relação a elas, tendo em vista a correlação com os problemas da região e as possibilidades de sua solução. Assim, esse gradiente pode estar traduzido nas notas recebidas pelos municípios em cada uma das diretivas.

Os pontos fortes e fracos de cada município estão espelhados no quadro abaixo, que apresenta a pontuação para cada uma das diretivas em dois ciclos do PMVA – 2010 e 2014 –, permitindo a comparação entre o último ano do governo em que o Programa foi concebido e o último ano de nossa avaliação, que coincide com o atual governo.

Tabela 15 - Pontuação obtida por diretiva no PMVA entre 2008 e 2014

Diretivas /Municípios 2010 e 2014	Caraguatatuba		Ilhabela		São Sebastião		Ubatuba	
	2010	2014	2010	2014	2010	2014	2010	2014
Esgoto Tratado	9,63	8,87	4,99	2,84	6,86	5,16	8,81	6,34
Lixo Mínimo/Resíduos Sólidos	12,08	12	14	9,3	14	12	14	10,5
Mata Ciliar/Biodiversidade	8,4	7,5	5,4	0	9,6	1	9,6	8
Arborização Urbana	4,31	6,8	3,25	4,66	5	0,8	6,75	6,4
Educação Ambiental	14	5	10,5	2	12,2	10	13,4	10
Habitação Sustentável/Cidade Sustentável	5,75	8,5	0,5	2	3,75	8	7	7
Uso da Água/Gestão das Águas	5	9	6,25	1	3	1	5,5	8,5
Poluição do Ar/Qualidade do Ar	6,5	8	3,5	4	5,75	4	7	7,2
Estrutura Ambiental	10	9	6,3	5	10	5	10	7
Conselho Ambiental	10	8	7,6	1,5	10	9	10	9
	85,67	82,67	62,29	32,3	80,16	55,96	92,06	79,94

Fonte: PMVA, 2015

As diretivas Conselho Ambiental, Estrutura Ambiental e Educação Ambiental são consideradas as de mais simples execução, tendo sido facilmente assimiladas. Os entrevistados, que atuam nas administrações municipais, relataram não ter encontrado problemas no que concerne a elas. A baixa pontuação de Ilhabela é explicada pela falta de apresentação dos dados por parte do município, notadamente em 2014.

A diretiva em que todos os municípios obtiveram pontuação baixa, na maior parte do tempo, foi Habitação sustentável/Cidade sustentável, que tem por objetivo promover o uso racional dos recursos naturais, fomentando a incorporação de conceitos de sustentabilidade. São estes: instituir lei que condicione a expedição de alvará para a construção civil ao uso de madeira de origem legal; norma legal que exija dos fornecedores de produtos de origem nativa da flora brasileira cadastro junto ao Cadmadeira¹⁴ quando forem participar de licitação

¹⁴ O Cadmadeira é um cadastro estadual das pessoas jurídicas que comercializam, no Estado de São Paulo, produtos e subprodutos de origem nativa da flora brasileira (Decreto Estadual nº 53.047/2008).

de obras públicas; implementar técnicas que reduzam a utilização de recursos naturais (reuso da água, utilização de água de chuva, calçada ecológica, energia solar); ações que visem corrigir irregularidades relacionadas à ocupação urbana (remoção em áreas de risco ou de invasões). O grau de dificuldade imposta parece alto, apesar de estar relacionada com um dos problemas mais sérios que devem enfrentar, como é o caso das invasões e ocupações desordenadas; assim, os municípios parecem ter enfrentado dificuldades para atender às exigências das ações previstas nessa diretiva.

Essa pontuação baixa é acompanhada pelas diretivas Arborização urbana e Poluição do ar/qualidade do ar. A primeira prevê o desenvolvimento de leis e programas para este fim e a manutenção de áreas verdes nos municípios. Como as cidades do Litoral Norte estão envoltas pela exuberante Mata Atlântica, a questão da arborização urbana, apesar de considerada importante por “refrescar” a cidade, parece secundária frente às demais.

Também houve dificuldade na diretiva de Poluição do ar/qualidade do ar, que tem por foco a manutenção da qualidade do ar por meio do controle da poluição e dos gases do efeito estufa provenientes da frota veicular municipal e pela implantação de ciclovias, entre outras atividades.

Vale também ser destacada a diretiva Uso da Água ou Gestão da Água, em que os municípios em geral tiveram baixa pontuação, exceto por Caraguatatuba, que em 2014 obteve excelente pontuação em quase todas as diretivas. Essa diretiva tem por objetivo estimular o fortalecimento da gestão municipal sobre a qualidade da água para abastecimento público e sobre controle de alagamentos. Estimula ações como: instituição de lei municipal e regulamentos para proteção de mananciais; ações que demonstrem a proteção; identificação de grandes usuários; diagnóstico sobre o percentual de perdas no sistema de abastecimento urbano, entre outras. De acordo com os entrevistados, essas ações perdem o sentido numa região como o LN. A maior parte das captações são feitas em mananciais inseridos total ou parcialmente no Parque Estadual da Serra do Mar, portanto já estão protegidas suas nascentes e mananciais.

Na mesma linha segue a diretiva Esgoto tratado – os entrevistados dos municípios de São Sebastião, Ilhabela e Ubatuba afirmam que sobre essa diretiva, responsável pela queda de suas pontuações, eles não têm governabilidade, uma vez que a Concessionária SABESP, sem contrato com as Administrações Municipais, não cumpre com as metas de coleta, tratamento e disposição final. Apenas Caraguatatuba não identificou dificuldade nesta diretiva, em função do forte investimento realizado na área durante a década passada.

A diretiva de Biodiversidade, que hoje está relacionada a ações para viabilização do Sistema de Informação do Cadastro Ambiental Rural, da instituição do Pagamento por Serviços Ambientais e ações para recepção de fauna silvestre, entre outras, foi a única de cujas demandas um dos entrevistados teve dificuldade de compreensão, impossibilitando a elaboração do Plano de Trabalho exigido pelo PMVA.

5.3.3 Condições operacionais para implementação do Programa

A terceira variável a ser analisada diz respeito às condições operacionais para desenvolvimento das ações propostas pelo PMVA, basicamente a existência de equipe técnica específica para o PMVA, o papel do interlocutor e a dotação de recursos financeiros para o desenvolvimento das ações previstas no Programa.

Para essa análise, que é estritamente administrativa, são consideradas as respostas apenas daqueles que trabalham nas prefeituras municipais ou que trabalharam na época do lançamento do Programa.

Figura 23 – Disponibilidade de Equipe Técnica e Recursos Financeiros para o PMVA

Município	Síntese dos depoimentos sobre a existência de equipe técnica	Síntese dos depoimentos sobre a existência de Recursos financeiros
Ubatuba Lançamento do PMVA (2008)	A equipe que impulsionava a implementação do PMVA era da própria Secretaria Municipal de Meio Ambiente, tendo como pessoa estratégica o interlocutor.	Não havia dotação orçamentária para o real atendimento das diretrizes. O que se buscava era a certificação para se alcançar mais recursos.
Ubatuba Gestão (2013 a 2016)	A equipe da Secretaria do Meio Ambiente conta com 3 técnicos e um deles fica responsável pela coleta de dados do PMVA, os demais não se envolvem. A figura do interlocutor é a do chato que pede tudo para todas as Secretarias.	Não há dotação orçamentária para o Programa.
Caraguatatuba Lançamento do PMVA (2008)	Não havia equipe, “precisamos sensibilizar os gestores em relação a isso. Temos a interlocutora que é ativa, mas a consideram um chata”.	Há uma dotação orçamentária muito pequena.
Caraguatatuba Gestão (2013 a 2016)	Foi criada uma comissão por meio do Decreto 268/2015 envolvendo outras secretarias para atendimento do PMVA. Mas a equipe da Secretaria de MAAP é a que continua atendendo o PMVA, sendo que hoje conta com duas interlocutoras.	Estamos evoluindo, foi incluído na Lei Orçamentária Anual orçamento para o PMVA. Os recursos neste momento são liberados segundo a demanda dos técnicos.
Ilhabela Lançamento do PMVA (2008)	A equipe da Secretaria do Meio Ambiente era responsável com um interlocutor destacado, mas grande apoio da Secretária.	Nada específico
Ilhabela Gestão (2013 a 2016)	A equipe da Secretaria do Meio Ambiente é ainda responsável e mantém um interlocutor, mas sem entusiasmo do Secretário.	Nada específico.
São Sebastião	As atividades ficaram a cargo do interlocutor. O desgaste do interlocutor obrigou a ter rotatividade da função.	Nada específico
São Sebastião	As atividades relacionadas ao PMVA ficam sob responsabilidade do interlocutor que busca apoio nos demais membros da equipe. Fazem reuniões para tratar dos temas.	Zero de orçamento específico

Fonte: elaborado pela autora com dados da pesquisa qualitativa realizada entre 2015 e 2016.

