



**IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ARTIGO**

# **ONDE O ÓBVIO NÃO É ÓBVIO – UM ESTUDO SOBRE INVESTIMENTOS EM GESTÃO AMBIENTAL E DESEMPENHO NO PMVA**

**ADRIANA FIORANI PENNABEL, JULIANE DOS SANTOS GRECCO, ADRIANA CRISTINA FERREIRA  
CALDANA, CLAUDIA SOUZA PASSADOR,**

**GRUPO TEMÁTICO: 02 Análise de Políticas Públicas**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.  
Sociedade Brasileira de Administração Pública  
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

## **Onde o óbvio não é óbvio – um estudo sobre investimentos em gestão ambiental e desempenho no PMVA**

### **Resumo:**

Com quase 15 anos, o Programa Município VerdeAzul (PMVA) reúne contribuições para a gestão pública ambiental e críticas em sua estrutura e forma de avaliação. Nesse sentido, o presente estudo objetiva investigar a relação entre investimento financeiro municipal em gestão ambiental (e saneamento) e o desempenho municipal no ranking PMVA, a fim de identificar elementos que possam exercer algum tipo de influência nessa relação. Para tanto, realizou-se pesquisa qualitativa, com estudo de caso em um município do interior paulista, participante do programa desde 2011. Análises documentais no período de 2017 e 2020 foram complementadas por entrevistas semiestruturadas com profissionais do município. Os resultados apontam que os investimentos em gestão ambiental e saneamento não implicam necessariamente em melhor desempenho no PMVA e que outros elementos de gestão influenciam nesse desempenho como a ausência de planejamento orçamentário no município e a ingerência local do programa. Ações foram propostas para auxiliar o município.

Palavras-chave: Gestão ambiental. Investimento financeiro. Programa Município VerdeAzul. Desempenho.

### **Introdução:**

Muito se fala sobre desenvolvimento sustentável e a necessidade de se garantir condições de sobrevivência para as gerações futuras. Nesse sentido, empresas, diferentes tipos de instituições e governos têm se comprometido com agendas, como os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) propostos pela Organização das Nações Unidas (ONU) (UNGC et al., 2015). No Brasil, país signatário da ONU, esse compromisso existe na teoria, mas o que se observa na prática é uma realidade bastante desafiadora, especialmente quando se leva em conta a esfera pública e seus diversos níveis (FERNANDES et al. 2012).

A gestão ambiental é um exemplo disso. Considerada uma forma de gerenciamento dos recursos naturais, dos riscos ambientais e das emissões no meio ambiente (CONAMA, 2002), a gestão ambiental ainda representa um desafio para o setor público, especialmente no contexto local dos municípios (FERNANDES et al. 2012), cujas demandas possuem urgências de curto prazo, enquanto as questões ambientais envolvem projetos integrados e visão de longo prazo (DANTAS; PASSADOR, 2020; DONADELLI, 2017).

Na tentativa de atuar nesse cenário, o governo do estado de São Paulo lançou em 2007, por meio da então Secretaria do Meio Ambiente (SMA), o Programa Município VerdeAzul (PMVA). Com o objetivo de incentivar o desenvolvimento de uma agenda ambiental nos municípios paulistas, essa política pública ambiental promoveu a descentralização da pauta ambiental no estado e estabeleceu dez áreas temáticas a serem trabalhadas dentro da gestão ambiental dos municípios que, de forma voluntária, fizessem sua adesão ao programa (SMA, 2013).

Anualmente, o PMVA auxilia na avaliação dos municípios quanto à gestão ambiental por meio da mensuração do Índice de Avaliação Ambiental (IAA), uma ferramenta criada dentro do programa que engloba diversos indicadores relacionados ao desempenho ambiental, ranqueando as cidades e certificando aquelas com os melhores índices. Atualmente, os 645 municípios paulistas fazem parte do PMVA (SIMA, 2022).

Ao longo de quase 15 anos de atividades do programa, estudos mostram que o PMVA tem contribuído para incluir a dimensão ambiental nas agendas dos municípios, além de promover avanços na gestão ambiental municipal (MACHADO, 2014; MANCINI, 2016), indicando que ele representa uma política pública que ajuda na avaliação da eficiência da gestão ambiental local (DANTAS; PASSADOR, 2020). Contudo, verifica-se também que mudanças nas rotinas dos municípios participantes do PMVA podem não ser significativas e duradouras (MANCINI, 2016) e que o desempenho de cada município no ranking anual do programa acaba tendo alguma relação com a influência dos governantes locais no sistema de gestão ambiental do município (PAIVA, 2016).

Assim, diante de contribuições e críticas ao PMVA, o presente artigo busca investigar: qual a relação entre investimento financeiro municipal em gestão ambiental e o desempenho do município no ranking do PMVA? Para tanto, a pesquisa baseia-se em estudo de caso no município de Itápolis, localizado a cerca de 360 km da capital paulista, cidade participante do programa desde 2011. Os objetivos específicos do estudo envolvem: (1) levantar dados sobre orçamentos e despesas realizadas com gestão ambiental; (2) comparar dados financeiros da gestão ambiental do município com o seu desempenho no PMVA, considerando o período proposto no estudo; (3) levantar dados complementares para compreender melhor a relação a ser investigada e identificar a presença de outros elementos que possam exercer influência no desempenho do município no ranking do programa; (4) elencar possíveis ações que ajudem o município a melhorar sua atuação em gestão ambiental e seu desempenho no PMVA.

