

NATHALIE FERREIRA EZIQUIEL

**Políticas públicas municipais na era global: o
Programa Estadual Município VerdeAzul em questão**



NATHALIE FERREIRA EZIQUIEL

Políticas públicas municipais na era global: o Programa Estadual Município VerdeAzul em questão

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título Mestre em Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Estado, Sociedade e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Rafael Alves Orsi

Bolsa: CNPq

ARARAQUARA – S.P.
2016

Eziquiel, Nathalie Ferreira
Políticas públicas municipais na era global: o
Programa Estadual Município VerdeAzul em questão /
Nathalie Ferreira Eziquiel – 2016
82 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) –
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita
Filho", Faculdade de Ciências e Letras (Campus
Araraquara)
Orientador: Rafael Alves Orsi

1. Meio Ambiente. 2. Sociedade Global. 3. Políticas
Públicas. 4. Programa Estadual Município VerdeAzul.
I. Título.

Ficha catalográfica elaborada pelo sistema automatizado
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

NATHALIE FERREIRA EZIQUIEL

Políticas públicas municipais na era global: o Programa Estadual Município VerdeAzul em questão

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Estado, Sociedade e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Alves Orsi

Bolsa: CNPq

Data da defesa: 22/03/2016

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador: Prof. Dr. Rafael Alves Orsi.

Universidade Estadual Paulista.

Faculdade de Ciências e Letras/ Campus Araraquara.

Departamento de Antropologia, Política e Filosofia.

Membro Titular:

Profa. Dra. Carla Gandini Giani Martelli.

Universidade Estadual Paulista.

Faculdade de Ciências e Letras/ Campus Araraquara.

Departamento de Antropologia, Política e Filosofia.

Membro Titular:

Prof. Dr. Manuel Rolando Berríos.

Universidade Estadual Paulista.

Instituto de Geociências e Ciências Exatas.

Departamento de Planejamento Territorial Geoprocessamento.

Local: Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras
UNESP – Campus de Araraquara

A todos que sabem da minha felicidade em atingir inimaginado objetivo.

AGRADECIMENTOS

Chegando ao fim de um processo que durou dois anos, vem à mente quantos contribuíram para que tudo desse certo.

Agradeço primeiramente ao meu orientador, Prof. Dr. Rafael Alves Orsi, pela dedicação em cada reunião e correção detalhada dos meus textos. Com ele aprendi a ponderar e perceber cada situação de forma mais ampla, contribuindo grandemente para meu desenvolvimento profissional e pessoal.

Aos membros da banca de qualificação, Profa. Dra. Carla Gandini Giani Martelli e Prof. Dr. Prof. Dr. Manuel Rolando Berríos, que deram muitas contribuições ao trabalho, orientando e indicando caminhos e referências para prosseguir a dissertação.

A todos que trabalham na Seção de Pós-Graduação, dando suporte e tirando dúvidas sobre todo o processo. Aos que trabalham no Departamento de Antropologia, Política e Filosofia, na biblioteca e nas seções técnicas.

Agradeço também aos meus pais, Roseli e José Roberto, por sempre me incentivar a continuar meus estudos e buscar aquilo que acredito. Agradeço também por compreenderem minha ausência nos momentos em que eu precisei concentrar-me no desenvolvimento da dissertação.

Agradeço à minha irmã Camila que, apesar de estar tão longe, participou dos meus momentos mais tensos, sempre com palavras que me tranquilizaram.

Ao Cápua, que me incentivou e apoiou durante essa jornada.

Enfim, e não menos importante, agradeço à minha companheira Aline, por me fortalecer de diversas formas e compreender meus momentos de silêncio.

Agradeço a todos que participaram direta ou indiretamente do desenvolvimento deste trabalho.

“Seria preciso um pouco mais de entendimento entre o homem e a natureza. Muitas vezes a natureza se diverte em mandar pelos ares todas as nossas engenhosas construções. Ciclones, terremotos... Mas o homem não se dá por vencido. Reconstrói, reconstrói, bichinho persistente. E tudo para ele é matéria de reconstrução. Porque tem em si alguma coisa que não sabe o que é, aquilo que o faz forçosamente construir, transformando a seu modo a matéria que lhe oferece a natureza ignara e, quando quer, paciente. Mas se ao menos se contentasse apenas com as coisas, sobre as quais, até prova em contrário, não se sabe que tenham a faculdade de sentir os estragos causados por nossas ações e construções! Não, senhores. O homem também toma a si mesmo como matéria e se constrói, sim senhores, como uma casa.”

(PIRANDELLO, 2015, p.55)

RESUMO

Os problemas ambientais atingiram um novo patamar na sociedade contemporânea. Sabe-se que a utilização de recursos naturais vem aumentando desde a Revolução Industrial, ocorrida no final do século XVIII, e questões como poluição, devastação e perda da biodiversidade são resultado desse processo civilizatório pautado na utilização de técnicas insustentáveis. Porém, o nível global e a magnitude qualitativa e quantitativa que atingiram esses problemas é o que atribui especificidade a esse momento. É evidente a necessidade de uma mudança de postura na relação entre ser humano e meio ambiente e essas transformações devem ser pensadas em múltiplas esferas, principalmente a partir da esfera pública. O Estado de São Paulo, notando a imprescindibilidade de políticas públicas voltadas para o meio ambiente, lançou em 2007 o Programa Estadual Município VerdeAzul, a fim de suprir essa carência. Essa dissertação se propõe a analisar de que maneira o programa, a partir das diretivas e critérios que o estruturam, busca contemplar as diversas dimensões da questão ambiental – social, econômica, natural etc. – tornando essa política pública realmente eficaz, tendo como pano de fundo a sociedade global, que está em relação direta e constante com o local. A análise será feita a partir das Resoluções da Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, das diretivas fixas do programa e dos critérios anuais, compreendendo o período entre 2008 e 2014.

Palavras – chave: Meio Ambiente. Sociedade Global. Políticas Públicas. Programa Estadual Município VerdeAzul.

ABSTRACT

The environmental problem reached a new step in the contemporary society. It is known that the use of natural resources is increasing since the Industrial Revolution, happened in the late eighteenth century, and issues like pollution, devastation and loss of biodiversity are the result of this civilizing process based on the use of unsustainable techniques. But, the specificity of this moment are the global level and the largeness, qualitative and quantitative, that reached these problems. A change of attitude in the relationship between human being and environment must be designed in multiple spheres, including from the public sphere. The State of São Paulo, noting the indispensability of public policies for the environment, launched in 2007 the Programa Estadual Município Verdeazul in order to meet this need. This master final work aims to analyze how the program from the directives and criteria that structure, search contemplate the various dimensions of environmental issues - social, economic, natural etc. - making this truly effective public policy, with the backdrop of the global society, which is in direct and constant relationship with the local. The analysis will be made from the Resolutions of the Secretariat of Environment of the State of São Paulo, the fixed program directives and annual criteria, covering the period between 2008 and 2014.

Keywords: Environment. Global Society. Public Policy. Programa Estadual Município VerdeAzul.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Taxa de urbanização brasileira entre 1940 e 2010	34
Gráfico 2	Número de municípios participantes por ano	40
Gráfico 3	Peso da diretiva Esgoto Tratado entre 2008 e 2014	53
Gráfico 4	Peso da diretiva Lixo Mínimo/ Resíduos Sólidos entre 2008 e 2014	54
Gráfico 5	Peso da diretiva Recuperação de Mata Ciliar / Biodiversidade entre 2008 e 2014	55
Gráfico 6	Peso da diretiva Arborização Urbana entre 2008 e 2014	56
Gráfico 7	Peso da diretiva Educação Ambiental entre 2008 e 2014	57
Gráfico 8	Peso da diretiva Habitação Saudável/ Cidade Sustentável entre 2008 e 2014	59
Gráfico 9	Peso da diretiva Uso da Água/ Gestão das Águas entre 2008 e 2014	60
Gráfico 10	Peso da diretiva Poluição do Ar/ Qualidade do Ar entre 2008 e 2014	61
Gráfico 11	Peso da diretiva Estrutura Ambiental entre 2008 e 2014	62
Gráfico 12	Peso da diretiva Conselho Ambiental entre 2008 e 2014	63

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CETESB	Companhia de Saneamento Ambiental do Estado de São Paulo
ETE	Estação de Tratamento de Esgoto
FECOP	Fundo Estadual de Controle da Poluição
IAA	Índice de Avaliação Ambiental
ICTEM	Indicador de Coleta e Tratabilidade de Esgoto da População Urbana de Município
ID	Indicador de Atendimento das Diretivas Ambientais
IQR	Índice de Qualidade de Aterros de Resíduos
ONG	Organização Não-Governamental
PMVA	Programa Estadual Município VerdeAzul
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PP	Passivos ou Pendências ambientais de responsabilidade direta do município
PRO	Ações proativas do município relativas à diretiva
SMA	Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 O PROBLEMA AMBIENTAL NA ERA GLOBAL	19
2.1 O Brasil e o Estado de São Paulo	37
2.2 A política pública como conceito	41
2.3 Políticas públicas de meio ambiente: atores e conflitos	45
3 AVALIAÇÃO DO PROGRAMA ESTADUAL MUNICÍPIO VERDEAZUL	51
3.1 Os critérios de 2008 a 2014	53
3.2 Inovações e dificuldades	65
4. A ERA GLOBAL E O PROGRAMA MUNICÍPIO VERDEAZUL	67
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	73
REFERÊNCIA	77

1 INTRODUÇÃO

Iniciada no final do século XVIII, a Revolução Industrial representa um marco para as reflexões sobre os problemas socioambientais modernos. Este processo trouxe consigo não somente bases materiais que erigiram uma sociedade renovada, mas também nova moralidade, novo objetivo e novos comportamentos que criaram consequências inauditas para a humanidade e dela em relação ao meio ambiente. A utilização acelerada de combustíveis fósseis, de agrotóxicos, maquinários e outros instrumentos técnico-científicos que abreviam o tempo de produção, facilitando o trabalho, causou e continua a causar terríveis danos ao meio ambiente e, conseqüentemente, às pessoas. Pensando em longo prazo, não é possível prever quais serão os reais danos que vão desde a acumulação de lixo ao aquecimento global, modificações genéticas em alimentos à desastres ambientais¹.

Das grandes catástrofes que envolvem terra, água, ar e a vida à verificação da quantidade de *recursos*² naturais utilizados por cada um dos indivíduos no planeta Terra via Pegada Ecológica (REES; WACKERNAGEL, 1996), é possível perceber que a natureza tem sido explorada de forma indiscriminada, impactando os recursos seja por contaminação/poluição ou por não se respeitar o tempo de recuperação de seus elementos, afetando diretamente seu ciclo natural. O tempo da natureza é distinto do tempo social, marcado pelo relógio ou por gerações. A capacidade de resiliência dos elementos naturais, após serem poluídos ou utilizados de forma acelerada, não pode ter como referência o tempo de vida do ser humano. Na velocidade em que se consomem os *recursos* naturais não é possível contar com sua capacidade de se refazer para que seja colocado novamente no ciclo econômico. É fato que algumas sociedades antigas também criaram problemas ambientais e sucumbiram (DIAMOND, 2010), mas o que há de novo é a dimensão do problema atual, passando de questões localizadas para uma configuração que não respeita fronteiras, tornando o problema ambiental um distúrbio global.

As sociedades mudaram, conseqüentemente suas demandas também se transformam. As novas técnicas de produção, em acelerado desenvolvimento, são acompanhadas de

¹ São diversos os desastres: em 1986, um reator da usina nuclear de Chernobyl, na Ucrânia, teve problemas técnicos e liberou uma nuvem radioativa que contaminou a população e o meio ambiente; em 1987, no estado de Goiás, ocorreu contaminação por Césio-137 em pessoas que tiveram contato com um aparelho de radioterapia abandonado, o qual continha uma cápsula de Césio; em 2011, houve um acidente nuclear na usina Fukushima, no Japão, após um tsunami (<http://www.eletronuclear.gov.br/Saibamais/Perguntasfrequentes/TemasgeraisoacidentenaCentraldeFukushima.aspx>); em 2015, rompimento de barragem em Mariana – MG (<http://g1.globo.com/minas-gerais/desastre-ambiental-em-mariana/index.html>).

² O termo “recursos naturais” demonstra que os elementos da natureza foram internalizados com sucesso não só no processo produtivo, mas também na maneira de compreendê-los enquanto parte do mundo e da vida. Não são mais parte do equilíbrio vital do planeta enquanto todo, mas apenas fonte de recursos para a produção de objetos e mercadorias. Por isso o termo “recursos” será enfatizado cada vez que aparecer no corpo do texto.

mentalidades renovadas: a comunicação em tempo real transformou a percepção dos indivíduos sobre o tempo, o aumento da velocidade dos transportes trouxe nova dimensão ao espaço. Essa nova relação espaço-tempo trouxe a possibilidade de conexão constante, entre diferentes regiões intranacionais e internacionais.

Ainda que existam esforços em estudos transdisciplinares em relação aos problemas ambientais contemporâneos constata-se que essa análise ainda é frágil em muitos casos, necessitando de maior aprofundamento e preocupação transversal, percebendo o caráter múltiplo da questão. Portanto, diversas áreas devem ser tocadas quando o meio ambiente está em foco: economia, política, ecologia, sociologia, geografia, história e a própria práxis das políticas públicas, entre tantas outras que devem contribuir para uma verificação mais aprofundada de um tema tão complexo. Morin (2013) chama atenção para a necessidade de um exame que leve em conta a relação entre os diferentes aspectos na pesquisa, sem ter a pretensão de criar um estudo completo, mas sim complexo do tema estudado. “Hoje, a nossa necessidade histórica é de encontrar um método que detecte e não que oculte as ligações, as articulações, as solidariedades, as implicações, as imbricações, as interdependências, as complexidades” (p.29). A problemática ambiental, por tocar tantas áreas, traz para o centro do debate a necessidade de uma ciência que não tenha como foco o objeto, mas o sistema que se compõe na interação entre as variáveis. É preciso perceber que qualquer alteração no sistema transforma todo ele. Daí a preponderância do todo em relação às partes.

[...] o sistema tomou o lugar do objeto simples e substancial e ele é rebelde à redução em seus elementos; o encadeamento de sistemas de sistemas rompe com a ideia de objeto fechado e autossuficiente. Sempre trataram os sistemas como objetos; trata-se de agora em diante de conceber os objetos como sistemas. (MORIN, 2013, p.130)

Compreendendo, portanto, a problemática ambiental enquanto um sistema, que inclui relações entre diversas áreas, é preciso perceber que a sociedade tem passado por diversas modificações, mostrando sua face dinâmica. A questão das fronteiras sofreu transformações e hoje manifesta seu lado contraditório, mas sem, por isso, ser excludente: de um lado, perdeu seus valores identitário, político e geográfico, pois sucumbe com o desenrolar da globalização que possibilita, por exemplo, estar na cidade de São Paulo e provar a gastronomia de qualquer parte do mundo, ou questões políticas nacionais estarem sob jurisdição de uma corte global, como é o caso da Corte Penal Internacional, da Organização das Nações Unidas (ONU), que objetiva a universalização dos direitos humanos. Por outro lado, não se pode negar que existam divisões político-administrativas e que elas têm poder para legislar dentro de seu território. No entanto, nenhum dos territórios é independente do outro, haja vista o que ocorre com a poluição

que é gerada em determinado lugar, mas que se desloca para outros com o vento. Daí surge a importância em perceber a interdependência e, a partir dela, construir formas de gestão capazes de se moldarem ao aspecto múltiplo, tanto espacial quanto temporal, da questão.

