



**PROGRAMA AMBIENTAL ESTRATÉGICO MUNICÍPIO VERDEAZUL:
DESAFIOS E DIFICULDADES DE UM MODELO DE GESTÃO PÚBLICA
COMPARTILHADA DO MEIO AMBIENTE**

ENVIRONMENTAL STRATEGIC PROGRAMME MUNICÍPIO VERDEAZUL:
CHALLENGES AND DIFFICULTIES OF A PUBLIC MANAGEMENT APPROACH
OF ENVIRONMENT WITH SHARED RESPONSIBILITIES

Cibele Randi Barbosa¹

RESUMO: O Programa Ambiental Estratégico Município VerdeAzul é uma política pública que pretende aumentar a eficiência na gestão ambiental municipal por meio da descentralização e da participação coletiva, estimulando os municípios paulistas a participarem da política ambiental com a adesão ao Protocolo Verde de Gestão Ambiental Compartilhada, para fins de certificação e acesso a recursos públicos. Trata-se de um novo modelo de gestão pública, instituído conforme as diretrizes da Política Nacional de Meio Ambiente, segundo as quais os Estados e os Municípios assumem grande responsabilidade quanto à gestão ambiental e controle e melhoria da qualidade ambiental. Contudo, a implementação do Programa comporta desafios e dificuldades a serem superados, considerando o dinamismo e a urgência das questões ambientais, bem como a diversidade dos contextos sociais, políticos e ambientais existentes nos municípios. Uma vez analisados, apontarão ajustes e contribuições para melhoria do processo de gestão.

Palavras-chave: Município VerdeAzul; gestão pública; meio ambiente; desafios e dificuldades.

ABSTRACT: The environmental programme Município VerdeAzul is a public policy which wishes to increase the efficiency into the municipal environmental management

¹Advogada e professora universitária, mestranda no programa de Mestrado Profissionalizante em Planejamento e Análise de Políticas Públicas pela UNESP – Campus de Franca – Linha de Pesquisa Desenvolvimento Econômico e Social.



through decentralization and collective participation, stimulating municipalities from São Paulo state to participate of the environmental policy adhering to the Green Protocol of Shared Environmental Management, in order to certify and give access to public resources. In short, it is a new model of public management, instituted by Nacional Environmental Policy and its directions, which say that States and Municipalities must assume the biggest part of responsibility for controlling and improving the environmental quality. However, the implementation of this Programme includes some challenges and difficulties to be overpowered, considering the dynamism and urgency of environmental issues, as well as the diversity of social, political and environmental contexts that exist into the municipalities. Once analyzed, they are going to point out some adjusts and contributions to improve the process of management.

Keywords: Município VerdeAzul; public management; environment; challenges and difficulties.

INTRODUÇÃO

Segundo Philippi Jr. e Bruna (2007): “Política pública é o conjunto de diretrizes estabelecido pela sociedade, por meio de sua representação política, em forma de lei visando à melhoria das condições de vida dessa sociedade”.

Dessa forma, as políticas públicas podem ser propostas diretamente pelos membros do Poder Legislativo, ou encaminhadas ao Poder Legislativo pelo Poder Executivo, visando o bem comum da sociedade, e ponderando os diversos interesses dos diferentes grupos ou setores sociais. Também podem ser elaboradas com a participação da própria sociedade (PHILIPPI e BRUNA, 2007).

Política pública também é “a definição de objetivos, sua compatibilização e integração, dando lugar à ação para concretizá-los mediante um conjunto de programas, leis, regulamentos, projetos e decisões, bem como os métodos e ações para implementá-los” (VEROCAI, 1991 apud MAGLIO, 2000). Quando esses objetivos estão diretamente relacionados com a questão da sustentabilidade, da proteção do meio ambiente, do gerenciamento dos recursos ambientais e da garantia da qualidade ambiental, tem-se uma política pública ambiental.



Para se definir uma política pública ambiental é preciso estabelecer os seus objetivos, metas de ação, instrumentos de aplicação, instituições reguladoras e a aprovação da legislação que regula e orienta sua aplicabilidade e a legitimidade social dos seus objetivos (MAGLIO, 2000).