Entre as contribuições do estudo, espera-se auxiliar o município a aprimorar sua gestão de políticas públicas ambientais e melhorar sua participação no PMVA. Adicionalmente, a possibilidade de identificar outros elementos que possam exercer influência sobre o resultado da cidade no programa cria a oportunidade do desenvolvimento de sugestões de boas práticas que podem ser seguidas não somente por Itápolis, mas por outros municípios que fazem parte do PMVA.

## **Parte 1. Gestão ambiental, os municípios e o PMVA**

Gerenciar o uso de recursos naturais, controlando riscos ambientais e emissões que possam causar danos ao meio ambiente representam as principais funções da gestão ambiental de acordo com o Conselho Nacional do Meio Ambiente, o CONAMA (2002). Mas a gestão ambiental pode ser entendida como algo que vai além dos diversos conceitos que abordam as questões mais operacionais de uso dos recursos naturais e impactos no meio ambiente. Quando entendida sob a perspectiva estratégica, ela envolve a antecipação e mitigação de problemas, assim como o aproveitamento de oportunidades (BARBIERI, 2004).

Contudo no Brasil, ainda que a temática ambiental esteja ganhando força nos últimos anos, no contexto das políticas públicas, ela ainda busca maior visibilidade dentro das discussões, enfrentando desafios por sua complexidade e diferentes focos de atuação, muitos deles de difícil solução (FERNANDES et al., 2012). A dicotomia entre meio ambiente e crescimento econômico ainda alimenta a concepção de que a gestão ambiental conflita com outros tipos de políticas de promoção de desenvolvimento. Mesmo com avanços, as políticas públicas de gestão ambiental são consideradas em segundo plano e passam pela ausência de um monitoramento e avaliações quando de sua implementação, o que agrava sua efetividade (FERNANDES et al. 2012).

O que se observa ao longo do tempo é um processo de descentralização da gestão pública ambiental no país, iniciado com a criação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) em 1981, que trouxe a promoção de um modelo de gestão ambiental compartilhada por meio da criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e do CONAMA, e a tentativa de atribuir maior autonomia para os municípios no gerenciamento do meio ambiente local (PACHECO et al., 2016). Esse processo foi intensificado com a promulgação da Constituição Federal em 1988 e o compartilhamento de responsabilidades entre a União, Estados e Municípios quanto à preservação ambiental (BARBOSA, 2016). Essas diretrizes foram reforçadas por outras ações institucionais, como por exemplo, a Resolução CONAMA nº 237/1997, que trouxe para a competência dos municípios a gestão dos impactos ambientais locais (CONAMA, 1997).

Nessa trajetória de descentralização, a gestão ambiental tem enfrentado dificuldades para conseguir integrar suas principais temáticas na agenda dos municípios. De acordo com Fernandes et al. (2012), os problemas ambientais são complexos e interrelacionados com questões de ordem social e econômica, o que é agravado pela existência de uma cultura política no país que, muitas vezes, leva à descontinuidade das políticas públicas.

Experiências pontuais como é o caso do PMVA no estado de São Paulo (objeto desta pesquisa) reforçam a importância de estudos que contribuam para o aprimoramento e disseminação de tais ações, na tentativa de ultrapassar as complexidades da dimensão ambiental e promover melhorias no desempenho da gestão pública ambiental.

O PMVA foi criado pelo governo de São Paulo em 2007 na tentativa de melhorar a eficiência da gestão ambiental, considerando a estratégia da descentralização das ações, a partir do estímulo e valorização de uma agenda ambiental mínima (SIMA, 2022). A participação das prefeituras no programa é voluntária e as ações envolvem 10 áreas temáticas, chamadas de diretivas ambientais: (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.

O programa oferece capacitação técnica para os interlocutores dos municípios que, anualmente, são responsáveis pelo preenchimento e envio dos relatórios de planos de ação. As informações enviadas são analisadas e mensuradas por meio IAA, uma ferramenta que ajuda a avaliar o desempenho das políticas públicas municipais (SMA, 2013). As cidades com índices acima de 80 pontos recebem o Certificado Município VerdeAzul que premia a boa gestão ambiental local e ainda prioriza a prefeitura na captação de determinados recursos (SMA, 2013).

Segundo Girão (2012), o IAA é formado por indicadores que permitem uma boa avaliação da gestão ambiental dos municípios. Contudo, existem fragilidades no PMVA que revelam a demanda por análises a fim de compreender as relações existentes entre o próprio programa, sua execução, a gestão ambiental municipal e o desempenho do município no ranking.

## **Parte 2. Metodologia de pesquisa**

A fim de atingir o objetivo proposto, o presente estudo caracteriza-se como exploratório, com abordagem qualitativa (HAIR et al., 2005). A pesquisa baseia-se em estudo de caso realizado no município de Itápolis, localizado na região nordeste do estado de São Paulo. A cidade está no PMVA há 10 anos e, ao logo desse período, tem chamado a atenção por registrar desempenhos bastante heterogêneos no ranking do programa. Além disso, a escolha por Itápolis considerou também o aspecto conveniência quanto à coleta de dados, uma vez que há fácil acesso às instituições e órgãos relacionados ao PMVA no município.

