



A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MUNICÍPIO VERDEAZUL DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO: UMA AVALIAÇÃO DE PROCESSOS.

Aluno: Guilherme Atanazildo Leme, RA: 217113

Orientadora: Prof^a Dr^a Milena Pavan Serafim

Resumo: Diante de uma tendência global de descentralização de políticas públicas ambientais o Governo do Estado de São Paulo, lança o Projeto Município Verde no ano de 2007, conhecido hoje como Programa Município VerdeAzul, tendo os municípios como formuladores e implementadores de ações direcionadas à gestão ambiental. Esta pesquisa realizou uma avaliação de processos no Programa Município VerdeAzul, para compreender os desafios enfrentados no processo de execução, seja por parte dos Interlocutores, como também sob o olhar da Coordenação Estadual. A pesquisa consiste em um estudo exploratório e descritivo, realizado por um levantamento bibliográfico e entrevistas com quatro municípios e a Coordenação Estadual do PMVA, com três categorias de análise: 1-) Governança; 2-) Implementação; e 3-) Processos.

Palavras chaves: Meio Ambiente; Avaliação de Processos; Municípios;

1. Introdução

O Programa Município VerdeAzul segue a tendência global de descentralização de políticas públicas, em especial de políticas ambientais, visando a interação das demandas locais e dos governos locais como formuladores de alternativas, estimulando o engajamento da comunidade local, o surgimento de ONGs e associações para o debate da sustentabilidade, podendo formar uma rede em prol das alternativas sustentáveis [MANCINI, 2016].

No contexto global, vemos os primeiros esforços consolidados após 1972 com a Primeira Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente das Nações Unidas, em Estocolmo, Suécia. Já no contexto brasileiro, observamos um forte movimento de mobilização acerca da sustentabilidade e do seu desenvolvimento, com a formação da Agenda 21 global, importantes declarações acerca do Uso das Florestas e desenvolvimento do Meio Ambiente, convenção sobre Diversidade Biológica e sobre Mudanças Climáticas, impulsionadas e consolidadas na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), ocorrida em 1992, no Rio de Janeiro. [MALHEIROS, PHILIPPI & COUTINHO, 2008, p. 08]

Sobre os temas dispostos nas primeiras agendas globais e locais, observamos que os mesmos ainda estão fortemente presentes nas atuais agendas para o Desenvolvimento Sustentável, pois de modo global, faz-se necessário reafirmar as premissas básicas para a manutenção e consolidação do processo de Desenvolvimento Sustentável, sendo a Agenda 2030 da ONU o atual acordo global em prol da sustentabilidade.

Buscando concretizar as premissas inseridos nos ordenamentos legais e nos tratados internacionais, a PNMA (Política Nacional do Meio ambiente, Lei nº 6.938/81) foi institucionalizada a fim de regulamentar a descentralização de políticas públicas orientadas à gestão ambiental, possibilitando oportunidades como maior adaptação de programas e políticas ao ambiente local, devido às peculiaridades regionais. Além disso, uma melhor utilização dos recursos e maior eficiência na implementação das ações; maior visibilidade e autonomia local podendo gerar um processo de maior transparência local devido à proximidade das tomadas de decisão; democratização dos processos (planejamento e implementação), tendo um nível de governança favorável com os agentes envolvidos; e uma visão global e sistêmica, com possibilidades de surgimento de soluções locais. [GIRÃO, 2012]

Neste sentido, o Governo do Estado de São Paulo implementou o Programa Município VerdeAzul (PMVA) a partir de 2007, que pode ser descrito como

[...] 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. [BARBOSA, 2014]