É evidente que Caraguatatuba é o único município que conta com pessoal e recursos para desenvolver as ações do PMVA e outras ações sob responsabilidade da Secretaria de

Meio Ambiente, uma vez que foi o único que, inclusive, assumiu o licenciamento ambiental de baixo e médio impacto. Os demais estão no limite de atender a agenda local estabelecida pelas próprias administrações.

Cabe observar a marcante posição do interlocutor, que, no lugar de ser valorizado pelo trabalho de articulação interna e externa, é considerado em várias falas como o “chato”, por cobrar tarefas e tentar dar consistência às demandas do PMVA.

5.3.4 Relações verticais, horizontais e a aferição de resultados

Esta variável destaca os componentes relacionais que são estabelecidos por meio da implementação do PMVA. Serão analisadas as relações dos representantes do Estado com os representantes municipais, as relações entre representantes municipais e, por fim, como são monitoradas as ações em cumprimento das diretivas do PMVA.

Neste tópico serão consideradas apenas as opiniões daqueles que estão vinculados às administrações municipais.

A relação entre técnicos do estado e do município ocorre em três circunstâncias: no momento em que ocorrem as capacitações, o que em geral se dá quando do lançamento da plataforma daquele ciclo/ano; quando o município tem dúvidas e procura dirimi-las por meio de contato telefônico ou presencial; e quando há visita dos técnicos do Estado para avaliar a consecução de ações apresentadas pelo município, o que ocorre, teoricamente, apenas no final do ciclo/ano, quando os municípios já estão pontuados e, por amostragem, visitam aqueles que estão à frente na pontuação geral do Estado.

No que diz respeito às relações verticais, a totalidade dos entrevistados afirma não ter tido qualquer tipo de problema nos contatos com os representantes da Secretaria de Estado do Meio Ambiente. Vele qualificar a observação de Cristiane Gil, para quem não houve qualquer tipo de problema de relacionamento: “Nas capacitações havia todo tipo de orientação para implementação das ações do Programa, e, quando precisei de atendimento individualizado, fui prontamente atendida e orientada”. Já Juan Blanco, atual Secretário de Meio Ambiente de Ubatuba, diz não manter muito contato e que a relação é “sem graça”.

Os técnicos e o Prefeito de Caraguatatuba alegam sempre ter recebido assistência da equipe do PMVA, que os atende prontamente e esclarece dúvidas. Quando das capacitações, técnicos das várias áreas da SMA orientam os técnicos municipais em como proceder para atender às diretivas. Auracy, no entanto, reclama das pessoas que avaliam o Plano de Ação dos municípios, pois elas devem entender a realidade da região para pontuar com base em

critérios justos. Sobre o Pagamento por Serviços Ambientais, ele questiona: “Como vou pagar para o Parque pelo serviço que ele presta?”.

Para os técnicos de Ilhabela, a relação “tem sido muito boa, e a equipe tem o comprometimento de orientar. Sempre foram muito receptivos, desde a fase da Mariana (ex-técnica da SMA) e do Xico”.

Para Eduardo Hipólito, Secretário de Meio Ambiente de São Sebastião, a relação que mantém com a equipe da SMA é “muito legal; caiu um pouco na época do Bruno Covas, porque nós recebíamos visitas mais frequentes, e eu tinha carinho pelo PMVA [...]. Os técnicos da CETESB eram mais dedicados e apoiavam o Programa, mas hoje não vejo mais preocupação com o local”. Apesar dessa observação, conta que o atual interlocutor está mais animado. “Ele está visitando os aterros, participando de capacitações. Eu percebo que as pessoas que começam a trabalhar se interessam e aprendem muito”. Fernando Parodi observa: “Quando eu era interlocutor, toda vez que eu questionava eles respondiam e ajudavam, mas, quando a gente reclamava não adiantava nada: o lado autocrático de quem coordenava o Programa preponderava”. O fator aprendizagem e ampliação do campo de ação ambiental também é fator recorrente nos depoimentos.

No entanto, as relações horizontais entre os técnicos das diferentes Secretarias das Administrações Municipais, que estão envolvidas nas ações do PMVA, é mais complexa. A figura do interlocutor, pessoa-chave na equipe para atender ao PMVA, uma vez que precisa circular entre todas as Secretarias, é central nesse item. A pergunta realizada diz respeito ao fato de o PMVA favorecer as relações interinstitucionais, necessária para o bom desenvolvimento do Programa.

Entende-se que esta questão está diretamente relacionada ao apoio dado pelo Prefeito ao Programa. Se o Prefeito é um entusiasta, ele coordena essa integração e as respostas das Secretarias tornam-se harmônicas. Mas, quando o Executivo não apoia, a dificuldade encontrada para a integração é grande, pois o tema meio ambiente é alvo de preconceito em todos os lugares.

Em Ubatuba, à época do lançamento do Programa, que era apoiado pelo Prefeito, as Secretarias se envolveram e a interlocutora, que era uma Secretária, obtinha apoio dos pares. Nas palavras de Cristine Gil: “O PMVA favoreceu a integração das Secretarias em Ubatuba, pois havia interesse do Prefeito e isso colaborava para que as secretarias tivessem interesse, participassem e realizassem as ações estabelecidas”. Já na atual administração temos uma outra leitura, decorrente da posição do prefeito. Juan Blanco, quando ouve a palavra “favorecer” diz: “Ao contrário, ele provocou o fato de a Secretaria Municipal de Meio

Ambiente ser vista como uma coisa chata, que fica cobrando das outras secretarias por meio de ofício, então não ajudou em nada”.

No caso de Caraguatatuba, como já foi citado, o Prefeito apoia o programa e criou uma comissão para integrar as Secretarias de forma a melhor atender o PMVA. Auracy Mansano concorda com isso: “O PMVA favorece, mas os outros acham a gente meio chato. De qualquer forma, estão levando a pauta ambiental para dentro de suas secretarias”. Anderson Ribeiro lembra da existência da figura dos convênios entre as Secretarias, que facilita a viabilização das ações do PMVA.

Em Ilhabela, o conflito está estabelecido, e entende-se que isso se deva à falta de apoio do prefeito ao Programa. Vale reproduzir o depoimento de André Miragaia:

Não percebi nenhuma integração. Se as equipes das Secretarias vissem com bons olhos o Programa, seríamos atendidos quando solicitamos dados, seria positivo, mas não é assim: não consigo dados junto a Secretaria de Obras, eu ligo para o Secretário e ele diz que está providenciando, ligo para o técnico, ele diz que não tem tempo, assim, eu tenho que sentar com os técnicos das secretarias para providenciar os dados. Isso é sério, eu tenho tentado para melhorar a pontuação de Ilhabela. Nas outras edições eu percebi que não teve nota por falta de comprovação.

São Sebastião, município cujo Prefeito não apoia o programa, segue a mesma regra de Ilhabela: morosidade e dificuldade para obter apoio de outras Secretarias. “Eu desloco um técnico e não tenho apoio dos demais, aí todo ano somos criticados por causa de algum item não respondido, mas que tem ação municipal”.

Com relação ao monitoramento do PMVA sobre as ações apresentadas pelos municípios em seus planos de trabalho, os municípios de Ilhabela e São Sebastião nunca foram visitados com a finalidade de auditoria ou monitoramento de ações relatadas, pois não estiveram em posição de certificação. Fernando Parodi, técnico da PM de São Sebastião que participou de uma rede de discussão entre interlocutores, observa que a falta de verificação das ações declaradas nos Planos de Trabalho do PMVA era motivo de críticas severas e os estimulava a escrever o que bem entendessem nos relatórios.

Ubatuba já obteve certificação em 2010, 2011 e 2012, mas o município não foi auditado – a única visita que receberam dos técnicos da SMA foi quando da capacitação regional realizada no município, em 2010. O mesmo ocorreu com Caraguatatuba, onde as visitas ocorreram no processo de capacitação no início do ano e não pós-pontuação, como seria o esperado. Quando ocorrem as capacitações, os técnicos conversam sobre os problemas do município, mas não vão, necessariamente, visitar as obras ou projetos.

5.3.5 Avaliação geral do Programa: influência exercida na política ambiental local

Para finalizar a análise das variáveis que qualificam a incorporação do PMVA pelas administrações municipais, serão apresentadas as respostas à questão: “Que nota, de 1 a 10, você daria para a influência exercida pelo PMVA na política municipal de meio ambiente?”.

Propositalmente, foram indicadas apenas as iniciais dos entrevistados, as notas que atribuíram e a sua justificativa. Entende-se que, por mais que a questão seja objetiva, as respostas trazem a carga da experiência da pessoa à época em que se envolveu com o projeto, e não necessariamente a influência que o programa está exercendo na política municipal, conforme pode ser observado.

Avaliando a variação das notas, temos a seguinte situação: cinco notas abaixo de 4; a maior concentração entre as notas 5 a 8, com 10 notas atribuídas nesta faixa, e apenas 3 notas 10 – sendo que, dentre elas, duas retratam a primeira fase do PMVA e não a atual.