A abordagem qualitativa está alicerçada na análise documental comparativa de dados financeiros coletados do município, bem como em entrevistas semiestruturadas realizadas com o objetivo de aprofundar o entendimento sobre o tema. Os dados financeiros referem-se a orçamentos, despesas empenhadas, liquidadas e pagas obtidas por meio do Portal da Transparência Municipal, disponível no sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP). Para as análises, os valores orçamentários e de despesas liquidadas foram atualizados conforme inflação pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

O período de análise foi definido considerando-se a disponibilidade de informações na base de dados do TCE-SP, cujo ano inicial é 2017 e o final 2020 e o fato do período representar um mandato completo do Poder Executivo. Adicionalmente, ressalta-se que o levantamento dos dados foi feito entre os meses de maio e junho de 2022, momento em que os dados referentes a 2021 ainda não estavam disponíveis. Para analisar o desempenho do município no PMVA, foi coletado o seu IAA, apurado anualmente pelo próprio programa, na SIMA, bem como o ranking anual divulgado pelo PMVA.

De forma complementar, entrevistas semiestruturadas foram realizadas, entre abril e maio de 2022, a fim de aprofundar as informações e auxiliar na identificação de outros possíveis elementos que possam influenciar no desempenho de Itápolis no programa. As entrevistas duraram em média 50 minutos e foram conduzidas com quatro funcionários que trabalhavam em posições relacionadas à gestão ambiental do município, à interlocução com o PMVA e à organização orçamentária do município no período em estudo. Para tanto, foi desenvolvido roteiro semiestruturado prévio. As entrevistas foram gravadas com autorização dos entrevistados e transcritas para posterior análise de conteúdo temática (BARDIN, 2002).

### **Parte 3. Resultados e análises**

#### *Finanças municipais e o PMVA*

A partir do levantamento dos dados financeiros de Itápolis no período de 2017 a 2020 e dos dados relativos ao desempenho do município no PMVA, foi possível avaliar comparativamente a evolução dos investimentos financeiros orçados e realizados, especialmente com relação a itens da gestão ambiental do município, e o desempenho de Itápolis no PMVA.

Inicialmente, a análise do detalhamento de despesas da SMDA, indicou que, na Secretaria, inicialmente, em 2017, não existiu nenhuma ação específica relacionada ao

planejamento orçamentário voltada ao PMVA. As alterações identificadas nos anos seguintes, de 2018 a 2020, referem-se à inclusão do Fundo Municipal do Meio Ambiente, compra de equipamentos e ação de implantação de coleta seletiva, respectivamente. Essas ações inseridas não impactaram no PMVA, pois o Fundo Municipal não foi utilizado e a coleta seletiva não foi implantada.

Já a análise das despesas liquidadas na SMDA com relação à despesa total liquidada do município (Tabela 1), permitiu verificar que entre 2017 e 2019 houve um aumento percentual crescente. Esse aumento percentual também existiu em 2020, porém o mesmo não cresceu em relação ao ano anterior.

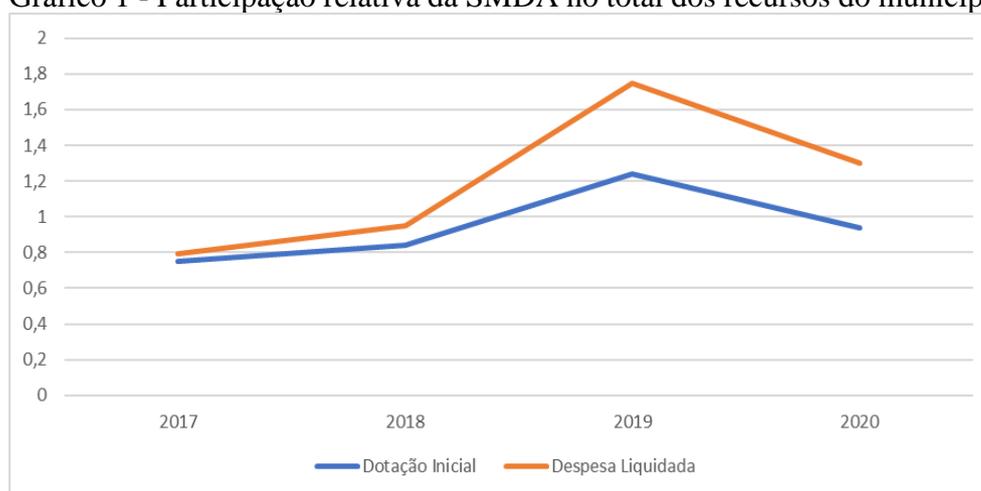
Tabela 1 - Despesa Liquidada na SMDA x Despesa Total Liquidada em Itápolis.