Apesar do conhecimento da dinâmica espacial da natureza, a administração dos recursos naturais e dos problemas ambientais acontece dentro de espaços rigidamente estabelecidos e geograficamente delimitados. Assim, dividem-se bacias hidrográficas, vertentes, formações florestais, sem considerar sua unidade e interdependência. Sobre esses espaços, arbitrariamente traçados do ponto de vista físico-natural, recaem todas as normas regulatórias e os instrumentos jurídicos e políticos de normatização, planejamento e gestão do território. (ORSI, 2016)

Soma-se a isso a falta de legislação ou o não cumprimento dela sobre os avanços técnico-científicos, que têm grande capacidade de autonomização dos referenciais éticos, já que são determinados principalmente pelo setor privado, que se submete particularmente à lógica do capital. Dessa forma, a preocupação com questões de cunho socioambiental passa a ser um problema que deve ser solucionado a partir do Estado, já que o setor privado está empenhado especialmente no desenvolvimento de novas tecnologias, visando a reprodução de seu capital. Esta questão é, portanto, proveniente da cisão entre avanço técnico-científico e questões éticas e morais.

O problema maior em recuperar o controle sobre a ciência – a partir de novos referenciais éticos – é que o Estado nas sociedades pós-modernas continua em fase de desmonte. Seus antigos papéis já não são mais possíveis, seus novos papéis ainda não estão bem claros. [...] Os partidos políticos e as lideranças mundiais, por seu lado, estão envolvidos em clara crise de legitimidade, seja pela dissonância crescente entre discurso e práxis, seja pela crescente influência do poder econômico nos processos democráticos, tornada pública pelas amplas denúncias de corrupção e suborno. Além do mais, esta é uma época em que os grandes *lobbies*, ainda que institucionalizados, agigantam-se a serviço de interesses privados em função do poder crescente das corporações transnacionais, submetidas a um contínuo processo de corrupção e suborno. Como consequência, os Estados nacionais e suas representações políticas enfraquecem sua condição de legítimos representantes das sociedades civis. O que nos remete à questão da representatividade das democracias nas sociedades pós-modernas. (DUPAS, 2005, p.79)

Diversas questões deixaram de ter importância apenas em âmbito nacional e regional, tomando uma nova dimensão, agora global, como é o caso dos problemas ambientais. Isso não significa dizer que existe somente a escala global. O que antes não se conhecia era a capacidade de conexão entre as diferentes escalas espaciais, com grande fluidez e velocidade.

Considerando o contexto da globalização, parece-nos bastante tentador estabelecer um binômio global-local e atravessar as escalas intermediárias sem grandes preocupações, inclusive a escala dos Estados nacionais. No entanto, as relações políticas se estabelecem nas mais diferentes escalas e

passam de uma a outras com grande fluidez e em uma velocidade muito rápida. (ORSI, 2016)

Assim como o fluxo de capitais e de pessoas, os problemas ambientais ultrapassaram fronteiras, criando uma rede de atingidos pela falta de legislação satisfatória para proteção do meio ambiente e dos indivíduos – incluindo ausência completa de legislação até o não cumprimento das leis –, pela utilização de *recursos* naturais de maneira predatória ou pela falta de infraestrutura que garanta segurança às pessoas. No entanto, apesar de alguns problemas vinculados às consequências desses atos serem globais, eles são materializados na escala local, como ocorre, por exemplo, na mudança climática global, causando desastres pontuais, como chuvas intensas, furacões e tsunamis (ORSI, 2016).

É necessário ultrapassar a visão dicotômica, a qual provoca uma cisão entre sociedade e natureza, e compreender o ser humano como parte da natureza, não mais como um ser distante e apartado dela. Essa visão contribuiu para a escalada na utilização de *recursos* naturais de forma indiscriminada, culminando no quadro que é possível verificar atualmente. Além disso, é preciso religar-se ao passado e ao futuro, de modo que o tempo pontilhista, como classifica Bauman (2008) seja superado. Nesse sentido, a memória passa a cumprir um papel fundamental de reconhecimento e identidade. Ademais, levar em conta o futuro contribuirá para as atitudes serem mais responsáveis, tendo em vista o movimento de causa e efeito.

A problemática ambiental engloba questões espaço-temporais que devem ser levadas em conta. A definição mais conhecida acerca do desenvolvimento sustentável foi publicada em 1987, em *Nosso Futuro Comum*, elaborada pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, chefiada pela primeira-ministra da Noruega, Gro Brundtland, defende que desenvolvimento sustentável é “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades”. Nessa definição, encontra-se, essencialmente, a escala temporal, com ênfase na relação intergeracional e, segundo Orsi (2009, p.35)

[...] considerando-se que nossas “necessidades”, não as básicas, são virtualmente criadas e, portanto, infinitas, vemos os discursos como retórica vazia. A questão complica-se ainda mais quando saímos do discurso e partimos para a ação. Estranhamente o discurso foca o compromisso com as futuras gerações, porém sem efetivas mudanças para garantir tal intento. Ainda pior parece a compromisso com a atual geração, em que milhões de pessoas vivem em estado de miséria extrema, podendo contar apenas com poucas ajudas humanitárias, muito aquém de suas necessidades mínimas. Neste quadro, as injustiças ambientais consolidam-se nas escalas espacial e temporal convergindo-se uma sobre a outra.

Portanto, qualquer ação que não leve em conta as diferentes escalas não terá efetividade. Local, regional e global estão em constante relação, assim como tudo o que se faz hoje terá consequências – boas ou ruins – no futuro. A escala temporal é mais comumente tocada em debates e reuniões para discutir a sustentabilidade das ações. No entanto, a escala espacial precisa também ser discutida, porque, caso contrário, qualquer planejamento será em vão. Orsi (2009, p.39) disserta sobre as escalas:

Em relação ao espaço, a lógica da segregação, da apropriação/expropriação, das desigualdades, da privatização dos lucros e da socialização do ônus, reproduzem em escala local o que acontece em escala global. É certo que a complexidade tende a aumentar conforme expande-se o universo de análise, porém o princípio que relega aos mais pobres tudo aquilo que é indesejado segue de forma muito parecida em ambas as escalas.

Na escala temporal, o curto e o longo prazo estão intimamente ligados, podendo-se dizer que, de fato, um contém o outro. A sociedade historicamente constituída é o resultado de estruturas criadas no passado. Da mesma forma, um cenário futuro de curto ou longo prazo está condicionado às ações desenvolvidas hoje.

Ainda sobre a escala espacial, Orsi (2016) demonstra a importância da interação entre local e global.

Destacamos a participação da sociedade civil em diferentes processos como um caminho importante de operacionalização e legitimidade de ações que visem à diminuição dos impactos socioambientais nos espaços locais. É neste espaço cotidiano, lugar de suas vivências, que as pessoas percebem seus problemas e buscam soluções. Mas se a perspectiva for unicamente localista, criam-se involuntariamente as condições para que a lógica de desenvolvimento que gera os problemas seja reproduzida. Se a compreensão desses espaços locais passa pela compreensão de uma dinâmica global, o plano de ações também deve sê-lo. Ou seja, a ação é local, mas a perspectiva é global.

Tendo em vista a necessidade de encontrar soluções para problemas locais e globais, que têm sempre relação entre si, e considerando-se todos os problemas ambientais criados a partir da Revolução Industrial e que têm aumentado gradativamente, foram feitas algumas reuniões, em âmbito nacional e internacional, e firmados alguns acordos. O primeiro encontro internacional para discutir questões de ordem ambiental foi a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, ocorrida em 1972, em Estocolmo, Suécia. O Brasil adotou uma postura cética com relação aos problemas ambientais, alegando ser a miséria o maior desafio a ser enfrentado. Em 1989, o Estado de São Paulo criou a Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SMA) com o objetivo de preservar e recuperar a qualidade ambiental. Novo passo para a gestão ambiental, que passou da esfera nacional para a estadual, com novas possibilidades para atender demandas mais específicas. Vinte anos após a Conferência de Estocolmo, com nova postura

que reconhecia a necessidade de adoção de saídas para a crise ambiental, o Brasil sediou um grande evento na cidade do Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, que ficou conhecida como Rio 92. Nesse encontro foram discutidos diversos tópicos sobre a questão climática e culminou na Agenda 21 Global, no qual os 179 países que participaram da reunião concordaram com o documento de 40 capítulos, que propõe um novo modelo de desenvolvimento, o “desenvolvimento sustentável”, e discorre sobre as intenções de mudanças para a implantação deste novo modelo. A Agenda 21 é definida “como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica” (BRASIL, 2016a). A partir da Agenda 21 Global, foram desenvolvidas a Agenda 21 brasileira e a Agenda 21 local, com o propósito de criar ações que fortaleçam o modelo do desenvolvimento sustentável definido na primeira Agenda 21, evidenciando a necessidade de um esforço integrado nas diferentes escalas. São elas:

A Agenda 21 Brasileira é um instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável do país, resultado de uma vasta consulta à população brasileira. Foi coordenado pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 (CPDS); construído a partir das diretrizes da Agenda 21 Global; e entregue à sociedade, por fim, em 2002. *A Agenda 21 Local* é o processo de planejamento participativo de um determinado território que envolve a implantação, ali, de um Fórum de Agenda 21. Composto por governo e sociedade civil, o Fórum é responsável pela construção de um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, que estrutura as prioridades locais por meio de projetos e ações de curto, médio e longo prazos. No Fórum são também definidos os meios de implementação e as responsabilidades do governo e dos demais setores da sociedade local na implementação, acompanhamento e revisão desses projetos e ações. (BRASIL, 2016b)

Em 2008, com a sua reestruturação, a SMA descentralizou a gestão ambiental e deixou a cargo dos municípios a elaboração da agenda ambiental. Com isso, no mesmo ano, entrou em vigor o Programa Estadual Município VerdeAzul (PMVA), que traz elementos para ajudar na gestão e que baseiam todas as ações municipais.

Sem buscar um tom catastrófico, a dissertação visa compreender como as políticas públicas municipais de meio ambiente têm respondido a essa nova formatação socioambiental e aos novos desafios contemporâneos. Para tanto, selecionou-se o PMVA, que atende a conteúdos sobre a qualidade ambiental no estado de São Paulo, para assimilar questões globais ao espaço local, ou seja, de que maneira o Estado de São Paulo vem trabalhando para melhorar a qualidade ambiental e de vida de seus habitantes considerando-se que problemas ambientais não estão restritos aos territórios administrativamente demarcados.

Para estudar o tema, alguns autores foram selecionados a fim de analisar o contexto vigente. Ulrich Beck (2005; 2011a; 2011b) propõe a utilização do conceito de “sociedade de risco” para designar a sociedade atual, além de sugerir o tratamento do tema através de uma “mirada cosmopolita”, cuja apreensão está assentada na falta de delimitações rígidas em todos os âmbitos, do local ao global; Zigmund Bauman (2008), a partir de conceitos desenvolvidos por Karl Marx, contribui para a constatação da transformação de pessoas em mercadorias, assim como na alteração da percepção do tempo e espaço pelos indivíduos; Jared Diamond (2010) disserta sobre o colapso em sociedades antigas e sobre como as causas desses colapsos estão ainda presentes na sociedade contemporânea, juntamente com outros aspectos que podem levar a atual configuração ao desaparecimento. Outros autores, como Castells, Dupas e Veiga, contribuíram efetivamente para o desenvolvimento da pesquisa.

Primeiramente, o contexto global é analisado a partir das considerações dos autores supracitados, e como novas formas de fazer política estão sendo desenvolvidas, visto que o Estado-nação vem perdendo paulatinamente as funções definidas no início da era moderna. Portanto, realizou-se uma revisão bibliográfica a fim de investigar de que maneira é possível perceber os aspectos globais interferindo localmente. Concomitantemente, procedeu-se uma busca por decretos da SMA, nos quais estão documentados os elementos que constituem o PMVA. Os documentos estudados possibilitam a avaliação das diretivas e dos critérios que viabilizam a verificação da abrangência das diferentes dimensões da qualidade ambiental e a forma que elas permeiam o poder público, resultando nas agendas municipais. Dessa maneira, a pesquisa tem como finalidade verificar se o PMVA contempla as novas necessidades da Era Global, inserido na geometria do poder contemporânea, e de que forma o programa busca construir novas posturas e comportamentos, em conexão com a nova ordem global.

A pesquisa centra-se na estrutura do programa para analisar de que forma ele atinge as novas necessidades criadas na área ambiental a partir do aparecimento de problemas que são constatados globalmente. Por certo que cada um dos municípios ou regiões têm suas especificidades, mas alguns problemas podem ser constatados em diversos lugares do mundo, portanto, justifica-se a necessidade de verificar como o PMVA lida com isso, já que não há mais fronteiras para problemas ambientais.

A estrutura do PMVA é constituída por 10 diretivas que têm como finalidade orientar o planejamento e implantação de políticas públicas municipais. Essas diretivas são compostas por critérios, os quais traçam um caminho mais claro sobre quais ações devem ser empreendidas pelos gestores municipais. Além disso, todos esses critérios contam com uma pontuação, que pode ou não mudar anualmente.

Todas as informações sobre o programa e sua estrutura foram coletadas nas Resoluções divulgadas no site da Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo. Os dados foram organizados em tabelas para melhor visualização, já que no site estão separados por ano, dificultando uma análise comparativa.

Após a revisão bibliográfica e a análise dos dados, verificou-se como o programa responde às novas demandas da sociedade contemporânea. Questões como diminuição da poluição de corpos d'água, ar e solo, educação ambiental, cuidados com habitação sustentável, etc. são questões abordadas, provenientes das diretivas e dos critérios propostos pelo PMVA. Além disso, investigou-se como o programa está estruturado para orientar políticas públicas na área ambiental com vistas a descentralizar o desenvolvimento e implementação de ações, que passam a ser de responsabilidade municipal, e quais são os benefícios e as dificuldades encontradas nessa nova forma de gestão. Os resultados devem ser verificados nas próximas seções.

2 O PROBLEMA AMBIENTAL NA ERA GLOBAL

Claramente os limites ecológicos do planeta Terra foram ultrapassados em um processo histórico que compreende diversas técnicas desenvolvidas para alcançar um objetivo delimitado pelo sistema econômico e produtivo vigente. O aumento populacional, a crescente demanda por *recursos* naturais, as tecnologias com baixa eficiência energética e o alto padrão de consumo da sociedade criaram necessidades que estão consumindo e devastando o planeta de maneira nunca antes vista. Segundo Catton (1986 apud REES; WACKERNAGEL, 1996), o consumo de energia diária dos estadunidenses passou de 11 mil kcal per capita em 1790 para 210 mil kcal, em 1980. O impacto desse crescimento do consumo e da exigência de *recursos* naturais para a produção tem causado grandes impactos na terra, na água e no ar. Este impacto na Terra é possível medir através da pegada ecológica.