Os aspectos positivos apontados foram: o PMVA ajudou a organizar a agenda ambiental municipal, ampliou a temática tradicionalmente tratada e integrou secretarias. Os aspectos negativos destacados foram: a sobrecarga das equipes, em geral bastante reduzidas; a falta de interlocução com a coordenação estadual do programa de forma a influenciar na avaliação das diretivas; falha no monitoramento sobre as ações realizadas.

Tabela 16 - Notas de avaliação atribuídas pelos entrevistados, relativas à influência do PMVA sobre as políticas municipais de meio ambiente

Município/ Entrev. (iniciais)	Nota atribuída	Observação dos entrevistados
Ubatuba		
CG	10	Deu um norte para a agenda ambiental e colocou todos os Secretários para pensar a respeito.
RF	5	Falta apropriação do programa pela população.
MM	7	É um bom programa, apesar de sobrecarregar a administração. A festa de premiação, no entanto, é desproporcional ao acompanhamento realizado pelo Estado.
JBP	3	Ele obriga a ter conhecimento amplo de uma série de questões.
JB	7	Começa a ser discutido nos Conselhos, isso é bom.
Caraguatatuba		
ACS	10	Temos uma avaliação positiva do PMVA. Com as ações o município foi se adequando às leis, foi criado um banco de dados para melhor conhecimento da situação socioambiental do município.
AM	6	Eles precisam ouvir os municípios, eles não ouvem. O ano que vem, se continuar assim, eu dou 5, até dar zero. A iniciativa é boa, mas perdem pontos porque não nos ouvem.
AR	6	A nota é pela Prefeitura e não pelo Programa. A Prefeitura tem que melhorar. Tudo que exige mudança de hábito sofre resistência.
PACR	8	A influência foi positiva. Integrou as Secretarias. Preferia que tivesse um fundamento ideológico educativo e não pura obrigação.
DF	5	PMVA é muito importante, pois leva a uma competitividade saudável. Entretanto, nem sempre as diretivas estabelecidas conseguem se concretizar por motivos de ordem política e financeira.
Ilhabela		
MIF	10	Desde o início do programa eu o defendo como uma política de indução à gestão ambiental municipal.
CN	4	Na medida que é um indicador, apoiamos a proposta, mas a Prefeitura não está interessada no programa, e assim o IAA não retrata a política ambiental de Ilhabela.
PM	8	Não ajudou muito aqui porque não há quem cobre e fiscalize.
São Sebastião		
EH	5	Parece que o PMVA amadureceu, melhorou, mas ainda tem uma visão muito política. São agraciados aqueles que tem uma condição melhor. Para nós esgoto, poluição do ar e mata ciliar, nos derrubam.
FP	1	A influência foi mínima, não mudamos nada com o programa. Apenas esse espaço (Observatório Ambiental) foi inspirado na Vila Ambiental da Criança Ecológica.
PFR	6	A ideia do Programa é boa, mas não vejo influência nos município do Litoral Norte.
RB	4	Nota pela iniciativa para aperfeiçoamento da política ambiental. Há muita resistência e os estímulos são fracos.

Fonte: organizada pela autora, com base em dados da pesquisa qualitativa realizada junto a representantes do Litoral Norte entre 2015 e 2016

No Litoral Norte, o tema ambiental se faz presente nas administrações municipais desde a década de 1990. Os problemas identificados são comuns aos quatro municípios. A percepção do problema coincide com os dados oficiais, que caracterizam as fragilidades da região. Parte das Diretivas do PMVA estão relacionadas a estes problemas, mas as dificuldades para o enfrentamento e definição de soluções não são necessariamente encontradas nas diretivas e ações do PMVA. A conclusão a que se chega é que a diversidade de diretivas, de certa forma, tira o foco das questões centrais a serem solucionadas, quais sejam: contenção do processo de ocupação desordenada, que apesar da existência de inúmeros instrumentos de ordenamento territorial, continua a crescer, haja vista os números apresentados com relação a assentamentos precários; maior governabilidade da administração municipal sobre as ações das concessionárias de saneamento, notadamente para a coleta, tratamento e disposição de esgotos; e a necessidade de definição de uma solução local para a deposição de resíduos sólidos, uma vez que esse serviço está onerando altamente as administrações municipais, na medida que todo o lixo dos quatro municípios é transportado para o Vale do Paraíba. Com relação à gestão ineficiente, há que ser feito um esforço de integrar as inúmeras iniciativas existentes na região para que a concentração de esforços seja traduzida em melhorias. Nesta mesma linha de argumentação, vale observar que as ações de expansão viária, notadamente estimuladoras de ocupação, devem ser acompanhadas de infraestrutura de atendimento à população. Com relação ao Programa, fica evidente que o grau de adesão está ligado à importância dada pela administração central ao programa. Se o Prefeito apoia o PMVA, ele tem maior destaque; do contrário, as notas são baixas. Ainda assim, politicamente as administrações não querem ficar marcadas por terem abdicado de participar.

6. CONCLUSÃO: Síntese analítica e perspectivas

O instrumental da análise de política pública por meios dos modelos top-down e bottom-up desenvolvidos permitiu construir um roteiro de análise que dá voz aos atores e define as condições técnicas e políticas para a implementação do Programa.

Por meio dessa análise, chegamos aos limites e alcance da estratégia de uma política pública para difundir premissas da sustentabilidade ambiental de forma horizontal. Se a implementação é colocar em prática uma proposta política, pareceu-nos muito adequado que a fundamentação dos estudos estivesse baseada nesta subdisciplina.

O Programa Município VerdeAzul é proposto pela instituição que tem por função desenvolver a Política Ambiental para o Estado, a SMA, mas cercada por entidades com forte tradição de atuação no que se chama de “comando e controle”, caracterizada pelo seu caráter pontual e menos democrático. A iniciativa é inédita, pois a preocupação de envolvimento dos municípios numa agenda comum não havia sido colocada em prática por nenhum dos estados brasileiros.

O PMVA pode ser classificado como uma política constitutiva ou estruturadora, na medida em que buscou integrar várias frentes e temas de trabalho numa Plataforma que desafia os municípios, que é a construção de políticas municipais de meio ambiente. Essa política vem sendo colocada em prática por oito anos, e pode-se dizer que ela tem produzido diferenças. O instrumento Plataforma Ambiental pode ser considerado mais uma ferramenta para o estabelecimento e fortalecimento da relação vertical entre estado e município, mas que não está prevista na Lei Complementar 140.

Não se pode avaliar a perenidade que as ações provocadas pelo PMVA terão nas realidades municipais, caso haja interrupção de seus ciclos, e também não pode ser avaliada a profundidade do enraizamento dessas mudanças na lógica das administrações municipais – tópicos que podem ser analisados no futuro. Mas pode-se dizer que as rotinas da maioria das Prefeituras Municipais do Estado de São Paulo foram influenciadas pela adesão ao Programa e que o tema meio ambiente faz parte da realidade administrativa local.

Quando analisado o alcance do Programa no Estado, por meio das estatísticas geradas, as cifras são significativas. Em bacias como a do Turvo-Grande e do Tietê-Batalha há uma adesão massiva, o que pode significar influência da cooperação intermunicipal (um município estimula o outro a aderir e atender às demandas), ou mesmo ausência de política ambiental na fase anterior ao seu lançamento. Mas o Programa não tem garantido a ascensão ou mesmo manutenção dos desempenhos, ou ainda o empenho dos municípios em responder à rotina do Programa. O número de municípios que atendem ao Programa tem caído, como foi apresentado no capítulo dois. As equipes das áreas de meio ambiente, em geral, são pequenas, e o programa significa sobrecarga de trabalho, o que pode explicar a retração.

Ao aproximarmos as lentes da realidade municipal, como foi realizado com o Litoral Norte, algumas questões ganham destaque. Fica patente que o apoio maior ou menor ao Programa depende da orientação do governante, que pode estimular ou não o processo de busca da certificação, incluindo aí apoio político, financeiro e de pessoal. Outra conclusão a que se chega é que há um excesso de diretivas/temas e muitas delas fogem do foco de ação de parte dos municípios, o que faz com que eles sintam que estão despendendo energia em ações

que não constam de seu rol de prioridades. Mesmo quando os problemas são prioritários, seu enfrentamento muitas vezes extrapola a decisão ou a implementação por parte do município, pois podem estar fora da sua governabilidade, como é o caso da política de expansão rodoviária ou da política de retração dos investimentos em saneamento.

Porém, vale salientar que a baixa pontuação não significa pouca atividade na área ambiental. As ações municipais podem estar voltadas para outros temas prioritários, que não os estabelecidos no PMVA.

O quadro que se forma é de instabilidade: o Programa ainda não tem série histórica que mostre sua absorção pelos municípios, ou maturidade para ser legitimado no médio e longo prazo, considerando a possibilidade de descontinuidade administrativa que implica, frequentemente, mudanças na lógica da gestão.

O que foi formulado em 2007/2008 foi colocado em prática, apesar dos revezes e das mudanças políticas ocorridas nesse período. A equipe da SMA foi reduzida e, depois, novamente ampliada. As diretrizes para atuação de técnicos responsáveis em colocar o programa em ação foram alteradas e tornadas mais impessoais. Esses fatores contribuem para sua menor efetividade, pois é perceptível por parte do público-alvo esse distanciamento e essas oscilações.