Ano	Despesa Total Liquidada (DTL)	Despesa Liquidada - SMDA	DTL x DLSMDA
2017	R\$ 121.458.691,50	R\$ 961.182,22	0,79%
2018	R\$ 134.308.107,30	R\$ 1.279.738,62	0,95%
2019	R\$ 150.417.679,37	R\$ 2.636.386,56	1,75%
2020	R\$ 153.053.341,59	R\$ 1.995.341,21	1,30%

Fonte: elaborado pelas autoras.

A comparação entre as despesas orçadas e liquidadas na SMDA, revela que, no período analisado, a área acabou utilizando mais recursos do que estava orçado inicialmente nas LOAs para o desenvolvimento ambiental do município (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Participação relativa da SMDA no total dos recursos do município (%).

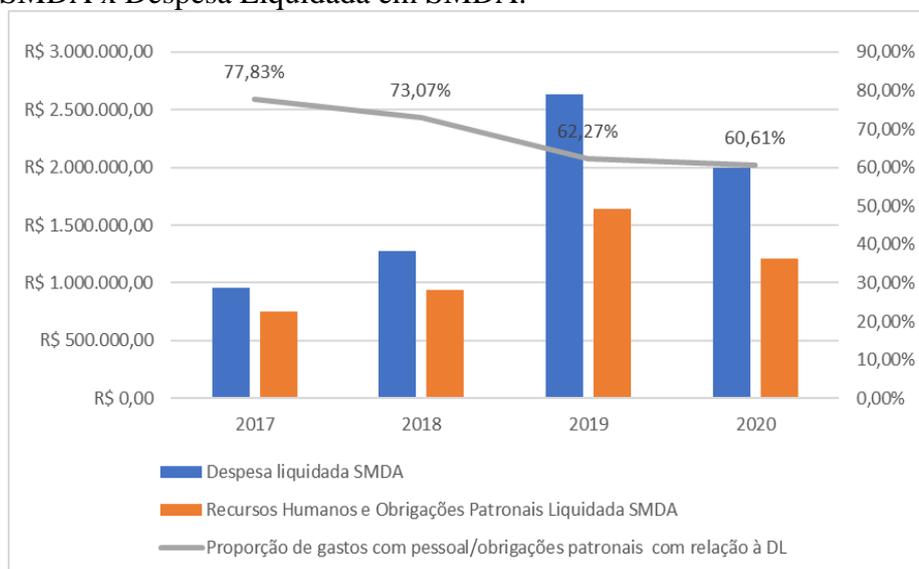


Fonte: elaborado pelas autoras.

Das despesas liquidadas, a concentração dos recursos financeiros esteve em programas “administrativos”, principalmente em pagamento de pessoal ativo, despesa que chegou a alcançar 77,83% dos gastos ambientais no ano de 2017 (Gráfico 2). A concentração de

recursos em gastos com pessoal e obrigações patronais representou a maior parte da despesa liquidada pela SMDA no quadriênio em estudo.

Gráfico 2 - Gastos com recursos humanos e obrigações patronais em SMDA x Despesa Liquidada em SMDA.



Fonte: elaborado pelas autoras.

Outro aspecto de destaque nas despesas da SMDA, foi um significativo incremento de despesas liquidadas em 2019. A análise comparativa entre os anos indicou que esse incremento pode ser atribuído ao pagamento de serviço de capina e roçada e à compra de equipamentos no respectivo ano (despesas que juntas somaram R\$407.064,00). Identificou-se ainda o aumento expressivo nos gastos com recursos humanos na SMDA entre 2018 e 2019, como já mencionado.

Após a análise dos dados financeiros, conforme proposto no estudo, complementa-se a análise com o desempenho do município no ranking. Com 10 anos de adesão ao PMVA, Itápolis tem registrado, ao longo do tempo, pontuações heterogêneas no programa que variam entre notas próximas a 6 (como em 2020) até notas próxima a 90 (como em 2012). Observa-se que notas mais altas estão relacionadas a posições melhores no ranking.

No quadriênio avaliado neste estudo, o ano em que o município alcançou a maior pontuação e melhor colocação (2017; 76,28 pontos; ocupando o 61º lugar), também foi o ano com os menores investimentos do município em gestão ambiental (GA) (Tabela 2).

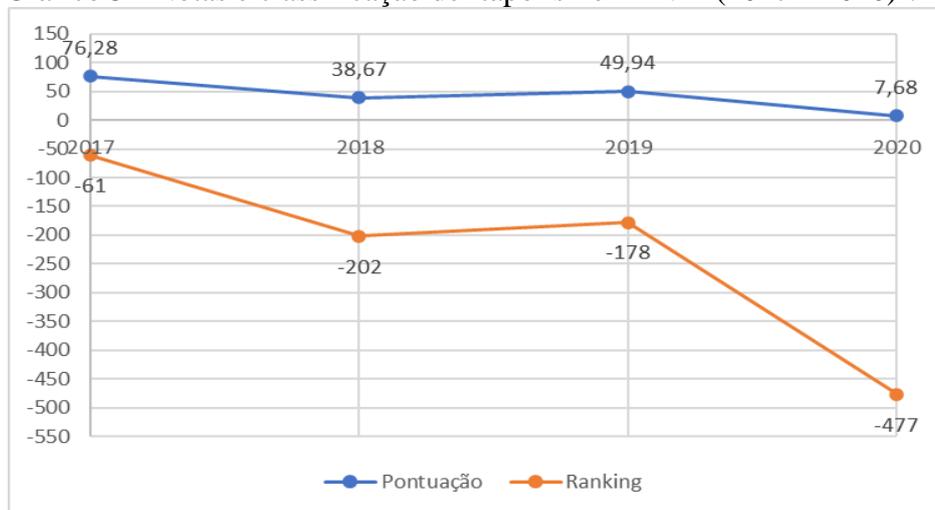
Tabela 2 – Desempenho de Itápolis no PMVA e Investimentos em GA (2017 – 2020).