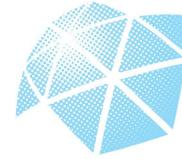
Nesse contexto, a implementação de uma política pública ambiental está intrinsecamente relacionada à gestão ambiental. Gestão ambiental, de acordo com Philippi e Bruna (2007):

É o ato de administrar, de dirigir ou reger os ecossistemas naturais e sociais em que se insere o homem, individual e socialmente, num processo de interação entre as atividades que exerce, buscando a preservação dos recursos naturais e das características essenciais do entorno, de acordo com padrões de qualidade. O objetivo último é estabelecer, recuperar ou manter o equilíbrio entre natureza e homem.

Em outras palavras, significa dizer que a gestão ambiental:

Fundamenta sua razão de ser na conquista de um nível ideal de qualidade de vida, para a sociedade e todos os seus membros. Ora, qualidade de vida é um dos direitos fundamentais do homem; por conseguinte, é dever do Estado promovê-la por meio de ações políticas que pressuponham uma estrutura de leis específicas, tendo como contrapartida seu cumprimento por parte de todos aqueles que formam o Estado. Políticas públicas envolvem, pois iniciativas de governantes e governados em benefício do bem comum, num convívio de cidadãos de ambos os lados (PHILIPPI e BRUNA, 2007).

No Brasil, uma das políticas públicas ambientais de maior relevância é a Lei n. 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Entre outras, uma das contribuições fundamentais da citada Lei foi a instituição do SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente, composto pelos órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal, Municípios e Fundações instituídas pelo poder público.



O SISNAMA foi concebido como um modelo de gestão ambiental compartilhada “para harmonizar e articular as ações e políticas governamentais na área ambiental e para implementar a descentralização em todos os níveis de governo” (MAGLIO, 2000).

Preceitua o artigo 6º da Política Nacional do Meio Ambiente que os órgãos e as entidades que compõem o SISNAMA são responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, destacando-se entre eles os órgãos seccionais e os órgãos locais, assim definidos nos incisos V e VI do mencionado artigo:

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental.

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

Conforme a Política Nacional de Meio Ambiente, os Estados e os Municípios passaram a assumir grande responsabilidade quanto à gestão ambiental e controle e melhoria da qualidade ambiental, de forma compartilhada e descentralizada.

O PROGRAMA MUNICÍPIO VERDEAZUL E SEU MODELO DE GESTÃO COMPARTILHADA

Na esteira das disposições da Política Nacional do Meio Ambiente, com vistas à efetivação da gestão ambiental compartilhada e da responsabilização mútua dos municípios para o controle da qualidade ambiental e, à descentralização da política ambiental, propiciando maior eficiência à administração pública, favorecendo o desenvolvimento sustentável e a participação da sociedade, a Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo lançou no ano de 2007 o Programa Município Verde.

Atualmente denominado de Programa Município VerdeAzul, essa política pública ambiental do estado de São Paulo tem por objetivo estimular os municípios paulistas a participar da política ambiental com a adesão do Protocolo Verde de gestão ambiental compartilhada e ainda, certificar os municípios ambientalmente corretos, priorizando o acesso aos recursos do Fundo Estadual de Controle da Poluição-FECOP.



A análise e avaliação de desempenho dos municípios dão-se por meio da aplicação de um indicador ambiental - o Índice de Avaliação Ambiental (IAA) - de dez diretrizes ambientais estabelecidas pelo Programa: Esgoto Tratado, Resíduos Sólidos, Biodiversidade, Arborização Urbana, Educação Ambiental, Cidade Sustentável, Gestão das Águas, Qualidade do Ar, Estrutura Ambiental e Conselho Ambiental.

A partir da aplicação do IAA, os municípios vão pontuando em cada diretriz, e ao final, aqueles que obtiverem a nota igual ou superior a 80 pontos recebem a certificação ou selo de “Município Verdeazul” e o recurso do FECOP.