O PMVA é operacionalizado por meio de resoluções publicadas pela Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SIMA) do Estado de São Paulo, com os municípios sendo formuladores e implementadores das ações ambientais de acordo com as Diretivas publicadas pela SIMA. A conexão entre os Municípios e a SIMA ocorre por meio dos Interlocutores municipais, representantes das prefeituras municipais (indicados pelos prefeitos), responsáveis por realizar a articulação do programa com todas as áreas envolvidas no município e enviar as ações planejadas e realizadas via sistema informatizado para a coordenação estadual. Cada município indica um interlocutor e um suplente (PMVA, 2020). A adesão ao programa é realizada de modo voluntário pelo Município, por meio de ofício elaborado pela prefeitura demonstrando seu interesse e indicando seu interlocutor e suplente para o Programa. O Programa está sob a normativa publicada na Resolução SMA Nº 33, de 28 de março de 2018, contando com 10 Diretivas, sob as quais os municípios devem desenvolver suas ações, sendo elas: 1. Município Sustentável; 2. Estrutura e Educação Ambiental; 3. Conselho Ambiental; 4. Biodiversidade; 5. Gestão das Águas; 6. Qualidade do Ar; 7. Uso do Solo; 8. Arborização Urbana; 9. Esgoto Tratado; e, 10. Resíduos Sólidos. Em cada uma das diretivas, há “tarefas” para que os interlocutores devem desenvolver no município, sendo divididas em ações de Atitude; Gestão; Resultado e Pró-Atividade - Ação no VerdeAzul, sendo elas avaliadas e pontuadas.

O campo de Pró-atividade, se refere, por exemplo, como: “XV - Pró-atividade - PRO: deve ser apresentada uma Ação no VerdeAzul que não tenha sido solicitada nas “tarefas” das Diretivas, mas que tenha relação com a temática tratada ou associada a ela”. [Resolução SMA Nº 33, de 28 de março de 2018]. Desta forma, busca-se que o município realize ações para além daquelas propostas pela Resolução.

Os municípios participantes recebem uma espécie de certificação de suas atividades, após as mesmas serem enviadas e avaliadas pela Coordenação Estadual, através de uma pontuação recebida para cada atividade. Essa pontuação é integrada a um índice de avaliação, chamado IAA - Índice de Avaliação Ambiental, que conta com o somatório dos indicadores gerados pelas ações realizadas pelos municípios. Os municípios podem receber uma pontuação no IAA que varia de -20 a 100, sendo que aqueles que cumprirem com excelência suas ações e pontuarem igual ou acima de 80 pontos recebem a certificação. Entretanto, o alcance da certificação só ocorrerá após o Município alcançar a pontuação mínima ou superior a 40 pontos, sendo o processo de qualificação, durante os ciclos do PMVA que tem duração de 1 ano.

Desta forma, é evidente o alinhamento do PMVA com as tendências globais de preservação do meio ambiente, e buscando conhecer o processo de implementação do Programa, a pesquisa realizou uma avaliação de processos no Programa Município VerdeAzul, para compreender os desafios enfrentados no processo de execução do mesmo, seja por parte dos interlocutores (municípios), como também sob o olhar da Coordenação Estadual, ao que tange seu processo de articulação com os municípios e avaliação dos mesmos.

2. Metodologia

A pesquisa baseou-se em um estudo exploratório e descritivo, sendo realizado por meio de pesquisas bibliográficas de estudos acerca do Programa Município VerdeAzul e de agendas ambientais descentralizadas. A partir da compreensão geral das bases fundantes do PMVA, fornecida pela revisão bibliográfica, elaborou-se dois roteiros de entrevistas a serem aplicados a quatro municípios e à Coordenação Estadual do PMVA.

Os roteiros foram estruturados com base em três categorias de análise: 1) Governança; 2) Implementação; e 3) Processos. Para cada categoria, formularam-se questões específicas para levantar informações sobre elas. Desta forma, buscou-se compreender a relação dos interlocutores municipais na realização das tarefas propostas pelo PMVA, com as demais secretarias no município e sua relação com a coordenação do programa. Como também, compreender a visão da coordenação estadual do



programa como ator responsável pelos processos de acompanhamento e avaliação das atividades dos municípios do estado.

Os municípios entrevistados foram: Botucatu, Campinas, Limeira e Taquarituba. O perfil destes municípios são diferentes, o que contribui para uma caracterização diversificada dos desafios enfrentados pelos mesmos no PMVA, concebendo a visão ampla que a coordenação e o próprio PMVA deve levar em conta em seus processos de formulação, implementação e avaliação.