Formally defined, the ecological footprint (EF) is the total area of productive land and water required continuously to produce all the resource consumed and to assimilate all the wastes produced, by a defined population, wherever on Earth that land is located. As noted, the ecological footprint is land-based surrogate measure of the population's demands on natural capital. (REES; WACKERNAGEL, 1996, p.228-229)³

No entanto, não se deve considerar que o impacto das atividades do ser humano sobre o planeta é algo atual. É fato que a partir do momento em que foram desenvolvidas técnicas para desempenhar tarefas, o ser humano passou, de alguma maneira e com níveis de nocividade diferentes, a produzir impactos no ambiente em que habitava. Diamond (2010) mostra como diversas sociedades antigas causaram danos ambientais e, muitas vezes, chegaram ao colapso. De acordo com o autor, um exemplo é Páscoa, a ilha mais remotamente localizada na Polinésia. Conhecida mundialmente por suas estátuas gigantes feitas de pedras (*moais*), à primeira vista a civilização de Páscoa desenvolveu-se em um território que conta com pouca precipitação anual, pouca água potável, vegetação baixa, muito vento – o que dificulta a agricultura – e deficiência na quantidade de espécies de peixes. No entanto, estudos mostram que a ilha, antes da chegada do ser humano, era coberta por floresta com diversos tipos de árvores, incluindo o que era a maior palmeira do mundo. Além disso, Páscoa era habitat natural de várias espécies de aves marinhas e terrestres, peixes, golfinhos, moluscos. O que aconteceu em Páscoa foi a maior catástrofe das ilhas do Pacífico. As aves terrestres foram extintas pela caça excessiva,

³ Formalmente definida, a pegada ecológica é a área total de terra e água produtiva necessária para produzir todos os recursos consumidos e para assimilar todo o lixo produzido por uma população definida, onde quer que a terra esteja localizada no planeta. Como é possível observar, a pegada ecológica é uma medida substituta baseada na terra para a demanda por capital natural da população. (REES; WACKERNAGEL, 1996, p. 228-229, tradução nossa)

desmatamento e predação por ratos. As árvores, atualmente extintas, eram derrubadas para criação de hortas, confecção de canoas oceânicas, transporte e erguimento de estátuas e processo de cremação de corpos. Além disso, novamente os ratos, que vieram nas embarcações dos colonizadores, contribuíram para a extinção: “toda semente de palmeira encontrada em Páscoa mostra marcas de dentes de ratos, e seria incapaz de germinar” (DIAMOND, 2010, p.137). As consequências do desmatamento da ilha foram imensas e resultaram no colapso completo da sociedade de Páscoa. São elas: 1) o desaparecimento da matéria-prima, que determinou o encerramento das atividades ligadas às estátuas de pedra, o fim da construção de canoas que serviam para pesca oceânica, a escassez de madeira para manterem-se aquecidos em noites frias e a suspensão da prática funerária de cremação; 2) a perda de fontes de caça, como os golfinhos e peixes oceânicos, que já não podiam ser pescados por falta de canoa, além das aves terrestres que desapareceram completamente e a redução das aves marinhas; 3) a diminuição das colheitas, já que o solo sofreu grande erosão pelo vento e pela chuva, perdendo nutrientes e sofrendo ressecamento. Todas essas questões tiveram consequências graves como a fome, o declínio da população e o canibalismo. A sociedade de Páscoa foi-se desgastando com inúmeras guerras civis e segundo estudos “o colapso da sociedade de Páscoa ocorreu logo após chegar ao seu auge em termos de população, construção de monumentos e impacto ambiental” (DIAMOND, 2010, p.141).

Porém, é possível perceber que essas sociedades geraram estragos pontualmente, diferentemente do que acontece na fase atual. Algumas questões como o esgotamento de terras e rios em determinadas áreas são consequência de oito fatores que Diamond (2010, p.18-19) enumera:

[...] desmatamento e destruição do hábitat, problemas com o solo (erosão, salinização e perda de fertilidade), problemas com o controle da água, sobrecaça, sobrepesca, efeitos da introdução de outras espécies nativas e aumento *per capita* do impacto do crescimento demográfico.

Esses problemas ainda persistem na fase histórica atual, mas a dimensão mudou. Se antes era pontual, gradativamente o problema tornou-se global. Esse processo deve ser compreendido a partir da Revolução Industrial, que teve início no final do século XVIII, na Inglaterra. Este é o ponto inicial do processo histórico que quebra os limites ecológicos do planeta, qualitativa e quantitativamente. A utilização das reservas de combustíveis fósseis e de recursos naturais de maneira acelerada, o uso de fertilizantes e outros produtos químicos são fatores que possibilitaram a escalada das atividades humanas. Por outro lado, o resultado da produção acarretou problemas para o meio ambiente que não foram conhecidos por sociedades

antigas: o lixo e os efluentes que poluem de maneira arrasadora a terra, o ar e a água. O plástico e o vidro são materiais que não se decompõem na natureza ou demoram centenas de anos para tal, é impossível retirar agrotóxico dos corpos d'água contaminados, a fumaça das indústrias polui o ar das cidades. Fotografias, textos acadêmicos, denúncias e tantos outros meios trazem as más notícias sobre devastação e também sobre os chamados “desastres ambientais”. Ademais, vive-se essa nova realidade a cada segundo: respirar é mais pesado por conta dos gases poluentes, a alimentação tornou-se perigosa com o uso excessivo e combinado de agrotóxicos, a água está cada dia mais poluída e escassa. Sabe-se que muito do que foi desenvolvido teve como finalidade o aumento da produção, seja porque a população cresceu rapidamente, seja porque novas demandas foram criadas para que a economia fosse capaz de ser sustentada.

No entanto, para refletir sobre meio ambiente é necessário abarcar dimensões que não compreendem somente a ecologia e a economia. É fato que existem duas correntes distintas no debate acadêmico sobre economia do meio ambiente e devem aqui ser apontadas: *a)* economia ambiental, corrente que não considera como risco a utilização dos *recursos* naturais – seja para o processo de produção, seja para o depósito de efluentes – para a expansão da economia. O próprio sistema econômico seria capaz de, através da ciência e da técnica, superar os problemas provenientes da escassez dos *recursos* naturais, considerando-os uma restrição apenas relativa.

Para esta corrente, os mecanismos através dos quais se dá esta ampliação indefinida dos limites ambientais ao crescimento econômico devem ser principalmente mecanismos de mercado. No caso dos bens ambientais transacionados no mercado (insumos materiais e energéticos), a escassez crescente de um determinado bem se traduziria facilmente na elevação de seu preço, o que induz a introdução de inovações que permitem poupá-lo, substituindo-o por outro recurso mais abundante. (ROMEIRO, 2001, p.10)

b) a economia ecológica, diferentemente da primeira corrente, considera o sistema econômico um subsistema que deve respeitar os limites do todo, ao qual está inserido, ou seja, esta medida dos *recursos* naturais é uma restrição absoluta. Partilha da crença da economia ambiental na ciência e na técnica como instrumentos para a construção de formas mais eficazes de utilização de *recursos* naturais, mas, como considera os limites do planeta, não acredita ser possível superá-los. Antes, a economia ecológica afirma que se deve respeitar os limites, criando estruturas regulatórias, incentivos econômicos e novos níveis de consumo para não ultrapassar a capacidade de carga do planeta.

Apesar da economia versar a respeito da questão ambiental, esta tem se revelado múltipla, profunda, e necessita uma análise que possibilite a integração das diversas esferas que

a compõem. A questão deve ser compreendida enquanto economia, ecologia, política, sociedade, história, enfim, há atores que tomam decisões e que alteram as configurações da realidade. Nesse sentido, é preciso percebê-la no interior do processo de esvaziamento da importância do Estado-nação frente ao movimento de transnacionalização, com o aumento do fluxo de pessoas, informações, capitais, problemas ambientais, entre outros. Essa passagem deveria ser acompanhada de mudanças de mentalidade, com novas maneiras de gestão pública, novas políticas, para que fosse possível estabelecer diálogo global. Porém, estabeleceu-se uma nova realidade – transnacional – mas a política continuou a mesma, ou seja, tem sido incapaz de responder às novas demandas da sociedade. Segundo Leis (2004, p.12),

As causas da crise ecológica vão portanto muito além da eventual falta de compreensão dos riscos ambientais existentes ou da pouca vontade política para tratar esses temas, por parte das elites, desafiando à humanidade a encontrar soluções abrangentes e complexas que claramente transcendem as capacidades da ciência, da técnica e das instituições políticas existentes. A complexa inter-relação dos problemas ambientais com a economia, a política e a cultura, em geral, sugere precisamente que sua resolução compreende um amplo espectro de níveis de conhecimentos e de práticas que incluem não apenas às ciências naturais e humanas, senão também à cultura, a filosofia e a religião, em sentido amplo.

Para o autor supracitado, além das mudanças institucionais, é preciso repensar as estruturas que estão na base da sociedade, pois é a partir delas que são construídas as discussões e as decisões dos agentes. Nesse sentido, é fundamental a modificação do tipo de conhecimento, passando a ser holístico em lugar do conhecimento dicotômico, que separa, trazendo um novo olhar para os problemas globais. Morin (2013, p.29) chama atenção para a necessidade de um exame que leve em conta a relação entre os diferentes aspectos na pesquisa, sem ter a pretensão de criar um estudo completo, mas sim complexo do tema estudado. “Hoje, a nossa necessidade histórica é de encontrar um método que detecte e não que oculte as ligações, as articulações, as solidariedades, as implicações, as imbricações, as interdependências, as complexidades”. Beck (2005, p.10), discutindo a mesma questão, afirma que a realidade se tornou cosmopolita, extravasou as fronteiras nacionais e trouxe a globalização política, econômica, cultural, das redes de comunicação.

[...] el cosmopolitismo ha dejado de ser una simple idea de la razón, aún muy disputada, para emigrar – no entramos en las numerosas distorsiones sufridas en el proceso – de los sueños filosóficos a la pura y simple realidad. Más aún, se ha convertido en el sello de una nueva era, la era de la modernidad reflexiva, en la que se difuminan las fronteras y diferenciaciones del Estado nacional, para ser nuevamente tratadas como política de la política. Para este mundo que se ha vuelto cosmopolita necesitamos urgentemente una nueva manera de mirar, la mirada cosmopolita, si queremos comprender la

*realidad social y política en que vivimos y actuamos. Así pues, la mirada cosmopolita es resultado y condición de la reestructuración conceptual de la percepción.*⁴

Percebe-se, portanto, que a fase atual necessita de novos pilares para a compreensão dos problemas. Um primeiro passo é a capacidade de perceber a globalidade e a interdependência de questões que antes estavam restritas aos espaços nacionais. Se antes ocorreram colapsos localizados, com sociedades específicas (DIAMOND, 2010), hoje os problemas ambientais não se restringem às nações que os produzem, eles espraíam-se com o vento, com a água ou através dos alimentos retirados da terra. São muitas as formas desses problemas espalharem-se pelo planeta e acarretarem distúrbios que podem ainda nem serem conhecidos. É fato que algumas populações são mais vulneráveis e sofrem de maneira mais incisiva e direta se comparadas a outras, mas não se pode negar a característica global da questão ambiental na fase atual. Com isso, não será mais possível compreendê-lo localmente sem conhecer o contexto no qual tudo está inter-relacionado, ou seja, tudo aquilo que forma e define o global, interfere, reflete, no local.

A questão passa a fazer parte das preocupações internacionais a partir da década de 1970 (VAN BELLEN, 2006), pois cresciam as dúvidas a respeito das consequências das transformações ambientais que estavam acontecendo cumulativamente na sociedade, além das grandes catástrofes ambientais, tais como ocorreram em Bhopal (1984) e Chernobyl (1986). Alguns encontros obtiveram resultados: relatório sobre o impacto do crescimento populacional formulado pelo Clube de Roma (1972), novos conceitos como ecodesenvolvimento (1973), questões ligadas à pobreza, desigualdade e consumo (Declaração de Cocoyok, 1974), o conceito de desenvolvimento sustentável, desdobramento do ecodesenvolvimento, formulado durante a Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, além de diversas conferências organizadas para discussão de assuntos ambientais globais e Organizações que passaram a tratar do assunto com maior periodicidade.

No entanto, qualquer um desses conceitos, resoluções, acordos, organizações ou conferências encontrou a mesma dificuldade, base da era moderna e pilar da sociedade urbano-

⁴ [...] o cosmopolitismo deixou de ser uma simples ideia da razão, ainda muito disputada, para migrar – não entramos nas numerosas distorções sofridas no processo – dos sonhos filosóficos para a pura e simples realidade. Ainda mais, se converteu na marca de uma nova era, a era da modernidade reflexiva, em que se esfumam as fronteiras e diferenciações do Estado nacional, para serem tratadas novamente como política da política. Para este mundo que se tornou cosmopolita necessitamos urgentemente uma nova maneira de olhar, a “mirada cosmopolita”, se queremos compreender a realidade social e política em que vivemos e atuamos. Assim, a “mirada cosmopolita” é resultado e condição da reestruturação conceitual da percepção. (BECK, 2005, p.10, tradução nossa)

industrial: a cisão entre ser humano e meio ambiente. Com esta visão dualista foi possível seguir com o projeto da modernidade, partindo da Revolução Industrial, na Inglaterra, devastando as florestas do país, servindo de modelo para as nações que também entraram no mesmo processo, prolongando-se até hoje, com a mesma racionalidade. Segundo Leis (2004), acreditava-se que tudo o que estava relacionado às matas era rude e bárbaro e o progresso da humanidade deveria seguir rumo às cidades, utilizando os *recursos* que a natureza oferecia. As próprias cidades passaram por diversos processos que mudaram seu espírito, aquilo que guia as atividades e a vida das pessoas, deixando técnicas mais tradicionais e passando a empregar sistemas de produção desenvolvidos na era moderna. Lefebvre (1999) mostra que houve uma passagem da cidade política – de vida social organizada a partir da agricultura e da aldeia e grande importância da *ágora* – para a cidade comercial – o mercado passa a ser o centro, local onde as pessoas encontram-se e fazem trocas –, depois para a cidade industrial (neste ponto, há uma inclinação do agrário para o urbano) e, finalmente, chega-se à zona crítica, na qual acontece um grande êxodo rural rumo ao espaço urbano, aumento do tecido urbano e consequente concentração nessas áreas. No entanto, essas passagens não são completamente delimitadas porque na sociedade nada é fixo, tudo está em constante movimento, é dinâmico. As características de cada fase confundem-se em cada momento, mas sempre há uma dominante.

Assim como a *cit e* política resistiu duramente longo tempo   a  o conquistadora, meio pacífica, meio violenta, dos comerciantes, da troca e do dinheiro, a cidade política e comercial se defendeu contra o domínio da indústria nascente, contra o capital industrial e o capitalismo *tout court*. Por que meios? Pelo corporativismo, a imobiliza o das rela oes. O continu simo histórico e o evolucionismo mascaram esses efeitos e essas rupturas. Estranho e admirável movimento que renova o pensamento dial tico: a não-cidade e a anticidade v o conquistar a cidade, penetr -la e fazê-la explodir, e com isso estendê-la desmesuradamente, levando   urbaniza o da sociedade, ao tecido urbano recobrando as remanescências da cidade anterior   indústria. Se esse extraordinário movimento escapa   aten o, se ele foi descrito apenas fragmentariamente,   porque os ideólogos quiseram eliminar o pensamento dial tico e a análise das contradi oes em favor do pensamento lógico, ou seja, da constata o das coerências e tão-somente das coerências. (LEFEBVRE, 1999, p.23)

Rees e Wackenagel (1996), utilizando-se da metodologia da pegada ecológica, consideram as cidades como as maiores causadoras de impactos ambientais. O nível de consumo, da produ o e o aumento populacional têm aumentado a demanda por *recursos* naturais e o despejo de lixo. Isso diz muito a respeito de como a sociedade contemporânea percebe o meio ambiente. Segundo Bertrand (2007, p.302),

Atrás da noção de meio ambiente há um modo de ver, de interpretar e viver o mundo, ao mesmo tempo global e interativo, que supera e impregna toda análise científica. Ele faz parte da cultura contemporânea da mesma forma que as noções de identidade, de patrimônio, de desenvolvimento, de paisagem. O meio ambiente é muito mais do que um conceito científico.

Portanto, o estudo do meio ambiente torna-se um novo desafio para todos os pesquisadores que se empenham nessa tarefa, tanto para aqueles que estão nas ciências sociais, como para os que são das ciências naturais. Isso ocorre porque este objeto não cabe em cisões disciplinares, ele necessita de uma análise que compreenda seus fluxos e suas interações, longe do reducionismo cartesiano e do cientificismo positivista. Para Moscovici (apud BERTRAND, 2007, p.220),

O combate se desenvolve efetivamente em duas frentes. Na frente das ciências sociais, para lhes dar a conhecer a dimensão natural dos fenômenos, dos dinamismos sociais. Na frente das ciências naturais, para leva-las a se compenetrar da especificidade do social, a abandonar o desprezo no qual elas mantêm as conquistas nesse campo e a renunciar às simplificações, às vezes pueris – elas são numerosas em etologia – de suas especulações.