Do ponto de vista dos proponentes da SMA, o Programa é um sucesso, e isso justifica a sua manutenção durante 3 governos diferentes, com características de comando distintas em termos administrativo e político.

Vale destacar cinco aspectos considerados estratégicos para o aperfeiçoamento do Programa:

Em primeiro lugar, considera-se que deve ser valorizado o poder compartilhado entre Estado e Municípios, traduzido em maior diálogo no momento de definição das diretrizes e suas ações possibilitaria uma aproximação entre as duas esferas de poder e a construção de uma plataforma mais próxima das realidades dos municípios. Hoje, as ações espelham mais os programas prioritários da Secretaria Estadual que a dos municípios. Pode-se verificar, analisando-se a sequência de diretrizes e suas ações correspondentes, que essas correspondem diretamente à agenda do Estado ou mesmo do governo federal, e não refletem a diversidade de problemas enfrentados na realidade dos municípios.

Em segundo lugar, vê-se a necessidade de maior flexibilidade/negociação e de dotar o Programa de um fator que crie alternativa aos municípios para optarem por aquelas ações mais adequadas às suas realidades e aos problemas que de fato devem enfrentar em seu cotidiano, bem como às demandas dos cidadãos.

Em terceiro lugar, há que se destacar que a falta de equipe técnica e de recursos financeiros são fatores que levam ao insucesso de uma política. Pelo lado do Estado, apesar de o Sistema Ambiental Paulista contar com equipe técnica qualificada e ampla, aqueles que estão envolvidos no cotidiano do Programa são poucos, oscilando, como foi apresentado, entre 15 e 4 pessoas. Os técnicos de áreas especializadas que apoiam a definição das ações têm, em geral, pouco contato com as diferentes realidades municipais que o Estado contempla. Isso implica uma capacidade de coordenação e acompanhamento discutível. Assim, a ampliação dessa equipe e maior conexão com as realidades municipais seria desejável. Da parte dos municípios, como já foi enfatizado, esse aspecto é decisivo, pois em geral eles contam com equipes exíguas na área de meio ambiente e com baixa capacidade de envolvimento com as equipes das demais secretarias, em geral mais bem equipadas. Apoiar os municípios no processo de contratação de pessoal ou assessoria mais próxima seria uma forma de aprimorar o Programa.

A identificação de Fundos de Financiamento para apoiar o desenvolvimento das ações previstas nas Diretivas poderia ser uma alavanca para o Programa. A falta de dotação orçamentária específica para as ações do Programa nos municípios é patente. A SMA, que tem um dos menores orçamentos do governo, não suportaria o financiamento integral do Programa. Sem recursos financeiros para a implementação do Programa, sua efetividade fica comprometida. As ações ficariam paralisadas na etapa de formulação legal e não traria efetividade para o objetivo do Programa. Assim, uma pesquisa profunda sobre fontes de financiamento seria estratégica para a continuidade do Programa.

Um quarto aspecto a ser considerado é a possibilidade de os ciclos do Programa serem mais prolongados: em vez de anual, o lançamento das plataformas poderia ser bienal, pois os municípios ganhariam tempo para absorver, planejar e atender às propostas.

Em quinto lugar, há que se apontar a necessidade da definição de uma estratégia de monitoramento das ações executadas pelos municípios, seja de forma presencial, por meio de comprovação confiável, ou por referências cruzadas. Deve-se garantir que o Índice de Avaliação Ambiental espelhe a situação do município e as ações que de fato foram desenvolvidas. Esse aprimoramento garante confiabilidade ao Programa no âmbito estadual e a valorização da ação executada pelo município.

Da fase de concepção desta pesquisa, passando pelo aprofundamento da literatura ao momento pós-realização do trabalho de campo, muitos fatores foram alterados, e a própria hipótese original, de que o PMVA teria caráter de estimular a formação de políticas ambientais, foi questionada, na medida em que se constatou que no Litoral Norte, cujas

políticas ambientais antecederiam o Programa, a influência do PMVA sobre os municípios foi relativa, tendo o papel de diversificar o repertório de que os municípios costumavam tratar.

Pode-se afirmar que o PMVA inaugurou uma nova forma de relação entre Estado e Municípios. Os ganhos perceptíveis são a disseminação do tema ambiental na Agenda do Estado de São Paulo e a inserção da temática ambiental de forma transversal às demais políticas municipais. Isso tem estimulado uma maior integração nas administrações e estabelecido uma nova estratégia de aproximação entre estado e município, intermediada por uma plataforma, que poderá ser utilizada para outros Programas que exijam horizontalização.

Este estudo foi fundamentado na abordagem conceitual sobre implementação, destacando os referenciais teóricos de Hill e Sabatier. Apesar de apontar as falhas ou déficits de implementação, permitiu que sugestões para seu aperfeiçoamento fossem formuladas e mostrou os avanços introduzidos pelo Programa.

Dessa forma, possibilitou uma reflexão detalhada e a organização de contribuições para uma política pública em curso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANCEZE, Cibele. Federalismo e Políticas Públicas: O impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria; BEIRA, Lígia (orgs.). **Tópicos da Economia Paulista para Gestores Públicos**. São Paulo: Fundap, 2007, pp. 13-31.

ALLOUCHE, J.; WOGORICH, Kai; WANER, Jeroen (orgs.). The Multi-Level governance of water and state building processes: A longue-durée perspective. In: **The politics of water: a survey**. Abingdon: Routledge, 2010.

ARCADIS, Tetraplan. **Avaliação Ambiental Estratégica (AAE). Dimensão Portuária, Industrial, Naval e Offshore no Litoral Paulista (PINO)**. São Paulo: ARCADIS Tetraplan, 2010.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v.18, n.2, 2004, pp.17-26.

_____. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs.). **Tendências e Perspectiva na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.

BARBOSA, Cibele Randi. Programa ambiental estratégico Município VerdeAzul: desafio e dificuldades de um modelo de gestão pública compartilhada do meio ambiente. In: **I Seminário internacional de pesquisa em políticas públicas e desenvolvimento social**. Franca: UNESP, 2014. Disponível em: <http://www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/-planejamentoeanalisedepoliticaspUBLICAS/isippedes/cibele-randi-barbosa.pdf>. Acesso em: abril de 2016.

BECK, U. **Sociedade de Risco**. São Paulo: Editora 34, 2010.

BEST, Nina Juliette. **Cooperação e Multi-level governance: o caso do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano**. 2011. Dissertação de Mestrado – EAGESP-FGV. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/6765-1442-5-30.pdf>.

BITAR, Omar Yazbek. Infraestrutura, meio físico e mudanças climáticas: novos desafios ao litoral do estado de São Paulo. In: **IF Série Regional** São Paulo, n.40, p.11-15, jul. 2009.

BRASIL. Lei Complementar 140; Lei 6938/9; Lei 9.509/1997. Constituição Federal, 1988.

CARMO, Roberto L.; MARQUES, Cesar; MIRANDA, Zoraide A. I. Dinâmica demográfica, economia e ambiente na Zona Costeira de São Paulo. **Textos NEPO**, n.63. Campinas: NEPO/Unicamp, 2012.

CEDEC. **Informações da Defesa Civil Estadual**. São Paulo, 2012.

CONSTANTINO, Renan Bruno Marani; HIRATUKA, Maurício. Análise do programa Município VerdeAzul na unidade de gerenciamento de recursos hídricos do pontal do Paranapanema. 2012. Trabalho de Graduação – Universidade Estadual Paulista Júlio de

Mesquita Filho. Disponível em: http://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/118718/constantino_rbm_tcc_prud.pdf?sequence=1. Acesso em: abril de 2016.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativos, quantitativos e misto**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

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. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

ELMORE, Richard: Backward Mapping & Forward mapping in Implementation de Presman and Wildawsky. **Political Science Quarterly**, v.94, n.2, pp. 601-616, 1982.

ESPONTON, P. M.; SOUZA, R. O.; CAPELA, A. C. N. **Implementação de um programa social**: estudo de caso em um município do interior do Estado de São Paulo. Artigo – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Disponível em: <http://docplayer.com.br/18406419-Titulo-do-artigo-implementacao-de-um-programa-social-estudo-de-caso-em-um-municipio-do-interior-do-estado-de-sao-paulo.html>. Acesso em abril de 2016.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil? **Revista Debates**, v.6, n.2, Porto Alegre, maio/ago. 2012, pp. 13-36.

_____. (org.). **Implementação de Políticas Públicas: Teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

FERREIRA, Leila da Costa. **Ideias para uma Sociologia da Questão Ambiental no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2006.

FINGER, M.; TAMIOTTI, L.; ALLOUCHE, J. Introduction: Conceptual Elements. In: **The Multi-Governance of Water: four case studies**. Albany, NY: Suny Press, 2006.

FISHER, Douglas. **The Law and Governance of Water resources: The challenge of sustainability**. Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, 2009.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e Políticas públicas, n.21, Brasília, jun. 2000, pp. 211-259**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>. Acesso em janeiro de 2015.