3. Resultado e discussões

Ao que tange à categoria analítica de Governança, os quatro municípios apontaram como principal desafio a articulação com as demais secretarias e atores envolvidos no planejamento e desenvolvimento das ações, assim como o interesse político, para priorização de ações. Já sobre o perfil da equipe na gestão do programa no município, houve comentários em relação da não exclusividade da equipe para realizar as ações do PMVA, sendo visto como uma dificuldade. Em relação às capacitações para elaboração de propostas para o PMVA e para a gestão ambiental do município, destaca-se que as capacitações são fundamentais no início das gestões e, conseqüentemente, na eventual troca do corpo comissionado e interlocutores. Em relação aos Conselhos Ambientais e participação da sociedade civil na fiscalização, proposição e acompanhamento das ações ambientais nos municípios, de modo geral, os conselhos são deliberativos, entretanto, periodicidade de reuniões difere entre os municípios.

Já em relação à coordenação Estadual, na categoria analítica de Governança, a coordenação conta com uma equipe formada por: Coordenador (1), Assessoria da Coordenação (1), Administração (1), Informática (1), Equipe Técnica Multidisciplinar (11). Estagiárias (2). Articulando dentro do governo do Estado de São Paulo, com os seguintes órgãos: Casa Militar, Secretaria Estadual da Saúde (Vigilância Sanitária), Tribunal de Contas, Secretaria de Agricultura, CETESB, SABESP e Coordenadorias de Planejamento, Educação Ambiental e Fiscalização.

Em relação ao orçamento, à prioridade e às pautas sobre o meio ambiente dentro do governo do Estado, a Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SIMA) tem seguido a agenda internacional, não interferindo a atuação do programa. Em relação ao Orçamento, o programa não possui recurso pecuniário direto envolvido. A Resolução SMA 33, de 28 de março de 2018, é tida como norteador da agenda estadual para os municípios, e a mesma tem previsão no futuro próximo sofrer algumas adaptações.

Partindo para a categoria analítica de Implementação, buscou-se identificar a relação dos fatores que motivam a participação, implementação de tarefas nas respectivas 10 diretrizes do PMVA, a relação dos prêmios e certificações e por fim, a caracterização a respeito do empenho da gestão municipal na participação e cumprimento do PMVA. Neste sentido, ao que tange às motivações tem-se como principal a relação da cobrança social pela gestão ambiental. Em relação às premiações e certificação a Certificação age como prestígio e reconhecimento, tornando-se até pressão política para o município conquistar, entretanto, a relação de preferência nos recursos do FECOP - Fundo Estadual de Prevenção da Poluição, disposto no art. 6º da Resolução SMA nº33, de 22 de março de 2018, não é visto como fator primordial ou totalmente propulsor na participação do município no PMVA. Acerca da percepção de empenho da atual gestão, Botucatu, Campinas e Limeira apontaram que estão bem empenhados e Taquarituba apontou ser muito baixa.

Em relação à categoria de Implementação, sob a ótica da coordenação estadual, as principais etapas para o desenvolvimento do Programa, nos anos de 2019/2020 é estruturado em Qualificação e Certificação, porém para o ano de 2021 haverá um novo modelo, baseado em Qualificação I, Qualificação II e Certificação, para estimular os municípios desenvolver suas atividades ao longo do ciclo inteiro. E os principais desafios para o cumprimento das etapas é posto a dificuldade da Variável Ambiental fazer parte do cotidiano das diferentes secretarias e órgãos municipais, da vontade política dos governantes e a relação de publicização do PMVA na mídia, academia e conseqüentemente para a sociedade paulista.



Ao que tange à evolução dos municípios como proponentes das ações no PMVA, foi apontado uma evolução gradual dos municípios, na qual espera ter 22.000 ações em curso no ano de 2028, sendo que no ciclo de 2018 tiveram cerca de 5.000 ações. Além disso, destaca que no primeiro ano de um governo municipal há um processo estacionário devido à adaptação e aprendizado sobre o PMVA. Sobre o impacto gerado em relação a certificação dos municípios, afirma-se um movimento positivo, perpassando pela questão da autoestima da gestão e validação da administração no aspecto de melhorias na qualidade de vida para a população, e por fim o benefício do município ter a autorização em utilizar a logomarca do PMVA para usufruto do mesmo, como venda de produtos, contribui para o impacto das certificações.