Pesquisas em forma sistêmica se fazem necessárias para iniciar um processo de compreensão sobre o meio ambiente e busca de novas ferramentas para combater os riscos que rondam a sociedade contemporânea. Sem a capacidade de apreensão através de uma visão mais global da questão, as saídas serão pensadas a partir de velhos paradigmas, que criaram os problemas atuais, ficando preso ao ciclo já conhecido. A análise em sistemas pode ser aqui uma saída renovada, em que opostos podem não ser contraditórios, mas sim fonte para um estudo dialético da questão⁵. Uma ciência diagonal também pode ajudar a compreender os fenômenos que envolvem a sociedade e a natureza, consideradas em constante interação. Deve-se propor uma nova forma de abordagem, que perpassa diversas áreas, mas sem cisão, buscando sempre colocar a relação e a interação em evidência. Para Bertrand (2007, p.308),

O futuro sistema de pesquisa sobre o meio ambiente deveria então ser construído sobre uma amalgamação entre a interdisciplinaridade e as disciplinas envolvidas prevendo todas as separações necessárias para que o conjunto permaneça sempre aberto para as pesquisas mais profundas. Este sistema de amalgamação-separação só funcionará se ele for pilotado por um corpo central destinado a controlar a temática e a problemática do meio ambiente através dos conceitos e dos métodos oriundos das diferentes disciplinas elaboradas diretamente pela pesquisa interdisciplinar. Este corpo essencialmente epistemológico, conceitual e metodológico, deve primeiramente se basear sobre a definição de um campo semântico específico. É importante que o meio ambiente tenha uma linguagem própria. Até aqui, as

⁵ Para saber mais sobre este tipo de análise, consultar:
MORIN, E. O método 1: a natureza da natureza. Porto Alegre: Sulina, 2013.

‘palavras’ do meio ambiente foram emprestadas, o mais fácil e por analogia, das diferentes disciplinas, com incessantes desvios de sentido e funções. Além disso, a maioria das palavras-chave é híbrida entre o natural e o social (recursos, paisagem, antropização etc.) e elas precisam ser definidas em um campo semântico unitário e misto. A pesquisa interdisciplinar atual sofre por não possuir tal corpo semântico e conceitual, centralizador e hibridado. Ele é indispensável para o desenvolvimento de formações pedagógicas especializadas. Sua função é de ordem didática.

Para Lovelock (2006), a visão ensinada nas escolas e universidades que considera a Terra apenas rocha morta contribui para essa ação despreocupada com as consequências do processo civilizatório que devastou e desequilibrou todo o sistema. O meio ambiente tem seu próprio tempo, mais lento que o tempo do relógio da fábrica, da produção e da informação e, caso seu equilíbrio seja rompido por meio da interação desequilibrada entre ser humano e meio ambiente, tudo o que ele oferta e que sustenta o sistema e a cultura, tende a ruir. O planeta é vivo, seus sistemas trabalham para manter o equilíbrio e os seres humanos são parte dele. No entanto, esse planeta vivo, Gaia, tem sofrido com a retirada de seus elementos naturais que cuidam de sua manutenção e ainda precisa lutar para tentar reestabelecer-se – buscar reconstituir a vida e o equilíbrio que foi perdido pelas externalidades do sistema produtivo vigente.

Partindo do centro para fora, a Terra é quase totalmente constituída de rocha fundida e metal. Gaia é um invólucro esférico fino de matéria que cerca o interior incandescente. Começa onde as rochas crustais encontram o magma do interior quente da Terra, uns 160 quilômetros abaixo da superfície, e avança outros 160 quilômetros para fora através do oceano e ar até a ainda mais quente termosfera, na fronteira com o espaço. Inclui a biosfera e é um sistema fisiológico dinâmico que vem mantendo nosso planeta apto para a vida há mais de 3 bilhões de anos. *Chamo Gaia de um sistema fisiológico porque parece dotada do objetivo inconsciente de regular o clima e a química em um estado confortável para a vida. Seus objetivos não são pontos fixos, mas ajustáveis a qualquer meio ambiente atual e adaptáveis às formas de vida que mantenha.* (LOVELOCK, 2006, p.27, grifo nosso)

Ignorando a finitude dos *recursos* naturais e o tempo para sua recomposição, o processo civilizatório seguiu utilizando-os de forma crescente e acelerada, buscando acumular excedentes da produção. Essa configuração não é encontrada somente em meios urbanos, nas fábricas ou nas grandes cidades. O meio rural também contribui com degradação ambiental, de diversas formas. O German Advisory Council of Global Change (WBGU, 1996 apud Van Bellen, 2006, p.19-20), apresenta uma lista das principais formas de degradação ambiental, em áreas urbanas e rurais:

- Cultivo excessivo das terras marginais.
- Exploração excessiva dos ecossistemas naturais.

- Degradação ambiental decorrente do abandono de práticas de agricultura tradicionais.
- Utilização não-sustentável, pelos sistemas agro-industriais, do solo e dos corpos de água.
- Degradação ambiental decorrente da depleção de recursos não-renováveis.
- Degradação da natureza para fins recreacionais.
- Destruição ambiental em função do uso de armas e decorrente dos conflitos militares.
- Dano ambiental da paisagem natural a partir da introdução de projetos de grande escala.
- Degradação ambiental decorrente da introdução de métodos de agricultura inadequados e/ou inapropriados.
- Indiferença aos padrões ambientais em função do rápido crescimento econômico.
- Degradação ambiental decorrente do crescimento urbano descontrolado.
- Destruição da paisagem natural em função da expansão planejada da infra-estrutura urbana.
- Desastres ambientais antropogênicos com impactos ecológicos de longo prazo.
- Degradação ambiental que ocorre a partir da difusão contínua e em grande escala de substâncias na biosfera.
- Degradação ambiental decorrente da disposição controlada e descontrolada de resíduos.
- Contaminação local de propriedades onde se localizam plantas industriais.

São muitas as maneiras que o meio ambiente pode sofrer com as atividades criadas pelo ser humano e cada área geralmente é consumida por um tipo de uso. Ainda é possível perceber problemas que civilizações antigas tiveram que enfrentar não foram sanados e arrastam-se até hoje, unindo-se a outras consequências do processo civilizatório. Segundo Diamond (2010), são oito ameaças que causaram diversos colapsos de sociedade antigas (citadas na p.20) e quatro problemas ambientais atuais.

Os problemas ambientais que enfrentamos hoje em dia incluem as mesmas oito ameaças que minaram as sociedades do passado e quatro novas ameaças: mudanças climáticas provocadas pelo homem, acúmulo de produtos químicos tóxicos no ambiente, carência de energia e utilização total da capacidade fotossintética do planeta. (DIAMOND, 2010, p.19-22)

A passagem das formas tradicionais de produção, tanto na agricultura, quanto manufatureira, indica o caminho que foi seguido: a necessidade de aumentar a produção – com finalidades diferentes com o passar do tempo, seja por necessidades reais ou criadas – fez surgir mecanismos que culminaram no agronegócio e nas grandes indústrias automatizadas, conhecidas atualmente. É possível perceber, portanto, que a crise ambiental é resultado de um

longo processo histórico, em que o ser humano colocou-se à parte da natureza, agindo conforme uma racionalidade que visa a produção, distribuição, troca e consumo.

Esse processo civilizatório criou valores: a separação entre ser humano e meio ambiente é um dos valores que está na base do processo e do próprio conhecimento e compreensão de mundo. A ciência desenvolveu-se com a crença de que era possível dominar a natureza, explorá-la de maneira infinita e, assim que necessário, recriá-la de forma criativa, confiando no mesmo poder utilizado para dominar a natureza, com o conhecimento, a ciência e a técnica desenvolvidos a partir dos mesmos paradigmas do início do século XIX. No entanto, a produção foi completa: produziu-se tudo o que o ser humano imaginou com sua mente inventiva, da máquina a vapor aos instrumentos que reproduzem o buraco negro⁶; por outro lado, produziu-se a degradação, a escassez, o lixo. Nas palavras de Beck (2011b, p.9, grifo do autor)

A oposição entre natureza e sociedade é uma construção do século XIX, que serve ao duplo propósito de controlar e ignorar a natureza. A natureza foi subjugada e explorada no final do século XX e, assim, transformada de fenômeno externo em *interno*, de fenômeno predeterminado em *fabricado*. Ao longo de sua transformação tecnológico-industrial e de sua comercialização global, a natureza foi absorvida pelo sistema industrial. Dessa forma, ela se converteu, ao mesmo tempo, em pré-requisito indispensável do modo de vida no sistema industrial. Dependência do consumo e do mercado agora também significam um novo tipo de dependência da ‘natureza’, e essa dependência *imane*nte da ‘natureza’ em relação ao sistema mercantil se converte, no e com o sistema mercantil, em lei do modo de vida na civilização industrial.

A criação de novos valores e princípios foi fundamental para o sucesso do sistema produtivo e consequente desenvolvimento da sociedade urbano-industrial. A mentalidade dualista entre ser humano e meio ambiente possibilitou a introdução da natureza no processo produtivo enquanto *recurso* e o ser humano como grande criador e conservador da nova ordem.

Junto com esta cisão, outra característica fundamental do momento atual é a falta de vínculo com o passado, já que a memória pode criar laços impeditivos para o crescimento econômico como, por exemplo, a identidade com o lugar, espaço de acolhimento e de vivência. Aqueles que se reconheciam em determinado lugar, dificilmente seriam convencidos a vendê-lo para empreiteiras ou incorporadoras. O valor de uso, aquele ligado à afetividade e ao reconhecimento, era predominante sobre o valor de troca, que mercantiliza tudo o que possa envolver lucro (HARVEY, 1980). Novas formas de uso do solo urbano, com instrumentos que causam a saída das pessoas de seus lugares, passam a fazer parte do sistema econômico – que

⁶ REYNOL, F. *Cientistas brasileiros reproduzem gravitação presente nos buracos negros*. 2010. Disponível em: <<http://www.bv.fapesp.br/namidia/noticia/39945/cientistas-brasileiros-reproduzem-gravitacao-presente/>>. Acesso em: 12 de julho de 2015.

abrange não só economia, mas também a sociedade e suas formas de ocupação do solo. Esses instrumentos muitas vezes podem ser quase invisíveis aos olhos de quem passa, mas para as pessoas que sofrem as pressões, elas são bastante complexas. Aqui podem ser numeradas a gentrificação⁷, a especulação imobiliária, a eliminação de riscos através de auxílios financeiros governamentais aos incorporadores, entre outros. Percebe-se que a falta de vínculo com o passado, refletindo principalmente na forma de uso do solo urbano, pode não ser opcional. O lugar, aqui definido por Carlos (2007, p.17-18), está perdendo suas forças.

O lugar é a porção do espaço apropriável pela vida – apropriada através do corpo – dos sentidos – dos passos de seus moradores, é o bairro, é a praça, é a rua, e nesse sentido poderíamos afirmar que não seria jamais a metrópole ou mesmo a cidade *latu sensu* a menos que seja a pequena vila ou cidade – vivida/ conhecida/ reconhecida em todos os cantos.

Perde-se também a preocupação com as condições de vida no futuro e um bom exemplo é a degradação da natureza para aumento da produção e consumo, sem ter qualquer certeza do que pode acontecer com as próximas gerações. Bauman (2008, p.46) enfatiza essas características em sua teoria e classifica o tempo como “pontilhista”:

O tempo pontilhista é fragmentado, ou mesmo pulverizado, numa multiplicidade de ‘instantes eternos’ – eventos, incidentes, acidentes, aventuras, episódios –, mônadas contidas em si mesmas, parcelas distintas, cada qual reduzida a um ponto cada vez mais próximo de seu ideal geométrico de não-dimensionalidade.

Os elementos que formam a sociedade devem estar em conformidade com a racionalidade funcional-instrumental, para que tudo esteja trabalhando a favor do mercado, através da produção, distribuição, troca e consumo de mercadorias. Nada pode ser obstáculo para o bom desenvolvimento das atividades mercantis. Essa é a base da sociedade ocidental contemporânea e a partir disso são erigidos os valores e as leis que os cidadãos devem seguir: a lei mercantil reformula todos os contratos sociais. Os cidadãos passam a ser, principalmente, cidadãos-consumidores (BAUMAN, 2008), já que a lei que orienta a vida é a do mercado.

O desenvolvimento acelerado dessa racionalidade seria impossível na modernidade sólida. Bauman (2008) mostra que nesta fase a sociedade era de produtores e que esta era dirigida pela e para a segurança. Nela, desejava-se o ordenado, o regular, o constante e, portanto,

⁷ Sobre o conceito de gentrificação: RIGOL, S. M. A gentrification: conceito e método. In: CARLOS, A. F. A.; CARRERAS, C. (Orgs.). *Urbanização e mundialização: estudos sobre a metrópole*. São Paulo: Contexto, 2005. p. 98-121.
SMITH, N. Gentrification, the frontier and the restructuring of urban space. In: SMITH, N; WILLIAMS, P. (Orgs.) *Gentrification of city*. London/Sidney: Routledge, 1986. p. 15-34.

o duradouro e resistente ao tempo era considerado bom. Os bens realmente duráveis, sempre pensando em longo prazo, traziam a segurança almejada. Por outro lado, na modernidade líquida, caracterizada pela efemeridade de suas formas e pela inconstância, a sociedade torna-se de consumidores. O traço mais marcante dessa sociedade é o desejo intenso e crescente, de satisfação inatingível. A felicidade que o mercado promete com a compra de determinadas mercadorias é ilusória porque novas necessidades e desejos serão criados. A substituição dos produtos deve ser constante: essa é a busca incessante pela felicidade na modernidade líquida. Dessa maneira, a estabilidade e a satisfação plena de desejos dos cidadãos-consumidores são percebidas como grandes riscos.

Numa sociedade de consumidores e numa era em que a ‘política de vida’ está substituindo a Política que antes portava um ‘P’ maiúsculo, o verdadeiro ‘ciclo econômico’, aquele que de fato mantém a economia em expansão, é o ciclo do ‘compre, desfrute, jogue fora’. (BAUMAN, 2008, p.126)

Essa forma de ver e viver o mundo traz infinitas possibilidades: a liberdade torna-se irrestrita, já que não é preciso conter qualquer impulso ou vontade pois o indivíduo é empreendedor de si, desobrigado com relação à sociedade e ao Estado nacional. A memória e o passado não têm mais o peso que tinham na modernidade sólida, passando a não mais reprimir decisões que coloquem esses vínculos em xeque. A preocupação com o futuro tem pouco valor se comparado aos valores do mercado. Qualquer escolha se torna legítima se for em prol de valores, princípios e leis que estejam pautadas principalmente no livre-mercado. O aumento da produtividade visa o crescimento econômico e todas as decisões tomadas individualmente também devem estar vinculadas a esse tipo de crescimento. Há a livre competição entre os indivíduos, em que aquele que produz mais ou é mais apto é classificado como o melhor. Dessa forma, a economia toma uma proporção jamais vivenciada, tornando-se um poder hegemônico global. A política, por outro lado, fica relegada ao espaço nacional e tem suas possibilidades de ação diminuídas, já que suas decisões se vinculam também aos objetivos desse grande poder global. A relação entre economia e política tem sido baseada na busca: da primeira, por lucros e da segunda, por investimentos.