GIRÃO, R. J. **O Programa Município Verde Azul e sua influência na gestão ambiental municipal no estado de São Paulo**. 2012. 112 p. Dissertação de Mestrado – Universidade de São Paulo. Piracicaba, 2012.

GUERRA, J.; SCHMIDT, L. Carta aos Compromissos de Aalborg: sustentabilidade local em Portugal no contexto Europeu. **Seminário internacional experiências da Agenda 21: os desafios no Novo tempo**. Ponta Grossa, 2009.

GUILHERME, M. L. **Sustentabilidade sob a ótica global e local**. São Paulo: Annablume/FAPESP 2007.

GUTIERREZ, Ricardo A. Governo Municipal e Gestão de Bacias Hidrográficas no Brasil. In: ABERS, R. N. (Org.). **Água e Política, São Paulo**. São Paulo: Annablume, 2010.

HAM, C.; HILL, M. **O processo de elaboração de políticas públicas no estado capitalista moderno**. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993, 2ª ed.

HANNIGAN, J. **Environmental Sociology**. London: Routledge, 2009.

_____. **A Sociologia ambiental: a formação de uma perspectiva social**. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

HILL, M. **Implementação: uma visão geral**. Brasília: ENAP, 2006.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing Public Policy: Sage Politics Texts**. Londres: Sage Publications Ltd., 2002.

HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio (orgs.). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013

HOWES, M. **Politics and the Environment**. London: Earthscan, 2005.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas – Uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros**. IBGE, 2011.

INSTITUTO PÓLIS. Litoral Sustentável – desenvolvimento com inclusão social. Diagnóstico urbano socioambiental. Relatório regional. São Paulo: Instituto Pólis, Petrobrás, 2013.

_____. Litoral Sustentável – desenvolvimento com inclusão social. Diagnóstico urbano socioambiental. Município de Caraguatatuba. São Paulo: Instituto Pólis, Petrobrás, 2013.

_____. Litoral Sustentável – desenvolvimento com inclusão social. Diagnóstico urbano socioambiental. Município de Ubatuba. São Paulo: Instituto Pólis, Petrobrás, 2013.

_____. Litoral Sustentável – desenvolvimento com inclusão social. Diagnóstico urbano socioambiental. Município de São Sebastião. São Paulo: Instituto Pólis, Petrobrás, 2013.

_____. Litoral Sustentável – desenvolvimento com inclusão social. Diagnóstico urbano socioambiental. Município de Ilhabela. São Paulo: Instituto Pólis, Petrobrás, 2013.

IPCC. **Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation. Summary for policymakers**. New York, 2012.

IRWIN, A. **Sociology and the Environment**. London: Ed. Polity Press, 2001.

JACOBI, P. R. Meio ambiente e redes sociais: dimensões intersetoriais e complexidade na articulação de práticas coletivas. **RAP – Revista Brasileira de Administração Pública**, v.34, n.6, Rio de Janeiro, 2000, pp. 131-158.

_____. Governança Ambiental, Participação Social e Educação para a Sustentabilidade. In: PHILIPPI JR., Arlindo. **Gestão de natureza pública e sustentabilidade**. São Paulo: Manole, 2012b.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia?. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas Públicas: coletânea – Vol. 1**. Brasília: ENAP, 2006.

LASCOUMES, P. **Action Publique et Environnement**. Paris: Presses Universitaires de Grance, 2012.

_____. GALÉS, P. **Sociologia da Ação Pública**. Maceió: Edufal, 2012.

LEME, Taciana Neto. Os municípios e a política nacional do meio ambiente. Revista Planejamento e Políticas Públicas – Ipea. Brasília, jul.dez. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/196/191>. Acesso em maio de 2016.

LESTER, James P. **Environmental Politics**. Durham: Duke University Press, 1989.

LIMA, Luciana Leite; D’ASCENZI, Luciano. Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v.21, n.48, Curitiba, dez. 2013.

LIPSKY, Michael. **Street-Level Burocracy: Dilemmas of individuals in public services**. New York: Russell Sage Fundation, 2010.

MACHADO, LÍlian Fernandes. **Contribuições para a análise da efetividade do Programa Município VerdeAzul no âmbito da gestão ambiental paulista**. 2-14. Dissertação de Mestrado – Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo (USP).

MARANDOLA Jr., Eduardo; MARQUES, Cesar; PAULA, Luiz Tiago de; CASSANELI, Letícia Braga. Crescimento urbano e áreas de risco no Litoral Norte de São Paulo, Brasil. In: **Anais do V Congresso da Asociación Latinoamericana de Población**. Uruguai, 2012.

MARQUES, E. As políticas Públicas na Ciência Política. In: FARIA, C. A. P. (Org.). **As políticas Públicas como campo multidisciplinar de Marques**. São Paulo: Ed. UNESP, 2013.

MEYERS, Marcia; VORSANGER, Susan. Burocratas de nível de rua: a implementação de políticas públicas. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon (Orgs.). **Administração pública: coletânea**. São Paulo: UNESP, 2010.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**. São Paulo: Hucitec, 2004.

_____. Abordagem antropológica para avaliação de políticas sociais. **Rev. Saúde Pública**, v.25, n.3, São Paulo, jun./1991.

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, pp. 109-119, 2015.

PHILIPPI, Arlindo. **Gestão Ambiental Municipal: subsídios para a estruturação de sistema municipal de meio ambiente**. Salvador: CRA – Centro de Recursos Ambientais, 2004.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKI, A. **Implementation**: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or Why It's amazing that federal Programs Work at all this being a saga of the economic development administration as told by two Sympathetic Observers who seek to build morals on a Foundation of ruined hopes. California: Oakland Project, University of California Press, 1973.

SÃO PAULO (estado), Secretaria do Meio Ambiente. **Zona costeira paulista: relatório de qualidade ambiental 2012**. São Paulo: SMA/CPLA, 2012.

SAETREN, Harald. Facts and Myths about Research on Public Policy Implementation: out-of-fashion – Allegedly, but still very much alive and relevant. Blackwell Publishing, Inc. Malden: **The Policy Studies Journal**, v.33, n.4, 2005.

SANTOS, Boaventura Souza. Uma cartografia simbólica das representações sociais: prolegômenos a uma concepção pós-moderna do direito. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n.24, mar./1988, pp. 139-172.

SÃO PAULO (estado), Secretaria do Meio Ambiente. **Zona costeira paulista: relatório de qualidade ambiental 2012**. São Paulo: SMA/CPLA, 2012.

SCHMIDT, Luisa; GUERRA, João. Da Governança global a sustentabilidade local: Portugal e Brasil em perspectiva comparada. In: **Revista de Ciências Sociais**, v.41, n.2. Fortaleza, jul./dez. 2010, pp. 106-124.

SEBATIER, Paul A.; MAZMANIAN, Daniel A. **La implementación de la política pública: um marco de análisis**. ENAP/S&M, 1981.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE/CRHI. **Relatório de Situação dos Recursos Hídricos do Estado de São Paulo**. São Paulo. SMA/CRH. 2010.

SILVA, Paulo C. Fernandes. **Incorporação da gestão de risco de escorregamento e inundações no setor de transporte**. São Paulo: Instituto Geológico, 2012.

SILVA, Pedro L. Barros; MELO, Marcus A. Barreto de. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: NEPP, 2000.

SPINK, P. K. **O pesquisador conversador no cotidiano**. São Paulo: FGV, 2003.

TUCCI, Carlos E. M. Urbanização e Recursos Hídricos. In: BICUDO, C. E. de M; TUNDISI, J. G.; SCHEUENSTUHL, M. C. B. (Orgs.). **Águas do Brasil: análises estratégicas**. São Paulo: Instituto de Botânica, 2010.

UNEP/ICLEI. **Global Environment Outlook – GEO 5: Environment for the future we want.** Valeta, 2012.

UNESCO (2012). **Principles of good governance at different water governance levels.** Delft, the Netherlands.

UNWATER. **Climate Change Adaptation: the pivotal role of water.** Policy Brief. Disponível em: www.unwater.org, 2010. Acesso em março de 2013.

_____. **Global Environment Outlook GEO 5: Solving global problems locally.** Valeta, 2012.

VASCONCELOS JR., Marcos de. O Federalismo e a posição do Município no Estado federal brasileiro. *Revista Síntese Direito Administrativo*, v.70, pp. 66-83. Disponível em: jus.com.br/artigos/20774/o-federalismo-e-a-posicao-do-municipio-no-estado-federal-brasileiro. Acesso em maio de 2016.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. In: **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v.30, n.2, Rio de Janeiro, pp. 5-43, mar./abr. 1996.

WARNER, Jeroen. The Beauty of the Beast: Multi-Stakeholder Participation for Integrated Catchment Management. In: **Multi-Stakeholder Platforms for Integrated Water Management.** New York: Ashgate, 2007.

_____; VERHALLEN, A. The Nature of the beast: towards a comparative MSP typology. In: **Multi-Stakeholder Platforms for integrated water management.** New York: Ashgate, 2007.