Na categoria analítica de Processos, buscou compreender a relação das ações de interlocução do município com a coordenação estadual, os pontos fortes e fracos da gestão municipal, o seu manuseio com o sistema informatizado do PMVA e a percepção do ciclo ambiental disposto atualmente. Portanto, em relação aos processos de interlocução entre o município e a Coordenação Estadual é vista como boa, tendo comunicação facilitada, já em relação à adequação das diretivas no município é vista como desafiadora, em especial para municípios maiores e com a falta de priorização na gestão municipal.

Buscando identificar os pontos fortes e fracos dos municípios no PMVA, Botucatu evidenciou a participação social, o conselho ambiental e priorização na gestão municipal, Já os pontos fracos, a questão da drenagem devido à relação do solo e suas características geográficas, como também a pauta de crimes ambientais e o aterro municipal. Limeira destaca a gestão dos resíduos sólidos, educação ambiental; entretanto, como pontos fracos apontou a dificuldade em identificar as ações de Qualidade do Ar e Arborização Urbana. Campinas aponta como pontos fortes do município no PMVA: a estrutura instituída por Lei Complementar, o Conselho Ambiental instrumentos de gestão: Fundo Ambiental, Fiscalização Ambiental, Licenciamento Ambiental, entre outros. Já em relação aos pontos fracos, ela explicita a relação com as demais secretarias e órgãos envolvidos, formulação e o tamanho da equipe para o PMVA. E, por fim, Taquarituba aponta como pontos fortes a lei de arborização urbana, plano de resíduos sólidos que está licitando o licenciamento do aterro e a Educação ambiental. Já em relação aos pontos fracos, ele pontua a falta de um profissional especializado na área ambiental e a escassez de recursos em geral.

Sobre o sistema informatizado do PMVA, os municípios apontam ser bom e bem organizado, e que a evolução do sistema até o momento foi boa. Já sobre o Ciclo Ambiental, três dos quatro respondentes acreditam ser bom o ciclo de um ano, ressaltam a importância dos objetivos e tarefas serem fixos para melhor planejamento. Por fim, em relação aos processos que poderiam ser revisto ou otimizados, os municípios relatam a necessidade dos processos serem melhor explicados, explicitando de forma antecipada como será feito os próximos ciclos, disponibilizando uma ferramenta de consulta sobre tarefas entregues pelos outros municípios e que o ranking deveria ser divulgado somente após a etapa de análise dos recursos.

Já para a coordenação estadual, na categoria analítica de Processos, buscou-se compreender como é realizado o processo de avaliação das tarefas, na qual é composto pela avaliação da equipe do PMVA estadual, junto dos indicadores utilizados do Sistema Ambiental Paulista, que é operacionalizado em um *software* para agrupamento e ranqueamento dos dados, estruturando o resultado final.

Acerca dos pontos que precisam ser revistos nos processos do Programa, o coordenador pontua que já está em curso uma revisão com adaptações da atual resolução. Algumas correções de falhas identificadas pelos municípios e adaptações são sistematicamente incorporadas, entretanto, destaca que mudanças nos objetivos do PMVA só podem ser realizadas com plenárias, para deliberações por parte de todos os agentes envolvidos.

A respeito da comunicação com os municípios aponta ser muito boa, porém destaca que estão buscam a excelência. E sobre a comunicação com os atores envolvidos na avaliação pontua que há muita comunicação com os membros da equipe, para dispor de avaliações bem estruturadas e alinhadas com as diretivas. Em relação à empenhos futuros, destaca a questão da comunicação. Em



relação ao Sistema Informatizado o mesmo relata ser muito bom, em relação ao software de avaliação, mas destaca que o site para comunicação demanda uma certa atenção para melhoria. Por fim, o coordenador destacou que a maior dificuldade do PMVA esbarra na “vontade política do governante municipal”.