Ano	Pontuação	Ranking	Investimento - Despesa Líquida em GA
2017	76,28	61	R\$ 961.182,22
2018	38,67	202	R\$ 1.279.738,62
2019	49,94	178	R\$ 2.636.386,56
2020	7,68	477	R\$ 1.995.341,21

Fonte: elaborado pelas autoras.

Apesar do incremento nos gastos da SMDA, principalmente no ano de 2019, o município não conseguiu se manter constante em sua pontuação no ranking do PMVA (Gráfico 3).

Gráfico 3 - Notas e classificação de Itápolis no PMVA (2017 – 2020)<sup>1</sup>.



Fonte: elaborado pelas autoras.

Por fim, verifica-se que o investimento per capita do município também evoluiu no período analisado (Tabela 3), principalmente no ano de 2019. Entretanto essa situação não se refletiu no IAA, possivelmente devido à alocação de investimento em gastos não prioritários nas diretivas PMVA.

Tabela 3 - Despesas Liquidadas per Capita na SMDA, SAAEI e Saneamento (RSD).

Ano	2017	2018	2019	2020
Investimento per Capita - Meio Ambiente	R\$ 19,31	R\$ 25,62	R\$ 52,51	R\$ 39,55
Investimento per Capita - SAAEI + Saneamento	R\$ 181,21	R\$ 180,52	R\$ 236,90	R\$ 250,09
Total per Capita	R\$ 200,52	R\$ 206,14	R\$ 289,41	R\$ 289,64
Progressão (%)	-	2,80	40,39	0,08

Fonte: elaborado pelas autoras.

### *Elementos de gestão e o PMVA*

A fim de aprofundar a análise sobre a relação proposta no estudo e identificar outros possíveis elementos que influenciam no resultado do município PMVA, foram realizadas entrevistas semiestruturadas conforme Quadro 1.

Quadro 1 – Codificação dos Entrevistados.

Entrevistado	Descrição das atividades	Codificação atribuída
--------------	--------------------------	-----------------------

<sup>1</sup> Nota: As posições no ranking foram indicadas no gráfico com sinalização negativa, a fim de demonstrarem visualmente o caráter decrescente desse instrumento de classificação.

Secretária de Desenvolvimento Ambiental do Município e (2017 - 2020)	Gerenciar as atividades da SDMA de Itápolis. * Interlocutora do PMVA entre 2017 e 2020	E1
Assessora Adjunta de Finanças do Município (2007 - atual)	Assessorar as atividades do Secretário Municipal de Finanças. Redigir peças orçamentárias, coordenar as atividades do Depart. de Contabilidade.	E2
Diretor Geral da Câmara de Vereadores do Município (2007 – atual)	Assessorar o Presidente da Câmara de Vereadores e a Mesa no desempenho de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais.	E3
Bióloga da Prefeitura (2011-2020)	Atividades técnicas relacionadas às GA do município. *Secretária do COMDEMA em 2017 e 2018. *Suplente da interlocutora do PMVA entre 2011 e 2013 e entre 2017 e 2019. *Interlocutora do PMVA em 2015.	E4

Fonte: elaborado pelas autoras.

A categorização temática foi realizada a partir da identificação dos principais temas tratados pelos entrevistados e que indicaram a possibilidade de algum tipo de relação com o desempenho do município no PMVA. Assim, as categorias definidas foram: (1) investimento financeiro municipal em gestão ambiental e saneamento x planejamento; (2) PMVA x prioridades de governo do município; (3) falhas no processo do PMVA no município; (4) o impacto do último ano de mandato no PMVA.

Diferentemente do que indicaram alguns estudos anteriores (DANTAS; PASSADOR, 2020; REZENDE et al. 2019) sobre a presença de impactos ligeiramente positivos no IAA a partir de investimentos em gestão ambiental no município, em Itápolis essa relação não apareceu no período estudado.

Assim, as entrevistas permitiram identificar que, por exemplo, a ausência de um planejamento estruturado na SMDA representa ponto de atenção na gestão municipal, podendo interferir no desempenho ambiental do município e, conseqüentemente, em seu resultado no programa. Conforme explicou um dos entrevistados, não havia reunião para discussões sobre orçamento ou mesmo sobre o valor do orçamento que seria disponibilizado. *“A gente tentava da maneira que a gente podia. Se não exigissem recursos, muitas alterações... [...] Fora isso, teria que ser reportado para o prefeito e secretário de finanças [...] o que não era incentivado”*, completou E1.