Os municípios, por seu turno, além de realizar a gestão ambiental, devem apresentar um Plano de Ação à Secretaria Estadual do Meio Ambiente, declarando as ações propostas e executadas pelos municípios para o cumprimento das diretrizes ambientais. O preenchimento do Plano de Ação é feito pelo interlocutor e seu suplente, que deverão necessariamente ser agentes públicos municipais, incumbidos da organização, articulação e execução das ações previstas no Programa, fazendo a interlocução entre as instâncias e órgãos municipais, e entre o município e a Secretaria.

Assim, em uma primeira análise, é possível verificar que o Programa Município VerdeAzul, como política pública ambiental pautada na descentralização e na gestão ambiental compartilhada com os municípios, apresenta uma proposta de implementação complexa, considerando o dinamismo e a urgência das questões ambientais, bem como a diversidade dos contextos sociais, políticos e ambientais existente nos municípios, previstos no próprio conteúdo da política.

Exige-se tanto dos municípios, quanto da Secretaria de Meio Ambiente, quanto dos interlocutores e dos demais órgãos, níveis e instâncias municipais gestoras relacionados às diretrizes, como por exemplo, os Poderes Executivo e Legislativo, os departamentos gestores da água e do esgoto etc, total integração e articulação nas atividades para a consecução dos objetivos e metas perseguidos pela política ambiental no período de 01 (um) ano.

E é justamente nesses pontos que podem estar assentados os desafios e dificuldades do processo de gestão do Programa. Para Arretche (2001):

Em princípio, as vontades, os interesses, as lealdades e as concepções ideológicas dos diversos agentes envolvidos em um



Franca, 22 a 24 de setembro de 2014

programa público dificilmente serão inteiramente coincidentes. Portanto, quanto mais complexo for um programa, maior será a variedade de interesses e concepções envolvidas em sua execução e, por consequência, mais fortes serão as tendências à não convergência.

O Programa Município VerdeAzul, da forma como foi concebido pela Resolução SMA n. 09/2008 e posteriores edições, traduz genuinamente um modelo de gestão pública na qual estão envolvidos vários atores, e a articulação e cooperação entres esses atores é determinante para o êxito ou fracasso durante o processo de implementação e gerenciamento da política pública.

DESAFIOS E DIFICULDADES DO PROCESSO DE GESTÃO: APONTAMENTOS PRELIMINARES

Para exemplificar os desafios e dificuldades que podem existir no decorrer da implementação e gestão de um programa ou política pública, Arretche (2001) descreve a seguinte situação:

Imaginemos a implementação de um programa federal, de escala nacional, cujas regras de operação suponham a cooperação de três níveis de governo, em um país federativo e multipartidário, como o Brasil, em que prefeitos e governadores têm autonomia política e podem estar ligados a partidos distintos. Políticas públicas compartilhadas por governos ligados a partidos que competem entre si tendem a produzir comportamentos não cooperativos, pois na base das relações de implementação haveria uma incongruência básica de objetivos, derivada da competição eleitoral. Este cenário – perfeitamente factível, dada a multiplicidade de programas descentralizados existentes – não pode ser encarado como um problema. É simplesmente um dado da realidade, que impõe um razoável grau de incerteza quanto à convergência de ações dos implementadores e, por extensão, da perfeita adequação entre formulação original e implementação efetiva.



O Programa Município VerdeAzul é uma política pública ambiental de gestão compartilhada, estadual, que atribui aos municípios participantes responsabilidade pela execução de diversas ações voltadas à gestão ambiental, tendo como horizonte a construção de uma agenda ambiental municipal efetiva.

A estrutura do Programa, por sua vez, é semelhante à descrita por Arretche (2001), no sentido de depender da interação e cooperação contínua entre o poder público municipal e o estadual e, sobretudo entre os órgãos e instâncias dentro do próprio município, responsáveis pela execução das ações de gestão ambiental que serão posteriormente compiladas no Plano de Ação, sob a orientação da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, para posterior reporte à Secretaria Estadual do Meio Ambiente.

A implementação e a gestão do Programa Município VerdeAzul, apesar de concentradas na Secretaria Municipal do Meio Ambiente, dependem do trabalho e das atividades executadas por outros departamentos, órgãos e Secretarias municipais. Se realizadas devidamente, atendendo aos parâmetros ditados pelo Programa, o município poderá ser mais bem avaliado e pontuar o necessário para obter a certificação de “Município VerdeAzul” e receber o recurso público. Do contrário, pode ser mal avaliado pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente.