Portanto, são esses os principais elementos: *a)* o poder econômico global que interfere diretamente nas decisões políticas, *b)* o principal objetivo, individual e coletivo, deve ser o aumento da produção e o crescimento econômico, *c)* não há mais laços com o passado, nem preocupações com o futuro. Tudo orienta para ações sem limites, de forma que não há temores com as consequências sociais, culturais, individuais que esses atos podem acarretar. Isso ocorre em âmbito global, com as grandes corporações transnacionais, que utilizam os *recursos* naturais

de forma agressiva, sem medidas seguras, sem ter em vista que são *recursos* finitos, ou ainda depositando efluentes de maneira irregular, provocando grandes prejuízos para a natureza e para os seres humanos. Mas também acontece em escalas menores, com consumo excessivo, na sociedade de consumidores. “O ‘consumismo’ chega quando o consumo assume o papel-chave que na sociedade de produtores era exercido pelo trabalho.” (BAUMAN, 2008, p.41)

Cria-se um ciclo: novas necessidades demandam e originam novas mercadorias, que têm em si uma “obsolescência embutida”, criando novas necessidades – que nunca serão plenamente satisfeitas, característica da modernidade líquida, que garante a constância da produção e circulação de mercadorias e capitais. No entanto, essas mercadorias requerem um volume cada vez maior de *recursos* naturais para sua produção. Além disso, a obsolescência torna os produtos descartáveis, aumentando a quantidade de lixo. É bastante claro que esse ciclo, com o passar do tempo, atinge seu limite e torna-se insustentável. Os *recursos* naturais são finitos e, com o aumento da demanda e utilização deles para sustentar esse modo de vida baseado na produção e consumo constantes e a poluição causada no ar, na água e na terra pelos efluentes da produção e pelo lixo descartado incorretamente, o meio ambiente sucumbe.

Segundo Sassen (2014), há diferentes tipos de degradação da terra: aquela causada pela agricultura (principalmente monoculturas) é diferente da degradação pela mineração e indústria. Além disso, em alguns casos a própria natureza consegue trazer de volta a vida para a terra e para a água; no entanto, em outras situações o nível de poluição é tão alto que se pode decretar a morte da natureza naquela região. O ápice de uma situação dessas pode ser exemplificado com os grandes desastres causados por produtos químicos ou radioativos, que simplesmente inutilizam a região, já que o risco nesses lugares é muito grande e até mesmo desconhecido.

*[...] accelerated histories and geographies of destruction on a scale our planet has not seen before, making substantive the notion of the Anthropocene, the age marked by major human impact on the environment. Many of these destructions of the quality of land, water and air have hit poor communities particularly hard, producing an estimated 800 million displaced people worldwide. **But none of us is immune, as other destructions can reach us all, spread by massive transformations in the atmosphere.** (SASSEN, 2014, p.149-150, grifo nosso)⁸.*

⁸ [...] histórias avançadas de geografias e destruição numa escala que o nosso planeta nunca viu antes, fazendo real a noção de Antropoceno, a era marcada pelo maior impacto humano no meio ambiente. Muitas dessas destruições da qualidade da terra, água e ar tem atingido duramente comunidades pobres, produzindo aproximadamente 800 milhões de pessoas deslocadas pelo mundo inteiro. Mas nenhum de nós está imune, assim como outras destruições podem nos afetar a todos, espalhados por grandes transformações na atmosfera. (SASSEN, 2014, p.149-150, tradução nossa)

Em meio a tantas mudanças na sociedade, a ciência tem o importante papel de capturar e compreender a realidade, transformando-a em conceitos capazes de revelar as contradições e os paradoxos da realidade social. No entanto, atualmente as transformações sociais são tão rápidas, as suas formas são tão efêmeras, que se torna um desafio compreendê-las. A sociedade atual está em uma fase em que aquilo que existia e era conhecido – as formas sociais e os conceitos – passou por grandes mudanças, mas a sua nova formatação está sem bases para se construir. Segundo Beck (2011b, p.13, grifo do autor)

No século XIX a modernização se consumou contra o pano de fundo de seu contrário: um mundo tradicional e uma natureza que cabia conhecer e controlar. Hoje, na virada do século XXI, a modernização *consumiu e perdeu seu contrário*, encontrando-se afinal *a si mesma* em meio a premissas e princípios funcionais socioindustriais. A modernização no horizonte empírico da *pré-modernidade* é suplantada pelas situações problemáticas da modernização *autorreferencial*.

Porém, há questões que não podem esperar: a questão ambiental é uma delas e a ciência deve munir-se de novos questionamentos, que deverão ser pensados com conceitos e metodologias renovadas. Assim como se transformou a realidade social, sua análise também deve ser reformulada, com risco de acabar em anacronismo.

Grandes mudanças ocorreram no final do século XX e devem ser observadas com atenção. A crescente conquista de mais valor atraída a partir da desvalorização do trabalho e das alterações nas constituições nacionais que visaram reduzir ou suprimir os direitos sociais e econômicos, colaborou de maneira fundamental para apoiar o grande poder, em esfera global, que a economia se tornou. No entanto, grandes poderes não se sustentam isoladamente, mas devem sempre contar com instrumentos que auxiliam nessa tarefa. A capacidade de desterritorialização e reterritorialização das transnacionais, que procuram territórios que trarão maiores lucros e, do outro lado, locais que concedem facilidades para instalação das fábricas, leis mais brandas para uso de *recursos* naturais e descarte de efluentes, além do baixo valor da mão de obra, são fortes atrativos para a concretização do capital flexível.

A competição generalizada entre os territórios do mundo, pela facilidade de circulação das mercadorias, dos capitais e das informações, parece pô-los todos no mesmo plano e, por conseguinte negar a territorialidade. Mas de outro lado ela a reforça, suscitando uma nova demanda de produtos “enraizados”, especialmente no ramo das agroindústrias, e o território torna-se cada vez mais uma mercadoria, que “vende-se” para consumo in loco ou a distância: e a globalização induz, ao mesmo tempo, uma desterritorialização e uma reterritorialização do mundo. (THÉRY, 2008, p.91)

Nesse sentido, Santos (2008) mostra que os lugares passam a competir aumentando sua capacidade de oferecer maiores rendimentos aos investimentos. Novas condições técnicas e organizacionais são desenvolvidas, em diferentes lugares, abrindo disputa a fim de que indústrias ou empresas sejam deslocadas para esses territórios, criando uma “guerra dos lugares”. Para Dupas (2005, p.81-82),

O poder estatal origina-se do controle que este exerce sobre o território, incluindo população e recursos naturais. No entanto, o poder da economia global não tem *locus* territorial, ele pode deslocar-se pelos espaços globais, o que lhe permite maximizar a dominação diante dos Estados simplesmente exercendo a *opção-saída* e estimulando continuamente a competição entre Estados ávidos de seus investimentos.

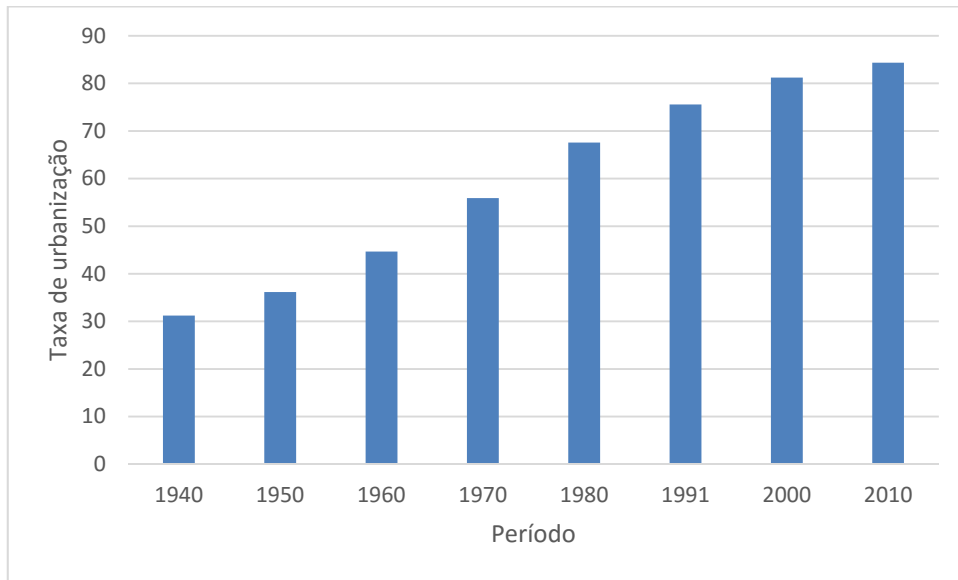
O conceito de opção-saída vai além de vantagens fiscais para as empresas e indústrias, mas incluem qualquer forma de ganho monetário e facilidades para desenvolvimento de suas atividades.

Outros instrumentos que ajudam a sustentar esse poder econômico global são a difusão da cultura de consumo na sociedade, as privatizações de espaços e serviços públicos, a utilização de vantagens naturais em determinados territórios, a homogeneização dos espaços e do ritmo de trabalho, entre outros.

A facilitação do uso de *recursos* naturais somado ao aumento de demanda acarretado pelo crescimento do consumo cria problemas que não devem ser atribuídos ao consumidor final. Culpá-lo é não compreender toda a cadeia de relações, tensões e conflitos que compõem a sociedade global. Segundo Ferreira e Ferreira (1995, p.28), a insustentabilidade da sociedade contemporânea acontece a partir de quatro pontos:

[...] crescimento populacional exponencial e concentração espacial da população, depleção do suporte de recursos naturais, sistemas produtivos que utilizam tecnologias poluentes e baixa eficiência energética e, finalmente, um sistema de valores que propicia a expansão ilimitada do consumo material.

É preciso pensar todas essas características dentro de uma sociedade que cresceu e cresce aceleradamente – somos mais de sete bilhões de habitantes no planeta (UNFPA, 2015). É um movimento com características e proporções inauditas. Houve um grande aumento populacional, principalmente em áreas urbanas, no Brasil e no mundo. A população urbana brasileira passou de 31,24% a 84,36% em 70 anos – 1940 a 2010 – (IBGE, 2015), como se pode verificar no Gráfico 1:

Gráfico 1. Taxa de urbanização brasileira entre 1940 e 2010

Fonte: IBGE (2015)

Segundo Maricato (2011), em contrapartida, não aconteceu um crescimento infraestrutural capaz de acompanhar este movimento populacional. Crescimento populacional sem infraestrutura cria bolsões de pobreza, desigualdades sociais, problemas de saúde, habitação, educação: todos problemas ligados principalmente a áreas e populações mais vulneráveis. Por outro lado, ninguém está a salvo das ameaças desse processo civilizatório: nada é capaz de barrar ar e água poluídos, o alimento carrega uma carga de veneno invisível etc. Sassen (2014), afirma que houve uma época em que o dano era causado em determinado local e ali permanecia. No entanto, hoje isso não é possível, sendo que os impactos estão disseminados até mesmo em países não industrializados. A autora mostra que o aumento dos gases do efeito estufa acarretaram a elevação da temperatura global ano após ano, quebrando recordes e causando complicações para áreas de plantação, elevando também o nível dos oceanos e de sua acidez.

Nesta perspectiva, Beck (2011b) demonstra que foi a concretização da sociedade industrial, com as forças produtivas e construções econômicas, políticas, culturais e sociais, que causou sua própria instabilidade, interrompendo as categorias-base daquela época. É fato que se buscou, no século XIX, exterminar um grande mal, a miséria, que assolava nações. A produção aumentou graças ao desenvolvimento técnico-científico, no entanto, ainda há fome em diversos países. Além disso, outro grande mal começa a tomar proporções globais: a devastação dos *recursos* naturais e a nova maneira como todo o lixo produzido está se espalhando. Segundo Beck (2011b, p.26, grifo do autor),

Os riscos e ameaças atuais diferenciam-se, portanto, de seus equivalentes medievais, com frequência semelhantes por fora, fundamentalmente por conta da *globalidade*, de seu alcance (ser humano, fauna, flora) e de suas causas *modernas*. São riscos da modernização. São um *produto de série* do maquinário industrial do progresso, sendo *sistematicamente* agravados com seu desenvolvimento ulterior.

Ainda em Beck (2011a),

[...] una de las principales consecuencias de la globalización del riesgo – tal y como han evidenciado el cambio climático y la crisis financiera – es justamente el surgimiento de un mundo comum, un mundo que compartimos y que ya no conoce ningún fuera, ninguna salida, ningún outro (BECK, 2011a, p.47).⁹

A partir do diagnóstico do perigo, planos são desenvolvidos, porém são políticas apenas emergenciais, sem a preocupação de compreender as raízes dos problemas, a finalidade está somente em resolver situações em curto prazo. Além disso, o risco é global, mas as políticas estão restritas aos espaços nacionais, ainda que se firmem acordos internacionais.

A maneira que se combatia a poluição em áreas mais ricas, em que as fábricas se estabeleciam em áreas ou países mais pobres, já não faz mais sentido: sabe-se que todos sofrerão as consequências da poluição, seja pelos efluentes da produção, seja pelo lixo gerado, já que os produtos são produzidos para durarem pouco (material ou simbolicamente).

Compreender essa configuração da realidade deve envolver uma nova base de paradigmas e uma metodologia que seja capaz de abarcar as novas relações sociais, econômicas, políticas e culturais que a atual fase tem apresentado.

Se no século XIX foram os privilégios estamentais e as imagens religiosas do mundo que passaram por um desencantamento, hoje é o entendimento científico e tecnológico da sociedade industrial clássica que passa pelo mesmo processo – as formas de vida e de trabalho na família nuclear e na profissão, os papéis-modelo de homens e mulheres etc. A modernização *nos* trilhos da sociedade industrial é substituída por uma modernização *das premissas* da sociedade industrial, que não estava prevista em qualquer um dos manuais teóricos ou livros de receitas políticas do século XIX. É essa iminente *oposição* entre modernidade e sociedade industrial (em todas as suas variantes) que atualmente nos confunde em nosso sistema de coordenadas, a nós que estávamos até a medula acostumados a conceber a modernidade nas categorias da sociedade industrial. (BECK, 2011b, p.13, grifo do autor)

Portanto, conhecer e lidar com os riscos nessa fase requer categorias diferentes daquelas que construíram e responderam às questões da sociedade industrial. A problemática ambiental

⁹ [...] uma das principais consequências da globalização do risco – tal como tem evidenciado a mudança climática e a crise financeira – é justamente o surgimento de um mundo comum, um mundo que compartilhamos e que já não conhece nenhum fora, nenhuma saída, nenhum outro. (BECK, 2011a, p.47, tradução nossa)

tem sido analisada principalmente através das lentes das ciências naturais e de outras visões que ainda não foram capazes de transcender as antigas categorias, deixando uma lacuna que deve ser preenchida a partir da discussão sobre as consequências políticas, sociais, culturais, entre outras dimensões, que as consequências do processo civilizatório acarretaram para a sociedade. Não se trata unicamente de lixo, substâncias tóxicas, mudanças climáticas e outras questões que são facilmente encontradas em diversas discussões, mas sim, como esses problemas criam graves sequelas para *todas as pessoas, em diversas esferas da vida*.

A passagem da ênfase na produção – da sociedade industrial – para a importância da produção dos riscos cria uma nova maneira de interpretar a situação. O conhecimento e o aumento dos riscos trazem um novo significado para o que era considerado “efeito colateral” da sociedade industrial, ou seja, a utilização acelerada dos *recursos* naturais para a produção e como depósito de efluentes deixa de ser aceitável e passa a ser vista como risco, considerando-se as consequências catastróficas que esse processo tem provocado. Essa situação torna-se fundamentalmente social, política e econômica, muito mais do que meramente ecológica: o conhecimento a respeito do risco depende de informação, sua origem é política. Estancar a produção de riscos requer uma modificação grandiosa, envolvendo principalmente as elites globais ligadas à indústria.

A essa nova configuração Beck dá o nome de “sociedade (industrial) de risco”, que tem como principais características: “[...] a indiscernibilidade dos perigos, sua dependência do saber, sua supranacionalidade, a ‘desapropriação ecológica’, a mudança repentina da normalidade em absurdo etc.” (BECK, 2011b, p.10). Porém, os conflitos relacionados à sociedade da escassez não foram completamente superados, a transição não está completa.