4. Considerações finais

Esta pesquisa buscou identificar os processos do PMVA, desde a formulação das atividades por meio dos municípios até a avaliação e coordenação do programa no âmbito estadual. Desta forma, ao que tange o modelo de descentralização da tomada de decisão proposto pelo PMVA, observa-se como principal barreira a articulação interna com as demais secretarias e órgãos envolvidos e a relação de continuidade das ações com as trocas da gestão do poder executivo. Além dos desafios de articulação, o quadro de pessoal é tido como um limitante na atuação dos municípios no PMVA, em específico, pessoas especializadas na gestão ambiental. Por fim, a presença da temática ambiental na agenda política municipal é um fator que tem grande influência em como o município irá desenvolver as atividades do programa, sendo apontado pelos municípios e pela própria coordenação estadual como um elemento central na atuação e interface do município com o programa.

Em relação às categorias analíticas, na parte sobre Governança, identificou-se certo grau de dificuldade em alinhamento das expectativas e priorização das secretarias e órgãos envolvidos no PMVA, assim como dificuldade na gestão dos dados e na capacitação inicial dos interlocutores. Em relação à categoria analítica de Implementação, a principal dificuldade dos municípios é a disponibilidade de recursos financeiros, como também alocação de pessoas específicas para o desenvolvimento das “tarefas”. Por fim na categoria de Processos, são apresentadas dificuldades por parte dos interlocutores em relação ao fato dos ciclos de implementação de ações e mensuração de resultados transcendem as gestões municipais, o que acarreta muitas vezes na descontinuidade das ações e em certo grau a clareza e o envio das informações encaminhadas ao Governo do Estado.

Diante desta pesquisa, pode-se concluir que o atual Programa Município VerdeAzul busca consolidar um estrutura ambiental nos municípios paulistas para que os mesmos possam colaborar com a agenda ambiental estadual e global, entretanto, se depara com fatores limitantes como infraestrutura, capacidade técnica, vontade política, e articulação intersectorial. Fatores esses que se instalam principalmente no ambiente de interlocução dentro dos próprios municípios. Uma das alternativas para superar esses desafios é o compartilhamento de aprendizados pelos próprios municípios, assim como elaborar e ampliar a publicização do PMVA para que a cobrança social estimule as gestões municipais a intensificarem ações para gestão ambiental local, e assim fortalecer a agenda ambiental.

5. Referências bibliográficas.

- BARBOSA, Cibele Randi. Programa Estratégico Município VerdeAzul: Desafios e dificuldades de um modelo de gestão pública compartilhada do meio ambiente. In: I Seminário Internacional de Pesquisa em Políticas Públicas e Desenvolvimento Social, 2014, Franca-SP.
- GIRÃO, Rafael Jó. O programa Município VerdeAzul e sua influência na gestão ambiental municipal no Estado de São Paulo. 2012. 112 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão Ambiental, Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2012.
- MALHEIROS, Tadeu Fabricio; PHILIPPI JR., Arlindo; COUTINHO, Sonia Maria Viggiani. Agenda 21 nacional e indicadores de desenvolvimento sustentável: contexto brasileiro. Saúde soc., São Paulo ,v.17,n.1,p.7-20. mar 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902008000100002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 09 nov. 2019.
- MANCINI, Rosa Maria de Oliveira Machado. Política ambiental local: a influência do Programa Município VerdeAzul; orientador: Pedro Roberto Jacobi; Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental - Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- SÃO PAULO, SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE. Programa Município VerdeAzul: O Programa. 2020. Disponível em: <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/verdeazuldigital/o-projeto/>. Acesso em: 15 de jul. 2020.
- SÃO PAULO, SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO. Resolução SMA nº 33, de 28 de março de 2018. Resolução 33: Estabelece procedimentos operacionais e parâmetros de avaliação da Qualificação no âmbito do Programa Município VerdeAzul. Disponível em: <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/legislacao/2018/03/resolucao-sma-33-2018/>. Acesso em: 18 de set. 2020.