ANEXOS

ANEXO I – Questionários e Termo de Consentimento

- Questionário Representantes do Estado
- Questionário Representantes dos Municípios
- Questionário Representantes da Sociedade Civil
- Questionário Representantes do estado que deram continuidade ao PMVA
- Termo de Consentimento para uso das informações das entrevistas

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE ENERGIA E AMBIENTE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA AMBIENTAL

Projeto de Pesquisa: Governança, Município e o papel das Plataformas Ambientais

Roteiro para entrevista de representantes do Estado Top-down

Nome: _____ Município: _____

Entidade: _____ Telefone: _____ Email: _____

Essa entrevista faz parte do Projeto de Pesquisa que estou desenvolvendo junto ao Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental da USP – PROCAM/IEE/USP sob orientação do Professor Pedro Roberto Jacobi.

O objetivo da Pesquisa é avaliar, sob os pontos de vista da Política Pública, o processo de construção das políticas municipais de meio ambiente no âmbito do estado de São Paulo, que foram impulsionadas pelos Programas Município VerdeAzul e Pacto das Águas.

Abaixo seguem algumas questões norteadoras da entrevista, na qual se quer apreender, a partir da narrativa daquele que foi o formulador e tomador de decisão do Programa Município VerdeAzul/Pacto das Águas, o processo de concepção e de estruturação dos Programas.

Questões

- 1- O que o motivou a propor o Programa Município VerdeAzul?
- 2- Com quais apoios contou na fase de formulação?
- 3- Houve inspiração em algum marco teórico para a construção do Programa?
- 4- Que problema que buscava enfrentar? Houve mudança de foco ao longo do andamento do Programa?
- 5- Quais dos resultados buscava alcançar:
 - a. aumentar a relação com os municípios?
 - b. formar rede de contatos?
 - c. fortalecimento político da SMA?
 - d. ampliação da estrutura administrativa do sistema de meio ambiente?
- 6- Como descreve o processo de construção do Programa no que diz respeito aos seguintes aspectos:
 - a. formulação das diretrizes do MVA? Como foram concebidas?
 - b. como foi conquistado o apoio dos municípios?
 - c. como foi avaliada a capacidade dos municípios em internalizar as diretrizes do Programa?
 - d. havia uma identificação dos problemas municipais com as diretrizes do Programa?
- 7- - Do seu ponto de vista, o que fez a maior parte dos municípios do Estado apoiarem o programa?
 - a. A possibilidade de obtenção do certificado VerdeAzul?
 - b. A possibilidade de acesso facilitado a recursos financeiros governamentais?
 - c. Acesso a cursos e capacitação?
 - d. Formação de rede de contatos?
 - e. Quais outros motivos?
 - f. Dentre todos, quais são mais determinantes??
- 8- Como foi construída a relação entre os técnicos da SMA com os técnicos municipais?
- 9- Como foi definida a composição da equipe do MVA?

- 10- Como avalia a atuação e o papel dos técnicos e coordenadores do processo de implementação?
- 11- Como eram avaliadas as disparidades das condições sociais, econômicas e técnicas dos municípios frente a uma plataforma única e comum a todo o Estado?
- 12- A mídia deu apoio ao Programa? Como foi feita a aproximação com a imprensa?
- 13- Houve apoio dos cidadãos, ONGs e de outros segmentos ao Programa? Alguma região se destacou?
- 14- Houve apoio do governador e de outras autoridades relacionadas às diretrizes do programa?
- 15- Durante o processo de implementação do MVA, surgiu o Programa Pato das Águas como braço do Istambul Water Consensus. Como o senhor avalia essa duplicação de iniciativa voltada aos municípios?
- 16- Qual a sua avaliação geral dos Programas?

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE ENERGIA E AMBIENTE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA AMBIENTAL

Projeto de Pesquisa: Governança, Município e Meio Ambiente

Roteiro para agentes do poder público municipal

Nome: _____ Município: _____

Entidade: _____ Telefone: _____ Email: _____

Essa entrevista faz parte do Projeto de Pesquisa que estou desenvolvendo junto ao Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental da USP – PROCAM/IEE/USP sob orientação do Professor Pedro Roberto Jacobi.

O objetivo da Pesquisa é avaliar, sob os pontos de vista da Política Pública, o processo de construção das políticas municipais de meio ambiente no âmbito do estado de São Paulo. Pretende-se reconstruir o histórico da construção da política e avaliar se houve e qual foi a influência do Programa Município VerdeAzul sobre ela. Também buscamos identificar as soluções que foram encontradas para os problemas.

Para se cumprir esse objetivo, pretende-se explorar a percepção dos problemas ambientais por parte dos agentes municipais e entidades ligadas à área ambiental, como se deu o processo inicial de formulação da política, seu objetivo (o que se quer mudar?), a estrutura institucional e os fatores que condicionam o processo de implementação de ações voltadas para a solução.

Considerando esse preâmbulo, abaixo seguem algumas questões norteadoras da entrevista.

Questões

- 1- Quais são os quatro (4) principais problemas ambientais existentes no município?
- 2- Há quanto tempo estes problemas são percebidos?
- 3- Como os problemas têm sido enfrentados? Existem programas ou projetos relacionados? Existem recursos financeiros disponíveis para cada um desses fins? Foram estabelecidas parcerias na busca da solução destes problemas?
- 4- Existe uma mobilização social em torno dos problemas ambientais citados? Quais os (4) temas que mais mobilizam a comunidade?
- 5- Quando foi criada a Secretaria Municipal de Meio Ambiente? Motivação política, técnica, financeira, bandeira? Lembra-se do histórico de sua atuação desde a criação? Quem pode ser entrevistado para falar sobre isso? Qual a importância da Secretaria na sua gestão?
- 6- Qual a influência do Programa Município VerdeAzul (PMVA) na política municipal de meio ambiente?
- 7- Qual foi a motivação para participar do Programa Município VerdeAzul?
☐ Certificação VerdeAzul ☐ A possibilidade de acesso facilitado a recursos financeiros governamentais ☐ Acesso a cursos e capacitações ☐ Estabelecer contato com técnicos de outros municípios ☐ Projeção política
- 8- A administração municipal organizou uma equipe para o desenvolvimento das ações previstas no PMVA?
- 9- As diretrizes do PMVA (os dez temas em torno dos quais são previstas ações para melhoria da qualidade ambiental) estão vinculadas/coincidem com os problemas enfrentados pelos municípios? Qual foi a diretriz que vocês tiveram maior dificuldade em atender?

- 10- Como descreve o processo de construção do Programa no que diz respeito aos seguintes aspectos:
- a- relacionamento dos técnicos do município com os do Estado/SMA?
 - b- orientação e apoio dos coordenadores do programa para consecução das ações previstas em cada uma das diretivas?
 - c- capacidade do seu município em internalizar/colocar em prática as diretivas do Programa?
- 11- Existe dotação orçamentária para a implantação das diretivas do PMVA?
- 12- Você acha que o PMVA favorece a integração dos diversos setores/secretarias da administração municipal?
- 13- Como é considerada a função de interlocutor do PMVA na administração municipal? Ela é valorizada? É respeitada pelos pares?
- A alternância de comando na gestão, seja local ou estadual, interfere no andamento/resultados das ações e no resultado do desempenho no Programa?
- 14- O PMVA atraiu a imprensa para acompanhamento das ações que vinham sendo desenvolvidas?
- 15- Qual a sua avaliação geral do Programa? O PMVA ajudou a construção de uma política municipal de Meio Ambiente? Quais os avanços que são percebidos no que diz respeito à gestão ambiental nos últimos 10 anos? Exemplos de setores de atuação: saneamento (ampliação dos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto e coleta e disposição adequada de resíduos sólidos), melhora da balneabilidade das praias, proteção aos mananciais de abastecimento, prevenção a desastres e escorregamentos, proteção da mata atlântica, proteção à biodiversidade, qualidade de vida no meio urbano: mobilidade, arborização, serviços.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE ENERGIA E AMBIENTE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA AMBIENTAL

Projeto de Pesquisa: Governança, Município e Meio Ambiente

Roteiro para representantes da sociedade civil

Nome: _____ Município: _____

Entidade: _____ Telefone: _____ Email: _____

Essa entrevista faz parte do Projeto de Pesquisa que estou desenvolvendo junto ao Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental da USP – PROCAM/IEE/USP sob orientação do Professor Pedro Roberto Jacobi.

O objetivo da Pesquisa é avaliar, sob os pontos de vista da Política Pública, o processo de construção das políticas municipais de meio ambiente no âmbito do estado de São Paulo. Pretende-se reconstruir o histórico da construção da política e avaliar se houve e qual foi a influência do Programas Município VerdeAzul sobre ela. Também buscamos identificar as soluções que foram encontradas para os problemas.

Para se cumprir esse objetivo, pretende-se explorar a percepção dos problemas ambientais por parte dos agentes municipais e entidades ligadas à área ambiental, como se deu o processo inicial de formulação da política, seu objetivo (o que se quer mudar?), a estrutura institucional e os fatores que condicionam o processo de implementação de ações voltadas para a solução.