O que se denota a respeito desse modelo de gestão, é que o êxito na implementação do Programa está diretamente relacionado à participação de todas as esferas municipais e seus agentes, pois não há como realizar uma gestão ambiental plena no município, para atender as diretrizes e objetivos propostos pela política, sem o envolvimento maciço de todos. Isso porque, “na prática real da administração pública, a implementação de políticas ocorre em um ambiente caracterizado por contínua mutação, mutação esta que é inteiramente alheia à vontade dos implementadores” (ARRETCHE, 2001).

Esse ambiente, é caracterizado pela mudança na destinação dos recursos, das prioridades e da influência relativa dos agentes encarregados pela implementação (ARRETCHE, 2001). Ademais, conflitos de objetivos entre o poder público local e estadual, descompasso nas agendas políticas, interesses partidários, variável econômica e até a burocracia excessiva dos órgãos públicos são fatores que alteram e podem



influenciar positiva ou negativamente no processo de gestão e implementação da política pública.

Em suma, as dificuldades que se colocam no caminho da boa gestão e implementação do Programa Município VerdeAzul evidenciam-se na esfera municipal, e estão bastante atreladas à interação e organização das esferas públicas municipais, o que denota que a responsabilidade municipal no tocante à gestão ambiental vai além daquela atribuída pela política pública, consistindo seu maior desafio olhar para si próprio e agir para aprimorar os processos internos e envolver os agentes locais, para ficar em condições e em compasso com as exigências externas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Município VerdeAzul é uma política pública ambiental formulada para incentivar os municípios do estado de São Paulo a adotarem a gestão ambiental e instituírem uma agenda ambiental, e em contrapartida, são agraciados com a certificação de “Município VerdeAzul” e acesso a recursos públicos, desde que alcançada uma pontuação mínima em cada diretiva ambiental, conforme as diretrizes e objetivos do Programa.

O Programa propõe um modelo de gestão pautado na descentralização das ações e no envolvimento dos agentes locais, em consonância com as orientações da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, e dependente da interação e cooperação entre as diversas esferas e instâncias municipais.

No entanto, da forma como foi concebido, o processo de gestão da política pública pode encontrar dificuldades relacionadas às condições e prioridades institucionais, ao contexto político e econômico, à destinação dos recursos e ao comprometimento dos agentes públicos locais.

Essas questões consistem um desafio à gestão e implementação do Programa Município VerdeAzul, sendo que para solucioná-las o município deve reorganizar sua própria estrutura, objetivos e prioridades, com vistas à efetividade da política pública.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRETCHE, MARTA T. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas.** In: Barreira MCRN, Carvalho MCB, organizadores. Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC; 2001.
- BELLONI, I. et al. **Metodologia para avaliação de políticas públicas.** São Paulo: Cortez, 2001.
- BRASIL. **Legislação de Direito Administrativo. Legislação de Direito Ambiental. Constituição Federal.** Coordenação de Anne Joyce Angher. 1. ed. São Paulo: Rideel, 2003. (Coleção de Leis Rideel. Série mini 3 em 1).
- COSTA, F. L., CASTANHAR, J. C. **Avaliação de Programas Públicos: desafios conceituais e metodológicos.** Disponível em http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_31.pdf Acesso em 07 Out. 2013.
- LANFREDI, G. F. **Política Ambiental: busca de efetividade de seus direitos.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- MAGLIO, I. C. **A descentralização da gestão ambiental no Brasil: o papel dos órgãos estaduais e as relações com o poder local, 1990/1999.** 2000. 283 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública). Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- PHILIPPI JR., A. et al. **Curso de Gestão Ambiental.** Barueri: Manole, 2004.
- SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO. Dispõe sobre o Projeto Ambiental Estratégico Município Verde e dá providências correlatas. **Resolução SMA 9 de 31 de janeiro de 2008.** São Paulo.
- SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Município VerdeAzul.** Disponível em http://www.ambiente.sp.gov.br/municipioverdeazul/files/2013/03/Manual_PMVA_2013.pdf Acesso em 10Ago. 2014.