Ainda não vivemos numa sociedade de risco, mas *tampouco somente* em meio a conflitos distributivos das sociedades da escassez. Na medida em que essa transição se consuma, chega-se então, com efeito, a uma transformação social que se distancia das categorias e trajetórias habituais de pensamento e ação. (BECK, 2011b, p.25, grifo do autor)

Diferentemente dos problemas da sociedade da escassez – conflitos distributivos, bastante visíveis nas formas da miséria, da desigualdade socioeconômica, da falta de acesso ao saneamento básico, enfim, temas que são parte da dignidade humana –, os riscos podem não ser percebidos de maneira espontânea, ou seja, estão limitados em si, enquanto não houver uma maneira de libertar este conhecimento, seja pela via científica ou por outras formas de conhecimento tradicionais. Dessa maneira, o risco é também uma construção política e social, já que ele depende não só da sua própria existência, mas também do conhecimento a respeito

dele, seja, inicialmente, a produção do conhecimento ou o acesso a ele, através da difusão para a população.

Riquezas podem ser *possuídas*; em relação aos riscos, porém, somos *afetados*; ao mesmo tempo, eles são *atribuídos* em termos civilizatórios. Dito de forma hiperbólica e esquemática: em situações relativas a classe ou camada social, a consciência é determinada pela existência, enquanto, nas situações de ameaça, *é a consciência que determina a existência*. O conhecimento adquire uma nova relevância política. Conseqüentemente, o potencial político da sociedade de risco tem de se desdobrar e ser analisado numa sociologia e numa teoria do surgimento e da disseminação do *conhecimento sobre os riscos*. (BECK, 2011b, p.28, grifo do autor)

A produção e a difusão do conhecimento sobre o risco tornando-se política, retira-se a ideia de a questão ambiental ser apenas ecológica ou que deve ser refletida por uma ciência que não leve em conta os conflitos que compõem a área ambiental. Ela é também composta por agentes, tomadores de decisão, nas mais diversas esferas da sociedade.

2.1 O Brasil e o Estado de São Paulo

Todas as conferências internacionais organizadas para debater a questão ambiental reuniram diferentes visões sobre a mesma configuração, sendo que essas opiniões passaram por diversas fases. Em 1972, na Conferência de Estocolmo, o Brasil estava entre os países que se negavam a reconhecer a importância do problema ambiental, afirmando que o maior desafio era a miséria e que o crescimento demográfico não influenciava a qualidade ambiental (LEIS, 1996). Essa postura brasileira esteve diretamente ligada ao momento no qual o país vivia, de grande industrialização como força modernizadora da nação. Vinte anos após a Conferência de Estocolmo – com a transição do regime autoritário ao democrático e algumas mudanças no sistema produtivo durante esse período – o Brasil sediou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, na cidade de Rio de Janeiro. Foi nesse período que se iniciou a discussão a respeito do desenvolvimento sustentável e, especificamente no Brasil, uma maior interação entre os setores do ambientalismo, principalmente Estado, comunidade e mercado. É claro perceber, portanto, que o posicionamento do Brasil com relação ao problema ambiental global sofreu grandes mudanças em vinte anos e isso significou transformações na política, nacional e internacionalmente, e nas políticas públicas. Ou seja, o conhecimento a respeito do risco trouxe novas formas de gestão e esse fato, em si, já se torna complexo e multifacetado.

O conhecimento a respeito dos problemas ambientais é o início para desenvolver formas de reconstruir aquilo que já foi destruído e parar a destruição que ainda está acontecendo. O Brasil passou a considerar a importância dos problemas ambientais, mas segundo a análise de

Ferreira (1998), em âmbito federal, as políticas foram inconstantes e não tiveram uma real efetividade. Em alguns momentos, a consciência com relação à responsabilidade ambiental serviu de instrumento para ganhar confiança de outros países a fim de atrair investimentos para elevar o sistema econômico nacional. Por outro lado, a autora referenciada acima afirma que muitas políticas públicas ambientais tiveram sucesso quando pensadas localmente, ou seja, cada município refletindo sobre suas possibilidades de ação.

Nesse processo, obviamente, os conflitos entre os diferentes atores também foram acirrados. Entretanto, em alguns casos, o tratamento dos rumos do desenvolvimento urbano foram discutidos de forma mais integrada e sistêmica e a política ambiental no nível local apresentou-se mais realista com o quadro de exclusão social que caracteriza várias cidades no mundo, inclusive as brasileiras. (FERREIRA, 1998, p.17)

Especificamente no estado de São Paulo, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, muitos municípios elegeram representantes que estavam trabalhando a favor do desenvolvimento democrático e também tinham como proposta melhorias para a área ambiental. Alguns municípios criaram o Conselho Municipal de Meio Ambiente, outros passaram a contar com Secretaria de Meio Ambiente, órgãos consultivos e deliberativos do governo que permitem a tomada de decisão e a ação. No entanto, houve problemas para a implementação de políticas públicas que levassem em conta a questão ambiental e parte desses problemas deveu-se a conflitos de interesses dos atores envolvidos, já que repensar a utilização de *recursos* naturais envolve três variáveis fundamentais: crescimento econômico, equidade social e preservação dos *recursos* naturais. Além disso, as políticas públicas para melhoria da qualidade ambiental devem envolver participação ativa dos cidadãos, mas isso necessita uma mudança de mentalidade, pois somente assim seria possível a aplicabilidade.

Segundo Ferreira (1998), o período que ela analisa é marcado por poucas e pontuais oportunidades de diálogo entre o executivo municipal e instâncias do poder estadual e federal. Ocorreram também situações em que o poder municipal foi chamado a respeitar a legislação ligada à proteção de mananciais em âmbito federal, mostrando que houve períodos de conflito.

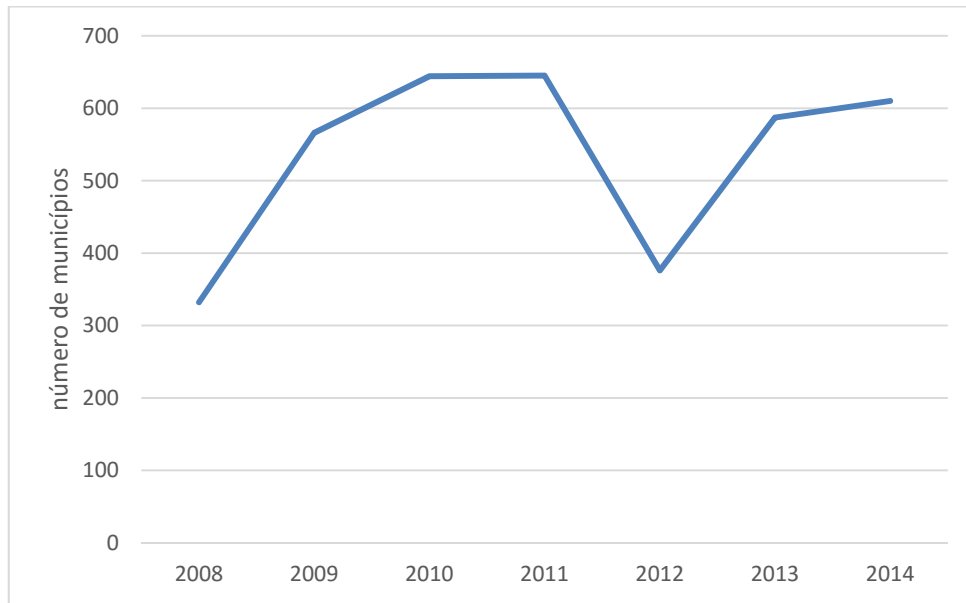
Em 1986, foi criada a Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo (SMA), com objetivo principal de preservar e recuperar a qualidade ambiental. Em 1989, a SMA elaborou a Política Estadual de Meio Ambiente, implantada em 1997, que estabeleceu o Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais (SEAQUA), do qual a SMA é o órgão central.

Em 2008, a SMA teve a sua estrutura reorganizada, conforme decreto estadual. Desde então, além de coordenar a formulação, aprovação, execução, avaliação e atualização da Política Estadual de Meio Ambiente, a secretaria também ficou responsável por analisar e acompanhar as políticas públicas setoriais que tenham impacto ao meio ambiente, bem como articular e coordenar os planos e ações relacionados à área ambiental. Dessa maneira, as questões ambientais deixaram de integrar apenas a pasta de Meio Ambiente, para estarem presentes em diferentes órgãos e esferas públicas do Estado de São Paulo, que trabalham de maneira integrada com a SMA. (SÃO PAULO, 2015d)

Com essa reorganização, a SMA criou o Programa Estadual Município VerdeAzul (PMVA), com o objetivo de medir e apoiar a eficiência da gestão ambiental, descentralizando-a e possibilitando que os gestores municipais passassem a refletir sobre as especificidades locais, além de ampliar a participação da cidadania. A estrutura do programa é formada pelo Índice de Avaliação Ambiental (IAA), composto por 10 diretivas fixas e pelas pendências ambientais municipais, avaliadas e pontuadas diretamente pela SMA. As diretivas, que orientam a agenda ambiental municipal, são: 1- Esgoto Tratado; 2- Lixo Mínimo; 3- Recuperação da Mata Ciliar; 4- Arborização Urbana; 5- Educação Ambiental; 6- Habitação Sustentável; 7- Uso da Água; 8- Poluição do Ar; 9- Estrutura Ambiental; 10- Conselho de Meio Ambiente. Cada diretiva é avaliada através de diversos critérios que podem ou não mudar anualmente. Todas as diretivas e todos os critérios têm pontuação e pesos e também podem mudar de um ano para outro.

Desde sua implantação, a participação no PMVA nunca foi obrigatória, deixando aos agentes municipais a opção de participar desta política pública. No entanto, o repasse do Fundo Estadual de Controle da Poluição (FECOP), da SMA, está ligado ao programa, ou seja, apenas os municípios participantes poderão receber essa verba. Além disso, o PMVA premia os municípios melhor classificados – aqueles com 80 pontos ou mais – no Ranking anual com o chamado “Prêmio Município VerdeAzul”, além de receber o reconhecimento por ser exemplo de gestão da qualidade ambiental (SÃO PAULO, 2015c).

Como a participação no programa é facultativa, é possível perceber em sua série histórica, apesar de ainda ser curta, a inconstância do número de municípios que utilizou o PMVA como instrumento orientador em sua agenda ambiental. Importante salientar que o estado de São Paulo conta com 645 municípios. O Gráfico 2 mostra essa tendência.

Gráfico 2. Número de municípios participantes por ano

Fonte: São Paulo (2015c)

Em porcentagem, a participação no período foi a seguinte:

Tabela 1. Porcentagem dos municípios participantes por ano

Ano	Porcentagem de municípios participantes
2008	51,47%
2009	87,75%
2010	99,84%
2011	100%
2012	58,29%
2013	91%
2014	94,57%

Fonte: São Paulo (2015c)

As diretivas, os critérios, as pontuações e pesos e a inconstância do número de municípios participantes serão analisados na seção posterior.

Para aderir ao programa, é necessário que o município entre em contato com o PMVA e protocole um ofício indicando os interlocutores (titular e suplente), representantes da

Prefeitura Municipal signatária. A partir disso, oficializa-se a participação do município, que passa a ter acesso a todas as ferramentas do programa. Todo ano são publicadas as normas, com o material de apoio, além de haver capacitação para os interlocutores. Após essas publicações, é de responsabilidade do município desenvolver políticas públicas que visem a melhoria da qualidade ambiental, pautado nos critérios e diretivas do PMVA.

É possível afirmar, portanto, que após a experiência do Estado de São Paulo de centralizar a gestão ambiental, a partir de 2008 criou um mecanismo elaborado em nível estadual, mas a implantação fica a cargo do município. No entanto, torna-se fundamental compreender o que é uma política pública e qual a sua importância.

2.2 A política pública como conceito

Originado enquanto disciplina acadêmica nos Estados Unidos nos anos 1930, com a finalidade de estudar as ações dos governos, o conceito “política pública” sofreu diversas modificações conforme estudos desenvolvidos ao longo do tempo. Segundo Souza (2006, p.26), em análise sobre desdobramento do conceito, pode-se resumir política pública

como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Uma característica importante é que as políticas públicas devem ser compreendidas enquanto campo multidisciplinar, envolvendo pesquisas nas áreas de ciência política, sociologia e economia, a fim de explicar “a natureza da política pública e seus processos” (SOUZA, 2006, p.25). Ainda segundo Souza (2006), outra característica comum aos estudos sobre o tema é a abordagem holística das políticas públicas, nas quais a totalidade tem papel preponderante em relação às partes envolvidas no processo. São diversos atores que estão envolvidos do desenvolvimento à implantação, com papéis específicos de maior ou menor relevância.

Descentralizar a gestão traz diversos benefícios, como apontados nesta dissertação¹⁰, mas também apresenta novos desafios para os gestores que se empenham no desenvolvimento e implementação de políticas públicas. Sua formulação compreende um processo que envolve

¹⁰ Alguns dos benefícios são: o aumento da capacidade de suprir demandas específicas, a facilitação de um processo que inclua a participação cidadã e a possibilidade de criar relações com outros governos a fim de atender uma demanda comum entre eles.

diversos atores em diferentes fases, desde a delimitação de uma agenda à sua implementação. Para Kingdon (1984 apud CAPELLA, 2006, p.25), as políticas públicas são um conjunto formado por quatro processos:

O estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; a consideração das alternativas para a formulação de políticas públicas, a partir das quais as escolhas serão realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente, a implementação da decisão.

É fato que muitas são as questões que necessitam uma reflexão para que ocorram melhorias, mas algumas delas conquistam mais atenção e passam a ser objeto de análise e desenvolvimento de novos instrumentos para aperfeiçoamento. Para isso, Kingdon distingue questão e problema, sendo o primeiro “ uma situação social percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação em contrapartida” (CAPELLA, 2006, p.26) e o segundo é uma questão que merece atenção dos formuladores de política, os quais acreditam que devam fazer algo. Portanto, não são todas as questões que serão analisadas para que se criem maneiras de melhorar determinados distúrbios. Torna-se claro que essa passagem questão-problema é um momento de grande tensão social, política e econômica, já que pode tocar em situações em que a disputa entre equidade social, qualidade ambiental e crescimento econômico estão em conflito. Beck (2011b) chama atenção para a face política do conhecimento acerca dos problemas ambientais. Pesquisas e indicadores devem estar isentos de tendências para que o conhecimento seja o mais próximo da realidade possível, sem desvios. Além disso, é necessário que a população possa ter acesso não só à informação, como também à capacidade de reflexão acerca dos dados divulgados. Há, portanto, uma convergência nas considerações de Beck e Kingdon com relação ao entendimento acerca das questões que devem ser tratadas pelos gestores públicos. No entanto, suas análises seguem caminhos diferentes e Kingdon passa a verificar de que maneira são formuladas as agendas governamentais.

Uma questão torna-se problema quando começa a chamar a atenção dos formuladores de políticas, necessitando passar por três mecanismos: indicadores, eventos e feedback. Capella (2006, p.26-27, grifo nosso), explica cada um desses mecanismos:

Quando *indicadores* – custos de um programa, taxas de mortalidade infantil, variações na folha de pagamento de servidores, evolução do déficit público, por exemplo – são reunidos e apontam para a existência de uma questão, esta pode ser percebida como problemática pelos formuladores de políticas. Indicadores, no entanto, não determinam *per si* a existência concreta de um problema, antes são interpretações que auxiliam a demonstrar a existência de uma questão. Assim, contribuem para a transformação de questões em problemas, principalmente quando revelam dados quantitativos, capazes de demonstrar a existência de uma situação que precisa de atenção. [...] Muitas vezes, um problema não chama a atenção apenas por meio de indicadores, mas

por causa de *eventos* de grande magnitude, como crises, desastres ou símbolos que concentram a atenção num determinado assunto. [...] o terceiro grupo consiste no *feedback* sobre programas em desenvolvimento no governo. O monitoramento dos gastos, o acompanhamento das atividades de implementação, o cumprimento (ou não) de metas, possíveis reclamações de servidores ou dos cidadãos e o surgimento de consequências não-antecipadas são mecanismos que podem trazer os problemas para o centro das atenções dos formuladores de políticas.