Considerando esse preâmbulo, abaixo seguem algumas questões norteadoras da entrevista.

Questões:

- 1- Quais são os quatro (4) principais problemas ambientais existentes no município?
- 2- Há quanto tempo estes problemas são percebidos?
- 3- Como os problemas têm sido enfrentados no município? Existem programas ou projetos relacionados para a solução? Locais ou regionais? Foram estabelecidas parcerias na busca da solução destes problemas?
- 4- Existe uma mobilização social em torno dos problemas ambientais citados? Quais os (4) temas que mais mobilizam a comunidade ?
- 5- Quando foi criada a Secretaria Municipal de Meio Ambiente do seu município? Qual foi o motivo que impulsionou a sua criação (problema ambiental, decisão política, bandeira)? Lembra-se do histórico de sua atuação desde a criação? Quem mais pode ser entrevistado para falar sobre isso?
- 6- Você conhece o PMVA? Teve alguma participação? Qual a influência do Programa Município VerdeAzul (PMVA) para as políticas municipais de meio ambiente?
- 7- Qual a sua avaliação geral do Programa Município VerdeAzul (nota de 1 a 10)? O PMVA ajudou a construção de uma política municipal de Meio Ambiente nos municípios da região?
- 8- Como a alternância de comando na gestão, seja local ou estadual, interfere no andamento/resultados das ações e nos resultados do PMVA na região? E nos outras políticas citadas?
- 9- Quais os avanços que são percebidos no que diz respeito à gestão ambiental nos últimos 10 anos:

- a. Ampliação dos serviços de abastecimento de água;
- b. proteção de mananciais;
- c. coleta e tratamento de esgoto;
- d. coleta e disposição adequada de resíduos sólidos);
- e. Balneabilidade das praias;
- f. Prevenção a desastres e escorregamentos;
- g. proteção da mata atlântica;
- h. proteção à biodiversidade;
- i. qualidade de vida no meio urbano: mobilidade, arborização, serviços.

Questionário: continuidade do Programa

Objetivo: conhecer o ponto de vista daqueles que estão dando continuidade ao Programa PMVA pós 2011 (gestões Bruno Covas e Patrícia Iglecias)

- 1- Em geral, o Estado é criticado pela descontinuidade de Programas a cada alternância de governo. Isso, no entanto, não tem se verificado com o PMVA, que já está na terceira geração. O que levou os secretários subsequentes ao Xico Graziano a darem continuidade ao Programa? Como avalia essa continuidade? Quais foram as orientações que receberam quando assumiram a coordenação?
- 2- Qual a leitura que você faz da história do Programa, em termos de avanços e problemas nestes 8 anos de vida? Identifique os aspectos positivos e negativos.
- 3- Como se dá a relação Estado/Município? O Estado tem capacidade de coordenação da ação de 645 municípios? O tema ambiental é bem acolhido? A transversalidade do tema ambiental com outras pastas da administração municipal ocorre? Vocês avaliam a evolução dos municípios com o passar do tempo?
- 4- Existe uma grande diversidade entre os municípios paulistas: população, pressão das atividades produtivas, biomas, etc. Como você avalia a proposta do PMVA de não ter regras diferentes para municípios com características diferentes?
- 5- Algumas das diretivas, como a de esgoto tratado, não estão muitas vezes sob a governabilidade dos municípios, apesar de eles serem o poder concedente. Como vocês esperam que eles ajam? Na mesma linha, como avaliam ações demandadas por uma diretiva que não são importantes para o município ou região?
- 6- Vocês fazem acompanhamento do Programa Cidades Sustentáveis?
- 7- Como avalia o Programa MVA em termos de contribuição para a sustentabilidade do Estado de São Paulo?

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE ENERGIA E AMBIENTE
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA AMBIENTAL
Termo de Consentimento Livre e Esclarecido**

Declaro por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado(a) referente ao projeto de pesquisa intitulado “**A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS MUNICIPAIS DE MEIO AMBIENTE NO ESTADO DE SÃO PAULO: o caso do litoral norte paulista**” desenvolvida por Rosa Maria de O. M. Mancini, sob orientação do Professor Pedro Roberto Jacobi, a quem poderei contatar quando julgar necessário pelo e-mail prjacobi@usp.br.

Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa. Fui informado (a) dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo, que em linhas gerais é avaliar, sob os pontos de vista da Política Pública, o processo de construção das políticas municipais de meio ambiente no âmbito do estado de São Paulo. Pretende-se reconstruir o histórico da construção da política e avaliar se houve e qual foi a influência do Programas Município VerdeAzul sobre estas. Também buscamos identificar as soluções que foram encontradas para os problemas ambientais no nível regional.

Fui também informado(a) que o uso das informações por mim oferecidas estão submetidos às normas éticas destinadas à pesquisa.

Meu nome poderá () não poderá () ser identificado e as informações que constam da entrevista, a ser gravada, poderão ser usadas para fins acadêmicos. O acesso e a análise dos dados coletados se darão apenas pela pesquisadora e por seu orientador.

Fui ainda informado(a) que posso interromper essa pesquisa/entrevista a qualquer momento, sem prejuízo para meu acompanhamento ou sofrer quaisquer constrangimentos.

Atesto o recebimento de uma cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

_____, ____ de _____ de 2015

Nome do participante

Assinatura do participante

Rosa Maria de Oliveira Machado Mancini
Pesquisadora
N0. USP 1994492
rosammancini@gmail.com

ANEXO II – Descrição das plataformas de mobilização local voltadas para a temática ambiental

1991 – Primeira fase da “Campanha europeia de cidades e vilas sustentáveis” (Guerra, J., 2009), proposta pelo grupo europeu de peritos em ambiente urbano. Essa campanha buscava divulgar os princípios da sustentabilidade local, além de arrebatar novos adeptos e signatários para o que viria a ser a Carta de Aalborg e a Agenda 21 local.

1992 – Aprovação da Agenda 21 durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente – Rio 92. O desenvolvimento da Agenda 21 começou em 23 de dezembro de 1989, por decisão de Assembleia da ONU, seguindo recomendação do relatório Brundtland – Nosso Futuro Comum, que lança o princípio de desenvolvimento sustentável. A construção do documento passou por um longo processo de redação, revisão e negociação de acordos, culminando com a sua aprovação por 179 governos. A Agenda 21 é constituída por 41 capítulos, organizados em torno de 4 temas: I- dimensões social e econômica; II- conservação e gestão dos recursos para o desenvolvimento; III- fortalecimento do papel dos grupos principais – e neste tema encontra-se o capítulo 28, que tem como foco as “Iniciativas das autoridades locais em apoio ao Programa 21”, justamente o que inspira a Agenda 21 local; IV- Meios de Execução. Em cada um dos temas são identificadas ações em prol da participação pública e sustentabilidade. Cabe observar que o Litoral Norte desenvolveu sua agenda 21 local, de forma regional, atendendo a edital do Ministério do Meio Ambiente.

1992 – Tratado de Maastricht – Proclamava o desenvolvimento sustentável por meio da integração dos objetivos ambientais, sociais e econômicos, e o fomento da participação pública na execução das políticas comunitárias (GUERRA; SCHMIDT, 2009).

1994 – Carta de Aalborg. Em 1994, na cidade dinamarquesa de Aalborg, foi realizada uma Conferência Europeia para discutir a sustentabilidade de cidades e vilas. Nessa conferência foi lançada a Campanha Europeia das Cidades e Vilas Sustentáveis (CECVS), onde foi aprovada o documento-base da campanha, denominado de **Carta de Aalborg**. Essa Campanha procura incentivar a reflexão sobre a sustentabilidade do ambiente urbano, o intercâmbio de experiências, a difusão das melhores práticas ao nível local e o desenvolvimento de recomendações que visem influenciar as políticas no nível da União Europeia e no nível local. A Carta de Aalborg propõe 13 compromissos para se alcançar o desenvolvimento sustentável,