Destaca-se que essa falta de planejamento estava presente tanto na SMDA como também no município de maneira geral. As entrevistas revelaram que a atividade que o município denominava de planejamento orçamentário, na verdade tratava apenas do preenchimento de dotação orçamentária pela área de contabilidade do município, conforme dados históricos e estimativas financeiras. *“A contabilidade fazia o planejamento, a parte de lançar no sistema. Não tinha como sair a campo, levantar as necessidades que os setores tinham e se essas necessidades estavam contidas no Plano Diretor”*, reforçou E2.

Nesse sentido, a SMDA não possuía autonomia suficiente para direcionar recursos para itens considerados prioritários pelo PMVA. “Na prática, o que era mais cobrado era a questão da limpeza urbana, nem tanto essa parte de resíduos e também trabalhar essa parte de planejamento, de PMVA. Era muito pouco exigido”, comentou E1.

Assim, considera-se que apesar da presença de orçamento destinado à SMDA e ainda que haja aumento desses investimentos financeiros pelo município no período analisado, eles não necessariamente refletem em melhor desempenho da cidade no IAA, uma vez que o orçamento municipal (e por consequência o da SMDA) não se baseia em um planejamento estruturado, não sendo possível assim direcionar os recursos existentes para as ações que atendam às diretivas do PMVA, conforme também aponta Paiva (2016).

Outro aspecto identificado nas entrevistas foi a questão de prioridades da agenda de governo do Poder Executivo, bem como do Poder Legislativo. Como não havia planejamento estruturado no município no período analisado, as pautas ambientais que não estavam na agenda de prioridades de ação do Executivo não foram executadas na cidade, mesmo que fizessem parte do PMVA. “Pra que o programa funcione, o chefe do executivo precisa saber da necessidade e ter o interesse em tornar o programa prioritário”, opinou E1. Constatou-se ainda que as pautas ambientais não costumavam ser assuntos prioritários na Câmara de Vereadores do município, que, em geral, procurava direcionar esforços para questões mais de curto prazo, consideradas necessidades momentâneas da cidade como problemas de iluminação, por exemplo.

As entrevistas indicaram também que um importante elemento que pode influenciar no desempenho do município no PMVA é a própria ingerência local do programa, ou seja, a forma como ele é gerenciado, a maneira como os dados são coletados e preenchidos no sistema, o nível de comprometimento do interlocutor com o envio do plano de ação.

A análise permitiu verificar que, independente do aprofundamento nas ações propostas pelas diretivas ambientais do programa, se as informações não forem preenchidas no prazo ou se forem preenchidas incorretamente, a nota atribuída pelo IAA do município provavelmente não corresponderá à realidade da gestão ambiental local. Situação em que se enquadra o município de Itápolis.

De acordo com a pontuação detalhada de Itápolis em cada diretiva ambiental do PMVA no período de 2017 a 2020, conclui-se que, provavelmente, houve falhas no processo de coleta ou preenchimento das informações no plano de ação do município, especialmente no último ano analisado, 2020. Nesse respectivo ano, que corresponde ao último ano do mandato do Executivo na época, diversas diretivas receberam pontuação muito baixa ou

ainda ficaram sem pontuação (Tabela 4), o que fez com que no respectivo ciclo anual, o município registrasse seu pior desempenho histórico no PMVA desde sua adesão em 2011, ocupando a posição 477 dentre 645 municípios do estado de São Paulo.

Tabela 4 – Detalhamento da pontuação de Itápolis no ranking PMVA.

<b>Diretivas</b>	<b>2020</b>	<b>2019</b>	<b>2018</b>	<b>2017</b>
Arborização Urbana (AU)	0,00	2,77	1,35	4,98
Biodiversidade (BI)	1,49	2,93	1,85	4,84
Conselho Ambiental (CA)	0,00	7,45	2,00	10,00
Esgoto Tratado (ET)	1,44	8,30	5,20	9,26
Estrutura e Educação Ambiental (EEA)	0,00	5,49	3,90	8,20
Gestão das Águas (GA)	2,12	4,87	3,21	6,34
Município Sustentável (MS)	0,00	3,60	5,19	8,35
Qualidade do Ar (QA)	0,90	5,75	6,59	9,10
Resíduos Sólidos (RS)	0,83	2,57	4,51	8,36
Uso do Solo (US)	0,90	6,21	4,87	6,85

Fonte: SMA, 2022.

Pelas entrevistas, foi possível constatar que o processo de coleta e/ou preenchimento do plano de ação de Itápolis no PMVA de 2020 foi falho em pelo menos 3 diretivas: Conselho Municipal, Esgoto Tratado e Estrutura e Educação Ambiental. No caso do COMDEMA, foi constatada a ausência de pontuação nessa diretiva do programa em 2020. Contudo, de acordo com o site da Prefeitura de Itápolis, em 2020, oficialmente ocorreu uma reunião em 2020 e o Conselho participou do Plano Diretor. Assim, provavelmente houve uma falha no preenchimento do plano de ação, pois alguma nota deveria ter sido atribuída. *“Eles estão envolvidos na questão do Plano Diretor (...), foram consultados sobre as ações da Secretaria dentro do PMVA. [...] Eu estava presente nessa reunião de 2020 e o assunto foi justamente o plano diretor”*, explicou E4.