Apesar de muita discussão a respeito da delimitação dos problemas, está claro que, por ter natureza social, eles envolvem interpretação e, portanto, têm um lado subjetivo. Esses mecanismos buscam diminuir a subjetividade para ser possível refletir e agir a respeito dos problemas. Este movimento de determinação dos problemas está inserido no primeiro fluxo, chamado *problem stream*.

No segundo fluxo, *policy stream*, estão as alternativas e soluções, que não necessariamente se vinculam a problemas específicos, mas ficam em um “depósito” onde podem interagir, desenvolverem-se ou mesmo serem descartadas. O destino de cada uma dessas ideias está vinculado à sua viabilidade técnica, à aceitação pela comunidade e aos custos toleráveis. Nesse fluxo, o consenso é construído através de persuasão e difusão de ideias, já que os indivíduos que defendem uma ideia tendem a torna-la pública, conhecida e utilizam diversas ferramentas para construir uma argumentação sólida e confiável, a fim de convencer o máximo de pessoas de que a sua ideia é boa e factível. Essas alternativas são construídas por especialistas que estão preocupados em desenvolver melhorias para determinadas áreas. Nessa comunidade estão incluídos: pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses, etc.

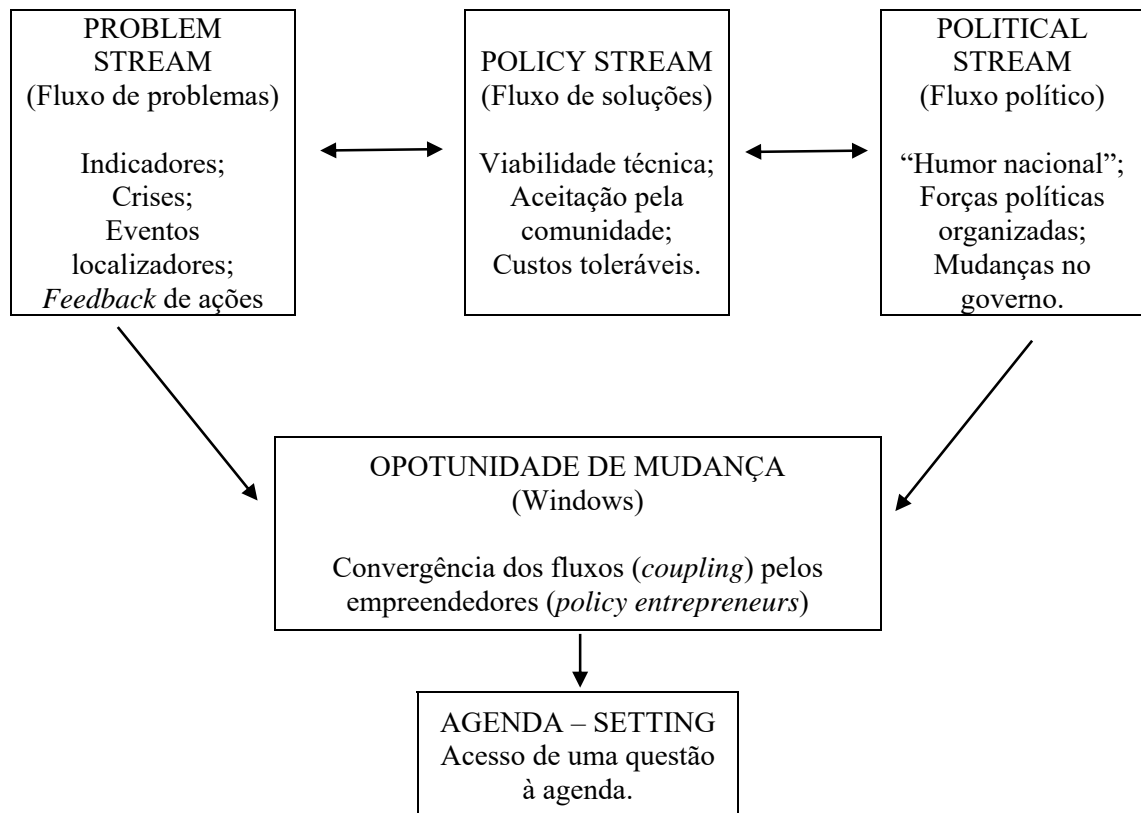
O terceiro fluxo, *politics stream*, é a própria dimensão política, constituída por seus atores. Nesse âmbito, o consenso é criado a partir de barganhas e negociação política. Aqui, o clima político, as forças políticas organizadas e as mudanças dentro do governo são fatores que podem ter influência nas decisões sobre a agenda governamental. Algumas situações podem ou não colaborar para o desenvolvimento e implementação de determinadas ideias, configurando um clima favorável ou desfavorável. Os grupos de pressão criam uma tensão política na qual as forças políticas organizadas dividem-se entre apoiadores ou opositores, o que permite aos formuladores de políticas averiguarem se a situação está vantajosa ou não a uma proposta. As mudanças dentro do governo também são situações nas quais podem ocorrer grandes mudanças. Segundo Kingdon, o momento mais propício para mudanças é o início de um novo governo.

Portanto, embora a mudança na agenda seja resultado da convergência dos três fluxos, a oportunidade para que esta mudança se processe é gerada pelo fluxo de problemas e pelo fluxo político e dos eventos que transcorrem no

interior desse processo. Por outro lado, a rede de soluções, embora não exerça influência sobre a formação da agenda governamental, é fundamental para que uma gestão já presente nessa agenda tenha acesso à agenda decisional. (CAPELLA, 2006, p.30)

As mudanças na agenda governamental acontecem quando os três fluxos se alinham, em um processo nomeado de *coupling*. As oportunidades de mudanças aparecem ou desaparecem em determinados momentos – *windows* –, principalmente a partir dos fluxos de problemas e políticas. Como esse processo é dinâmico, existem atores – *policy entrepreneurs* – que estão o tempo todo observando qual o melhor momento para lançar determinadas ideias. “Assim, os *policy entrepreneurs* desempenham um papel fundamental, unindo soluções a problemas; propostas a momentos políticos; eventos políticos a problemas” (CAPELLA, 2006, p.31). Todo o processo pode ser visualizado na Figura 1:

Figura 1. O Modelo de Kingdon



Fonte: Capella (2006, p.32)

É possível perceber que são muitas instâncias envolvidas no processo de construção de uma agenda governamental. Tudo no processo é dinâmico e interconectado, apesar de coexistir com a independência dos fluxos. Ou seja, para além da independência dos fluxos, existe influência entre eles.

Embora os fluxos sejam independentes, eles parecem se conectar mesmo antes desses momentos críticos. Entre os critérios de sobrevivência das ideias nas comunidades (*policy communities*), por exemplo, figura a antecipação, pelos especialistas, de aceitação política, o que revela algum grau de conexão entre o fluxo político (*politics stream*) e o de soluções e alternativas (*policy stream*). Mudanças de pessoas-chave no governo e mudanças no “humor nacional” (*political stream*) podem estar relacionadas a preocupações com um problema específico. (CAPELLA, 2006, p.38)

Tendo em vista os quatro passos para construção de uma política pública – delimitação de agenda, verificação das alternativas à disposição, escolha da alternativa e implementação da política – o PMVA lança, através de sua estrutura, a base para constituição de agendas municipais para desenvolvimento e efetivação de programas que visem a melhoria da qualidade ambiental. No entanto, o programa não restringe as ações, ao contrário, abre uma gama de possibilidades, dentro do que se considera ligado à questão ambiental, para que o gestor municipal verifique quais são os problemas que devem passar por estudos e, enfim, desenvolvimento e implementação de políticas públicas. Portanto, o PMVA orienta o olhar do gestor, sem restringir a somente algumas ações. Os municípios envolvidos no programa têm suas especificidades, com problemas ambientais que incluem questões de ordem geográfica, histórica, cultural, etc. e, por isso, devem ter a possibilidade de refletir e buscar alternativas que supram suas necessidades.

Compreender o processo de construção de uma agenda que leva ao desenvolvimento de políticas públicas é importante para perceber que não se trata apenas de opinião, mas um processo com diversas fases, que envolve atores que têm interesses. Até a implementação de políticas públicas, várias tensões são enfrentadas e alternativas são estudadas, para que se possa chegar ao melhor resultado que seja possível exercer. A importância do PMVA nesse transcurso é voltar o olhar do gestor para os problemas ambientais que envolvem o município, oferecer instrumentos e alternativas e capacitá-lo para desenvolver ações que satisfaçam as demandas do município.

2.3 Políticas públicas de meio ambiente: atores e conflitos

Considerando-se o meio ambiente um conceito que envolve diversas áreas – ecologia, economia, política, sociedade – pode-se imaginar que são muitas as dificuldades em encontrar pontos de convergência no debate. Além disso, é uma questão não somente de ordem teórica, mas também prática e, como dito anteriormente, uma questão que necessita de um tratamento cuidadoso e efetivo, já que são muitos os problemas que se desenvolveram no decorrer da história e têm se intensificado nos últimos cem anos e atinge níveis alarmantes neste início de século XXI.

A questão ambiental é de ordem pública, pois afeta a todos. Com isso, é preciso pensar saídas que diminuam os problemas provenientes da poluição, da produção de lixo e descarte incorreto, o uso da água etc., questões que devem ser sanadas a partir de políticas públicas. No entanto, é fato que não só os atores políticos estão envolvidos na situação. A questão ambiental é também de natureza social, pois estão também comprometidos o setor privado, além da sociedade civil. Dessa forma, é possível ver a dimensão do assunto, que reúne atores com interesses diversos e formas de interpretação específicas.

Victorino (2004, p.126), em estudo sobre problemas relacionados aos recursos hídricos na Região Metropolitana de São Paulo, disserta sobre a complexidade da questão, que compreende a “interação entre necessidade de recursos, modelos de desenvolvimento propostos, perfil das organizações presentes ou necessárias à implementação do desenvolvimento, tipos de comunidades afetadas, e as matrizes de valores, atitudes e objetivos de todos aqueles envolvidos”. Apesar do autor discorrer especificamente sobre questões hídricas, tudo o que ele pontua ajusta-se à questão ambiental de forma geral, pois mostra o grande número de variáveis que se deve levar em conta para se pensar em políticas públicas na área.

É inegável o fato do setor privado influenciar no planejamento dessas políticas e do poder que ele tem para diminuir a efetividade delas. Por isso, o poder público deve ter capacidade para preservar-se e ter foco para conseguir melhorar a qualidade ambiental e de vida da população. A ênfase no crescimento econômico dos municípios, principalmente das cidades, colocou em segundo plano questões de cunho social e ambiental. Apenas com o crescimento e a clareza de problemas como a habitação, saúde, depleção da natureza etc., o olhar do poder público voltou-se para essas áreas com maior empenho, mas sem excluir o crescimento econômico. O grande desafio contemporâneo é integrar, de fato, crescimento econômico, equidade social e qualidade ambiental, o qual representa o tripé da sustentabilidade e tem sido discutido amplamente.

Há, portanto, setores da sociedade que travam combates com a finalidade de alcançar seus objetivos. A sociedade civil tem cumprido um papel importante no cenário ambiental. Pereira (1999, p.100) define o conceito:

Assim, e sendo fiéis a Hegel, Gramsci e Bobbio, podemos pensar na sociedade civil como a sociedade fora do Estado, em que os poderes dos seus membros são ponderados de acordo com as organizações ou associações a que pertençam, o dinheiro ou o capital de que disponham e o conhecimento que detenham. Isto, de um ponto de vista estático. Dinamicamente, podemos pensar a sociedade civil como um complexo campo de lutas ideológicas em que classes, grupos de interesses e indivíduos isoladamente buscam alcançar

hegemonia, reformar o Estado e influenciar suas políticas. Esse conceito histórico, ao invés de normativo, de sociedade civil não lhe retira o caráter ético. É na sociedade civil e através dela que os valores éticos e civilizatórios se afirmam, na medida em que grupos que se pretendem portadores desses valores (e possivelmente o são) dela fazem parte e sobre ela buscam exercer sua influência.

Dentre os setores que a compõe, as Organizações Não-Governamentais (ONGs) têm um potencial de transformação específico e vêm ganhando força desde sua origem.

[...]pode-se definir as ONGs como organizações formais, privadas, porém com fins públicos, sem fins lucrativos, autogovernadas e com participação de parte de seus membros como voluntários, objetivando realizar mediações de caráter educacional, político, assessoria técnica, prestação de serviços e apoio material e logístico para populações-alvo específicas ou segmentos da sociedade civil, tendo em vista expandir o poder de participação destas com o objetivo último de desencadear transformações sociais ao nível micro (cotidiano e/ou local) ou ao nível macro (sistêmico e/ou global). (SCHERER-WARREN, 1998, p.165)

As ONGs com foco na ação local, geralmente, buscam melhorias para situações pontuais, juntamente com grupos organizados em comunidades e movimentos sociais, e as ONGs globais, como o Greenpeace e o World Wildlife Fund (WWF), contam com uma grande rede, com ações em diversos países e trazem como maior contribuição a capacidade de tornar público alguns problemas ambientais. Elas objetivam diminuir impactos negativos de ações não planejadas ou que sejam contrárias ao bem-estar comum. A participação do cidadão na esfera pública é facilitada via ONGs ou movimentos sociais, já que grupos organizados têm maior possibilidade de intervenção política. Em situações nas quais a gestão é descentralizada, essa possibilidade de participação fica ainda mais evidente, pois criam-se espaços para discussões acerca de diversas questões, inclusive a ambiental. No entanto, deve-se levar em conta que essa participação cidadã tem também seus limites muito bem colocados, já que na maior parte dos casos, esses grupos são apenas consultivos, não tendo parte no processo de decisão, sem qualquer poder de veto ou como parte dos votantes. Esse é um limite que deve ser transposto, pois as políticas públicas devem considerar a opinião dos cidadãos e não somente ouvi-los como parte formal do processo, podendo descartar toda opinião gerada pelo grupo.

Outro ator importante no contexto dos conflitos envolvendo a área ambiental é o setor privado. É de conhecimento geral que sua finalidade é ter “sucesso” em sua atividade, sendo que a medida são os lucros envolvidos. Sabe-se, além disso, que todo o processo de produção tem gerado problemas para a sociedade relacionada com o meio ambiente e, como dito anteriormente, a escalada do nível de consumo contribui para o crescimento desses problemas, por todas as externalidades que isso gera. No entanto, o setor privado não está afastado do

contexto e também sofre as consequências do processo, seja por deparar-se com a rarefação dos *recursos* naturais, seja por perder consumidores que têm consciência acerca dos prejuízos que determinadas empresas ou indústrias estão causando.

Em termos gerais, pode-se afirmar que, até a década de [19]70, as empresas dos PDs [países desenvolvidos] limitavam-se a evitar acidentes locais e cumprir normas de poluição determinadas pelos órgãos governamentais de regulação e controle – poluíam-se para depois despoluir. (MAIMON, 1995, p.400)

Essa postura era resultante da falta de empenho em melhorias no processo produtivo por acarretar gastos adicionais que seriam repassados ao consumidor final. “Destá forma, por muito tempo, argumentava-se sobre a incompatibilidade entre a responsabilidade ambiental da empresa e a maximização dos lucros e entre a política ambiental e o crescimento da atividade econômica de um país” (MAIMON, 1995, p.400).