a saber: 1- **Noção e Princípio do Desenvolvimento Sustentável.** A ideia do Desenvolvimento Sustentável (DS) é alcançar justiça social e uma economia sustentável sem ultrapassar a capacidade de carga da natureza ou destruir o capital natural. 2- **Estratégias Locais para a Sustentabilidade.** A sustentabilidade requer um planejamento com objetivos explícitos e a sua incorporação por todas as políticas e práticas locais. 3- **A Sustentabilidade como um processo criativo e de procura de equilíbrios.** A grande variedade de atividades que ocorrem numa cidade, ou município, inter-relacionam-se de forma a constituir um ecossistema global. 4- **Resolução de Problemas através de Negociação.** A cidade e o município devem tentar encontrar soluções ambientalmente sustentáveis dentro das suas próprias fronteiras, porém, deverá trabalhar com outros municípios, regiões ou países para desenvolver soluções sustentáveis. 5- **Economia Urbana para a Sustentabilidade.** Um ambiente limpo e saudável é pré-requisito para o investimento e para o futuro desenvolvimento económico da cidade. 6- **Equidade Social para a Sustentabilidade Urbana.** As demandas sociais básicas dos cidadãos em relação à administração municipal, tal como o acesso à água, alimentação saudável, habitação, cuidados de saúde, educação e emprego são essenciais caso se pretenda construir uma sociedade sustentável. 7- **Padrões Sustentáveis de Utilização do Solo.** O Ordenamento do Território e o Urbanismo, respeitando aspectos ambientais, sociais e económicos, constituem excelentes instrumentos para ordenar e organizar as atividades, de modo que elas induzam o mínimo de impactos sobre o meio natural. 8- **Padrões de Mobilidade Urbana Sustentável.** A necessidade de cidades menos congestionadas e poluídas pelo trânsito leva à priorização de meios de deslocamento amigas do ambiente. 9- **Responsabilidade pelo Clima Global.** A alteração climática global é uma preocupação séria para o futuro do planeta e as suas causas são variadas e o nível local tem um papel chave para sua reversão. 10- **Prevenção da Intoxicação dos Ecossistemas.** Prevenção da poluição dos ecossistemas e da intoxicação da saúde humana. 11- **Autogoverno Local como Pré-Condição.** Necessidade de governança local, inclusive institucional, por razões de democracia e do princípio da subsidiariedade. 12- **Os Cidadãos como Atores-Chave e Envolvimento da Comunidade.** Construção coletiva de um consenso sobre o futuro, com definição das responsabilidades de cada setor, que devem receber capacitação e acesso à informação. 13- **Instrumentos e Ferramentas para uma Gestão Urbana Sustentável.** No desenvolvimento de estratégias e ações é necessário usar novos instrumentos de planejamento ambiental, social e económico, considerando a qualidade do trabalho e monitoramento do processo de desenvolvimento.

1997- Foi iniciado o processo de desenvolvimento da Agenda 21 Brasileira, buscando firmar compromisso com a sustentabilidade e tendo como temas prioritários a inclusão social, a ética política rumo ao desenvolvimento sustentável, a busca de uma lógica de sistema de produção contra o desperdício. O documento foi divulgado à sociedade em 2002.

2000- Lançamento do documento do governo brasileiro denominado “Cidades sustentáveis”, em apoio à construção da Agenda 21 Brasileira, buscando introduzir a dimensão ambiental nas políticas urbanas, com base na Agenda 21 e na Agenda Habitat. O documento foi construído em torno de quatro estratégias: Uso e ocupação do solo; Desenvolvimento institucional; produção e consumo; instrumentos econômicos. Para cada uma das estratégias são definidas diretrizes, propostas de ação e meios de implementação voltados para os municípios (CIDADES SUSTENTÁVEIS, 2000, MMA).

2003 – Impulso ao desenvolvimento das Agendas 21 locais, orientados pelo capítulo 28 da Agenda 21 Global. O ano de 2003 é um marco no Brasil para o fomento de políticas de desenvolvimento sustentável. O Ministério do Meio Ambiente torna a Agenda 21 Local como programa prioritário e incluída no Plano Plurianual. 1652 municípios brasileiros iniciam processo de elaboração. Entre 2003 e 2009, o Fundo Nacional de Meio Ambiente financia 96 projetos de A21L que envolveram 298 municípios. Como avaliação do MMA em 2009, o número de agendas 21 locais em desenvolvimento decresceu para 1105, mas o processo influenciou a administração pública local em várias frentes: o desenvolvimento de atividades econômicas sustentáveis foi influenciado parcialmente (40/100), mas estimulou fortemente a organização de entidades civis voltadas para o meio ambiente e sustentabilidade, a gestão pública, na medida em que houve criação de Secretarias ou Departamentos de Meio Ambiente, além da criação de fundos financeiro em apoio às ações. As questões ambientais que tiveram maior destaque nos processos de construção das A21L foram: resíduos sólidos; recuperação de área degradada; formulação e aprovação de legislação ambiental, redução na poluição das águas, criação de Unidades de Conservação, diminuição do desmatamento, elaboração de Zaneamento Ecológico Econômico (AGENDA 21 LOCAL, resultados selecionados, MMA 2011).

2007/2008 – Lançamento do Programa Município VerdeAzul (PMVA), criado pela Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, que tem por objetivo estimular a criação de

políticas e ações voltadas à proteção, conservação ou recuperação ambiental, tendo como foco as administrações municipais. Nosso objetivo aqui, como já foi dito, é avaliar o processo de concepção e de implementação do referido programa.

2008 – Pacto dos Autarcas – Compromisso com as energias sustentáveis locais. Após a adoção, em 2008, do Pacto do Clima e Energia pela União Europeia, a Comissão Europeia lançou o Pacto de Autarcas, com o objetivo de fomentar e apoiar os esforços das autarquias locais na implementação de políticas de energia sustentável. Hoje, conta com 6.260 signatários. Os governos locais desempenham um papel crucial na diminuição dos efeitos das alterações climáticas, ainda mais se considerarmos que 80% do consumo energético e de emissão de CO₂ está associado à atividade urbana. Por ser o único movimento que busca mobilizar os atores locais e regionais para o cumprimento dos objetivos da UE, o Pacto de Autarcas é considerado pelas instituições Europeias como um modelo excepcional de governação a vários níveis. Os signatários se comprometem a preparar inventários de emissões e em seguida um plano de ação para a redução delas. Além da questão da energia, outras questões são enfrentadas, como emprego, qualidade de vida, ambiente saudável, economia competitiva e independência energética. A coordenação do trabalho das províncias, regiões e autoridades nacionais se dá por meio de um grupo que disponibiliza orientação estratégica e presta apoio técnico e financeiro aos Signatários. Rede de autarquias locais, conhecidas como Promotores do Pacto, comprometem-se a maximizar o impacto da iniciativa através de ações de promoção, comunicação com os seus membros e plataformas de partilha de experiências.

2009 – Istambul Water Consensus e Pacto das Águas São Paulo – Em 2009, o Conselho Mundial da Água, organização internacional com sede na França, lança o Consenso da Água de Istambul, documento que estimula os municípios dos cinco continentes a identificar seus principais problemas com relação aos recursos hídricos e organizar programa de ações para resolvê-los. A SMA, como membro do Conselho, apoia esta plataforma e por meio de sua então Coordenadoria de Recursos Hídricos, lança o “Pacto das Águas – São Paulo” inspirada no PMV, tratando-se também de um programa de ações voltadas aos municípios e Comitês de Bacias Hidrográficas, mas tendo a gestão dos recursos hídricos como tema principal. Esse Programa teve duração de apenas 3 anos.

2010 – A Rede Nossa São Paulo e a Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis lançam a Plataforma Cidades Sustentáveis, uma lista de experiências de sustentabilidade bem-sucedidas já implantadas em municípios de várias partes do mundo, que está baseada em Aalborg. O objetivo era que as práticas servissem de referência e inspiração para gestores no planejamento de políticas públicas e programas de governo. A iniciativa contou com o apoio da Fundação Avina, além da parceria e patrocínio de diversas organizações e empresas. Em 2012 passou a contar com 274 municípios de todo Brasil, sendo que o Estado que congrega o maior número de apoiadores é São Paulo com 53, seguido do Paraná com 39, Rio Grande do Sul com 31, Minas Gerais com 26. Essa plataforma é constituída por 12 eixos. Os doze eixos do Programa Cidades sustentáveis são: 1) Governança: fortalecer os processos de tomada de decisão com a promoção dos instrumentos da democracia participativa. 2) Bens naturais comuns: assumir plenamente as responsabilidades para proteger, preservar e assegurar o acesso equilibrado aos bens naturais comuns. 3) Equidade, Justiça Social e Cultura de Paz: promover comunidades inclusivas e solidárias. 4) Gestão local para a sustentabilidade: implementar uma gestão eficiente que envolva as etapas de planejamento, execução e avaliação. 5) Planejamento e desenho urbano: reconhecer o papel estratégico do planejamento e desenho urbano na abordagem das questões ambientais, sociais e econômicas, culturais e da saúde, para benefício de todos. 6) cultura para a sustentabilidade: desenvolver políticas culturais que respeitem e valorizem a diversidade cultural, o pluralismo e a defesa do patrimônio natural, construído e imaterial. 7) Educação para a sustentabilidade e qualidade de vida: integrar na educação formal e não formal valores e habilidades para um modo de vida sustentável e saudável. 8) Economia local, dinâmica criativa e sustentável: apoiar e criar as condições para uma economia local dinâmica e criativa, que garanta o acesso ao emprego sem prejudicar o ambiente. 9) Consumo responsável e opções de estilos de vida: adotar e proporcionar o uso responsável e eficiente dos recursos e incentivar um padrão de produção e consumo sustentáveis. 10) melhor mobilidade e tráfego: promover mobilidade sustentável, reconhecendo a interdependência entre transporte, saúde, ambiente e o direito à cidade. 11) Ação local para a saúde: proteger e promover a saúde e o bem-estar dos cidadãos. 12) Do local para o global: assumir as responsabilidades globais

O município de Ubatuba é o único do Litoral Norte paulista que aderiu a essa plataforma.