Já na diretiva esgoto tratado, conforme explicou um dos entrevistados, não houve mudança na estrutura de tratamento de esgoto do município em 2020, sendo a mesma estrutura ao longo dos quatro anos analisados. Assim, a ausência de pontuação em 2020 e mesmo a variação de pontuação nos anos anteriores se deve à diversidade de informações preenchidas no plano de ação em decorrência da ausência de uma gestão estruturada do programa no município relacionada à coleta e tratamento dos dados enviados. *“O SAAEI continuou existindo e trabalhando da mesma maneira; sabemos que o Município possui suas deficiências, principalmente no tratamento de esgoto, mas ele continuou existindo, continuou sendo tratado”*, justificou E4.

Por fim, quanto à diretiva de estrutura e educação ambiental, levantou-se durante a entrevista que o município desenvolveu projeto em educação ambiental ao longo de todo

o mandato que inclui 2020. Sendo assim, a nota dessa diretiva, também não deveria ter sido zero no respectivo ano. Em 2020, o município realizou ao menos 2 projetos, conforme comentou E4: *“apesar da pandemia, a SMDA não parou de trabalhar, a estrutura ambiental continuou existindo com profissionais técnicos concursados e pessoal administrativo concursado, sendo que isso é pontuado no PMVA; sobre educação ambiental, foram realizadas a campanha sobre doação de brinquedos – ‘se não for mais brincar, é hora de doar’, e ação de educação ambiental com foco em queimada urbana, em parceria com a Defesa Civil”*.

As falhas no processo evidenciam a importância do papel das pessoas envolvidas com o PMVA. *“O servidor tem que ser responsável pelo que preenche. A pontuação depende da informação da pessoa que está informando”*, enfatizou E2. E apesar do alto investimento da SMDA em recursos humanos no período analisado, não houve reflexo no PMVA, o que se explica pelo fato da maior parte dos funcionários estarem voltados à execução de serviços de zeladoria urbana.

Além dos aspectos relacionados à problemas no processo de coleta e preenchimento do plano de ação do programa, ressalta-se o fato das pontuações mais baixas ou ausentes serem registradas em um último ano de mandato, que acaba sendo penalizado com desempenhos do município no programa sempre inferiores aos anos anteriores, como foi o caso de Itápolis do período analisado. Especificamente em 2020, a posição de Itápolis no ranking foi a pior dentre todas as suas participações no PMVA, desde 2011. Dos 645 municípios do estado de São Paulo, em 2020, a cidade ficou em 477º lugar.

Uma das questões levantadas pelos entrevistados para esse cenário aponta que o último ano de um mandato é sempre um período mais difícil para o gestor por ser um ano eleitoral. *“No último ano, é tentar agradar o máximo que pode a população. Exemplo: tapa buraco.”*, refletiu E2. *“(…) os prefeitos, de maneira geral, tem o afã de construir obras ou executar ações que tenham efeito visual imediato”*, completou E3. Adicionalmente, foi levantado o fato de que no Brasil ainda existe a dicotomia entre desenvolvimento e preservação ambiental: *“no Brasil, infelizmente, nós temos um dilema de que desenvolvimento não combina com preservação ambiental. Então, por essa razão, as políticas ambientais ficam mais preteridas do que já são”*, expôs E3.

No geral, o que se observa é que, no último ano do mandato, como não existe planejamento estruturado e o desempenho no programa sofre influência das prioridades de agenda do governo (como já visto), as atenções ficam voltadas para outras ações na SMDA, o que vai ao encontro do que apontou Mancini (2016).

### *Desempenho no PMVA - sugestões práticas*

A partir das análises, propõe-se uma agenda com sugestões que podem auxiliar a cidade e outros municípios paulistas em seu desenvolvimento no programa, bem como a manutenção de um melhor desempenho no IAA.

Inicialmente, destaca-se a importância do planejamento das atividades na SMDA que devem estar alinhadas com as propostas das diretrizes do PMVA. Com a presença de um planejamento estruturado, torna-se possível alcançar melhor desempenho nas políticas públicas ambientais e melhores resultados no PMVA a partir de maiores investimentos financeiros do município. Em um segundo momento, entende-se que o envolvimento do PMVA nas prioridades de governo do município é fundamental para o melhor desempenho no ranking, pois assim os Poderes Executivo e Legislativo mantêm apoio às iniciativas do programa tanto de forma política, como financeira. O engajamento do governo nas pautas ambientais pode ser alcançado por meio da visibilidade que o programa agrega ao município, considerando a relevância atual da sustentabilidade no mundo, assim como pela possibilidade de priorização na concessão de recursos.

Outro aspecto relevante é a definição de uma estratégia anual para coleta dos dados a serem preenchidos no plano de ação anual do PMVA, com a definição de responsáveis em cada área pelo levantamento e informação dos dados à SMDA, com periodicidade e prazos definidos, por exemplo. Adicionalmente, sugere-se a criação de uma coordenadoria municipal com a nomeação de profissional técnico para a função de interlocutor do PMVA, o qual não ocupe cargo de gestão da SMDA, e que possa se dedicar de forma exclusiva e comprometida às capacitações e atividades do programa, independente do ano de mandato.

Ressalta-se também a importância da criação de mecanismos pelo Governo do Estado de São Paulo para incentivar os municípios e chefes do Poder Executivo a participarem de forma comprometida do PMVA, como por exemplo, atrelando parte da distribuição do Impostos Sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) ao desempenho no IAA.

### **Conclusões**

A partir da presente pesquisa, foi possível concluir que os investimentos em gestão ambiental e saneamento não implicam necessariamente em melhor desempenho no PMVA do município estudado. As análises apontaram a existência de outros elementos de gestão que influenciam nesse desempenho como: a ausência de planejamento

orçamentário no município e, conseqüentemente na SMDA; a possibilidade de influência tanto do Poder Executivo como do Legislativo no desempenho da gestão ambiental do município e no PMVA, especialmente quando o programa não faz parte das prioridades de governo; ingerência do programa na esfera municipal com falha na coleta de dados e no preenchimento do plano de ação do PMVA que podem ser causadas pela ausência de estrutura local específica dedicada a tal atividade; estrutura política municipal pautada em quatro anos de mandato, prejudicando assim o último ano do mandato.

Dentre as principais contribuições, o estudo propõe sugestões de atuação a partir dos problemas identificados, a fim de auxiliar a cidade de Itápolis e outros municípios paulistas a ampliarem seu desempenho junto ao PMVA e conseqüentemente melhorarem sua qualidade ambiental. Dentre as limitações, a pesquisa foi realizada a partir de estudo de caso em apenas um município, o que restringe seus resultados à realidade local. Para estudos futuros, sugere-se o aprofundamento do tema, com pesquisas semelhantes em outros municípios, bem como a ampliação do escopo de coleta de dados envolvendo outras entrevistas a fim de detalhar ainda mais as análises.

#### **Referências:**

BARBIERI, J. C. **Gestão ambiental empresarial**. São Paulo: Saraiva, 2004.

BARBOSA, C. R. **Programa Município VerdeAzul na Bacia do Pardo: avaliação dos fatores condicionantes de eficácia na fase de implementação** (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, SP, 2016.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2002.  
<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução 237, de 19 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre conceitos, sujeição, e procedimento para obtenção de Licenciamento Ambiental, e dá outras providências. Disponível em:  
[https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237\\_191297.pdf](https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf).

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução 306, de 5 de julho de 2002**. Estabelece os requisitos mínimos e o termo de referência para realizações de auditorias ambientais. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=306>.

DANTAS, M. K.; PASSADOR, C. S. Programa Município VerdeAzul: uma análise integrada da gestão ambiental no estado de São Paulo. **Revista Organizações & Sociedade**, 27 (95), 820-854, 2020.

DONADELLI, F. Environmental policy integration in Brazil: an analysis of climate and biodiversity policies. **Revista de Administração Pública**, 51(5), 734-766, 2017.

FERNANDES, V.; MALHEIROS, T. F.; PHILIPPI, A., JR.; SAMPAIO, C. A. C. Metodologia de avaliação estratégica de processo de gestão ambiental municipal. **Saúde e Sociedade**, 21, 128-143, 2012.

GIRÃO, R. J. **O Programa Município VerdeAzul e sua influência na gestão ambiental municipal no estado de São Paulo** (Dissertação de Mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2012.

HAIR, JR., J. F.; BABIN, B.; MONEY, A. H.; SAMOUEL, P. **Fundamentos de Métodos de Pesquisa em Administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ITÁPOLIS. **Dados de Itápolis**. 2022. Disponível em: <https://www.itapolis.sp.gov.br/portal/servicos/1031/dados-de-itapolis/>. Acesso em 2 de junho de 2022.

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

MANCINI, R. M. O. M. **Política ambiental local: A influência do Programa Município VerdeAzul**. (Dissertação de Mestrado), Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2016.

PACHECO, A. P. C.; FIGUEIREDO NETO, L. F.; AYDO, L. R. Gestão ambiental municipal no Brasil: Um panorama entre os anos 2002 a 2013. **Revista Espacios**, 37(10), 4-13, 2016.

PAIVA, P. R. **Estudo exploratório sobre gestão ambiental municipal e a influência dos prefeitos no desempenho dos municípios no Programa Município VerdeAzul, observados sob a ótica dos interlocutores e da teoria do agenciamento**. (Tese de Doutorado), Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, 2016.

REZENDE, A. J.; DALMÁCIO, F. ; SANT'ANNA, F. P. Características determinantes no desempenho ambiental dos municípios paulistas. **Revista de Administração Pública**, 53 (2), 2019.

SIMA - Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente. **Programa Município VerdeAzul – Ranking Geral**. 2022. Disponível em: <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/verdeazuldigital/historico/#somatoria-das-notas>. Acesso em: 3 de junho de 2022.

SMA - Secretaria do Meio Ambiente. **PMVA 2013: Manual de orientações**. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2OMukOw>. Acesso em: 10 de maio de 2022.

UNGC; WBCSD; GRI. **SDG - Diretrizes para implementação dos ODS na estratégia dos negócios**. 2015. Disponível em: <http://cebds.org/wp-content/uploads/2015/11/Guia-dos-ODS.pdf>. Acesso em 1/6/2017. Acesso em: 31 de maio de 2022.