A fase de transição compreende os anos de 1973 e 1979, quando ocorreram os choques do petróleo. As *commodities* sofreram elevação do preço, impulsionando as empresas e indústrias a investirem em tecnologias que poupavam energia e matéria-prima. Além disso, ainda segundo Maimon (1995), outros aspectos colaboraram para a mudança de postura das empresas:

1. A conscientização da população acerca das empresas e indústrias que poluem o meio ambiente, que passam a não consumir produtos fabricados por elas;
2. Expansão do movimento ambientalista, que utiliza a técnica e a organização política para expandir sua esfera de ação;
3. Inovações tecnológicas que contribuem para diminuição ou eliminação da poluição;
4. Globalização da ecologia, que pressiona países a melhorar ambientalmente seus processos produtivos.

Especificamente no Brasil, as empresas passaram a aderir as novas tecnologias alternativas apenas a partir da década de 1990. Na década de 1970 quando ocorreu a Conferência de Estocolmo (1972), o país ainda acreditava que a pobreza era o maior desafio e estimulou diversas indústrias a virem para o Brasil. Vinte anos depois, o país sediou a Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, modificando a postura com relação às questões ambientais. Em 1991, foi criada a Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável, com o objetivo de “intermediar órgãos financiadores, como o Banco Mundial, e o setor privado, no que tange à avaliação de projetos que ponham em risco o meio ambiente” (MAIMON, 1995, p.410). Nessa mesma década, no

Brasil, foi introduzido o chamado “marketing ecológico”, “marketing verde” ou “marketing ambiental”, que trouxe para a realidade das empresas produtos que utilizam matéria-prima sustentável, com menor custo para a natureza e também um conjunto de outras ações que virtualmente ou de fato contribuem para minimização dos impactos ambientais. Atualmente, muitas empresas utilizam o marketing ambiental para conquistar consumidores que estão em busca de produtos que têm menor impacto na natureza. Há empresas que, após a implementação de leis que visam a diminuição dos custos ambientais no processo produtivo, além da preocupação com a destinação correta de determinados materiais, passaram a ter uma nova conduta em toda linha de produção e também no pós-venda, como a recolha de lâmpadas queimadas ou de bateria de produtos que já não operam mais. Por outro lado, existem empresas que apenas utilizam o marketing ambiental como meio para conquistar consumidores, sem realmente preocupar-se com o viés “sustentável” dos produtos. Segundo Ornelas Neto e Bastos Filho (2004, p.92),

Marketing e propaganda são vilões *habitués*. Costuma-se culpar o marketing por vários dos males do capitalismo, da mesma forma que se atribui à propaganda a paternidade (ou maternidade) de inúmeras desgraças socioeconômicas. Na verdade, condenam-se ferramentas, que, dependendo do operador, tanto podem ter péssimas utilizações, como maravilhosos resultados.

A sociedade contemporânea é caracterizada também por ser uma sociedade de consumo e, por isso, o mercado tem grande poder de interferência na esfera pública. Com isso, sabe-se que ele influencia na criação de políticas públicas e leis que visam desenvolver uma nova postura, com novos valores, frente aos problemas ambientais que são enfrentados atualmente. Qualquer tentativa de transformação nas bases da sociedade demanda tempo e enfrentamentos contra os grandes poderes em voga. Não significa dizer que o mercado é o vilão e não se preocupa com os resultados da utilização desenfreada de *recursos* naturais e das consequências do crescimento da quantidade de lixo produzida. Mas é fato que os instrumentos e paradigmas que ergueram a sociedade industrial, não poderão reverter a situação. Entretanto, as mudanças que devem ser feitas – iniciando com o tipo de matéria-prima que se utiliza até o estilo de vida da população, em especial os habitantes dos países desenvolvidos com industrialização pioneira – vão comprometer parte dos lucros das empresas.

Tendo isso em vista, é bastante claro que os investidores utilizarão seu poder para diminuir os custos com adequações. Um exemplo é o exercício da opção-saída (DUPAS, 2005) ou a “guerra dos lugares” (SANTOS, 2008), quando empresas ou indústrias saem em busca de melhores vantagens, tanto fiscais quanto aquelas relacionadas à localização para escoamento

de produção ou proximidade de fontes de matéria-prima. Se o município ou região conseguir implementar leis que diminuam os benefícios, as indústrias certamente partirão para outros lugares que sejam mais flexíveis. Em 1972, na Conferência de Estocolmo, o Brasil foi um país que mostrou ao mundo que, naquele momento, era um bom lugar para investimentos, já que era bastante flexível com relação à política ambiental.

Percebe-se como a problemática ambiental está para além da questão estritamente ecológica. Ela é, antes de tudo, política e social. São muitos os interesses que a envolvem e o jogo de forças é bastante acirrado. O Estado não pode perder o controle da gestão ambiental, que visa melhorar a qualidade de vida da população e resguardar o meio ambiente de mais prejuízos, mas também não pode governar sem pensar nas consequências que algumas leis ou decretos podem ter na relação com os investidores e suas empresas, já que elas ajudam no crescimento econômico local e/ou regional. É nessa intersecção que a sociedade civil organizada tem que desempenhar seu papel e precisa ter espaço para isso. O poder de voto em comissões pode dar ao cidadão oportunidade para balancear essas situações e dizer o que é necessário para a melhoria da qualidade ambiental, pois é ele quem sofre diretamente com certas externalidades que vêm junto com as indústrias, mas isso nem sempre significa que as colocações dos cidadãos serão levadas em conta quando do processo de construção de políticas.

A descentralização da gestão pode contribuir para que aconteça a participação dos cidadãos nos processos decisórios e, conseqüentemente, diminua a influência do poder econômico sobre as políticas públicas. Segundo o plano do PMVA, essa é uma das questões mais importantes da descentralização da gestão, chamando o cidadão para debates no conselho ambiental municipal e em situações informais, nas quais os gestores entrarão em contato direto com as demandas. No entanto, não se sabe se isso é levado à cabo pelos governos municipais, pois, para isso, seria preciso uma análise focada nos municípios, além do estudo da estrutura do PMVA, questão que não é a finalidade dessa dissertação. Porém, esse movimento de escutar e discutir sobre os problemas ambientais com os cidadãos é importante nesse momento, que carece de novas maneiras de fazer política e de refletir sobre os problemas atuais.

3 AVALIAÇÃO DO PROGRAMA ESTADUAL MUNICÍPIO VERDEAZUL

O programa foi instituído pela Resolução SMA nº9, de 31 de janeiro de 2008, sob o nome de Projeto Ambiental Estratégico Município Verde, com a intenção de compartilhar a responsabilidade do controle da qualidade ambiental entre estado e município, através de ações integradas e ampliação da participação dos cidadãos. Esta primeira resolução sobre o programa publica também a forma de adesão, desde a assinatura do Termo de Adesão, com interlocutores, preenchimento do Plano de Ação apresentando os dados do município, referenciando a atual situação baseado nas diretivas, e o plano de metas, pelo Sistema gerencial desenvolvido pela SMA. Além disso, discorre sobre a composição das diretivas, que são formadas por critérios ID – Indicador de Atendimento das Diretivas Ambientais – e PRO – ações proativas do município relativas à diretiva – e sobre a forma de calcular o IAA, que soma ID e PRO e subtrai PP – passivos ou pendências ambientais de responsabilidade direta do município. Ou seja, $IAA = ID + PRO - PP$.

Esta mesma resolução ainda afirma que a SMA deve orientar as Prefeituras Municipais no cumprimento adequado das diretivas ambientais e no planejamento da política ambiental municipal. Aos municípios, cabe constituir a estrutura executiva com capacidade e autonomia para comandar as ações ambientais locais, permitindo no sistema de administração a participação da Câmara de Vereadores e das entidades civis, ambientalistas ou de representação da cidadania.

Cada diretiva do programa tem um objetivo fixo, elaborado e publicado na resolução de 2008, alcançando sua estabilidade em 2011, publicado pela Resolução SMA nº 36, de 18 de julho de 2011. Anteriormente, as diretivas eram publicadas todos os anos, com algumas poucas alterações, principalmente com relação às metas, que estão também descritas nos critérios. Portanto, as modificações sofridas pelas diretivas nos anos anteriores estavam relacionadas aos critérios e não à sua finalidade. No entanto, em 2011 as diretivas atingiram seu nível mais elaborado, perdurando até 2014, período final da análise dessa dissertação. Abaixo, as diretivas e seus objetivos (SÃO PAULO, 2011):

1. Esgoto Tratado (ET)
Implantar e manter, por meio de sistema próprio ou de concessão, a coleta, o afastamento, o tratamento e a disposição adequada de esgotos domésticos, buscando a eficiência do sistema, de modo a proteger os recursos hídricos do lançamento dessas cargas orgânicas, visando à melhoria da qualidade das águas no Estado de São Paulo.
2. Lixo Mínimo/ Resíduos Sólidos (RS)
Estabelecer a gestão dos resíduos sólidos, conforme as políticas nacional e estadual, vedada qualquer forma de deposição de lixo a céu aberto,

promovendo, quando for o caso, a recuperação, a remediação ou a revitalização de áreas degradadas ou de áreas contaminadas.

3. Mata Ciliar (MC) / Biodiversidade (BIO)
Promover ações de recuperação de matas ciliares, identificando, delimitando e demarcando as áreas prioritárias de atuação, com ênfase na proteção das principais nascentes formadoras de mananciais de captação d'água para abastecimento público, com apoio dos agricultores locais, contribuindo com as metas estabelecidas pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SMA.
4. Arborização Urbana (AU)
Implementar programa de arborização urbana e manutenção de áreas verdes municipais, selecionando as espécies a serem utilizadas, preferencialmente as nativas da região, incluindo a manutenção do viveiro municipal para suprimento de mudas.
5. Educação Ambiental (EA)
Estabelecer programa de educação ambiental para a rede pública de ensino municipal, promovendo também a informação e a conscientização da população a respeito do reflexo das questões ambientais na qualidade de vida.
6. Habitação Sustentável / Cidade Sustentável (CS)
Promover a redução do uso de madeira nativa por meio de ações da administração pública municipal e fomentar a incorporação de conceitos de sustentabilidade ambiental, tais como: utilização de tecnologias limpas, reuso da água, captação de água das chuvas, sistemas alternativos de energia, calçadas ecológicas entre outros.
7. Uso da Água (UA)/ Gestão das Águas (GA)
Estimular o combate ao desperdício de água, garantir a proteção das fontes de abastecimento público, integrando-se às políticas de gestão de recursos hídricos.
8. Poluição do Ar/ Qualidade do Ar (QA)
Implementar atividades e participar de iniciativas que contribuam para a defesa da qualidade do ar e controle da poluição atmosférica e de gases de efeito estufa.
9. Estrutura Ambiental (EM)
Instalar e fortalecer a Estrutura Ambiental, de forma que seja implementado o sistema municipal de meio ambiente, conferindo a questão ambiental a importância que o tema requer, possibilitando a eficiência na administração destas questões, resultando no fortalecimento do Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais-SEAQUA.
10. Conselho Ambiental (CA)
Instalar e fortalecer o Conselho Municipal de Meio Ambiente, estimulando a participação da sociedade civil na discussão das questões ambientais locais e na tomada de decisões, assegurando o seu funcionamento regular com caráter deliberativo e paritário.

Ainda refletindo sobre o funcionamento do programa na prática, os objetivos das diretivas devem ser atingidos pelos municípios através do desenvolvimento de políticas públicas direcionadas pelos critérios divulgados anualmente. Ou seja, a diretiva é o propósito a ser alcançado e os critérios são o método, o caminho a ser trilhado pelos gestores que representam o município no PMVA. Dessa forma, as diretivas definem o conceito de meio ambiente para o programa, enquanto os critérios exploram, a partir dessa definição, as

possibilidades de melhoria da qualidade ambiental no Estado de São Paulo e em seus municípios, partindo de ações de governos locais orientadas pelo governo estadual.

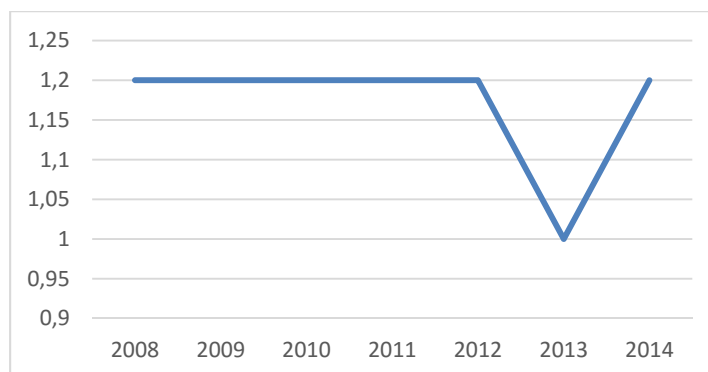
3.1 Os critérios de 2008 a 2014

Os critérios do programa primeiramente foram elaborados de maneira simples, sem muitos elementos a serem analisados. Algumas diretivas foram quase completamente constituídas a partir de indicadores da Companhia de Saneamento Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB) nos primeiros anos, como ocorreu com as diretivas Esgoto Tratado e Lixo Mínimo, em 2008 e 2009, utilizando, respectivamente, o Indicador de Coleta e Tratabilidade de Esgoto da População Urbana de Município (ICTEM) e Índice de Qualidade de Aterros de Resíduos (IQR). Ano após ano, o PMVA foi sendo aprimorado e aumentando o número de variáveis na composição das diretivas, aperfeiçoando sua capacidade avaliativa. Esse processo deve ser demonstrado de maneira mais detalhada analisando cada diretiva separadamente, apontando e avaliando a validade das mudanças de critérios e de seus valores anualmente. Para esta análise foram utilizadas as seguintes Resoluções: SMA n.09/2008 (SÃO PAULO, 2008), SMA n. 55/2009 (SÃO PAULO, 2009), SMA n. 17/2010 (SÃO PAULO, 2010), SMA n. 36/2011 (SÃO PAULO, 2011), SMA n. 19/2012 (SÃO PAULO, 2012), SMA n. 09/2013 (SÃO PAULO, 2013), SMA n. 20/2014 (SÃO PAULO, 2014).

1. Esgoto Tratado (ET)

Diretiva fundamentalmente técnica, baseada no ICTEM, da CETESB, além de pontuar também os municípios que estão desenvolvendo esforços para implantação e melhorias nas Estações de Tratamento de Esgotos (ETE). Não sofreu grandes alterações nos sete anos que foram analisados do programa, sendo que os critérios atingem de forma objetiva a finalidade da diretiva. Importante apontar que, por utilizar o ICTEM, a diretiva não inclui área rural na sua análise.

Gráfico 3. Peso da diretiva Esgoto Tratado entre 2008 e 2014

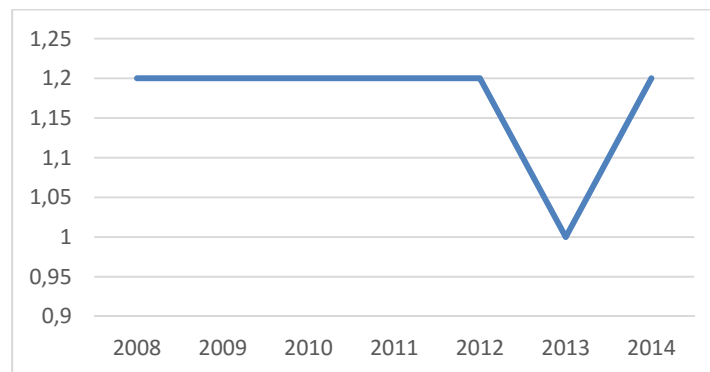


Fonte: São Paulo (2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014)

2. Lixo Mínimo/ Resíduos Sólidos (RS)

Esta diretiva inclui indicadores técnicos, da CETESB, como o IQR, e ações que envolvem tanto o poder público como empresas e os cidadãos. Em 2008, a diretiva contava somente com o IQR e ações de coleta seletiva e ao menos 1% de reciclagem no município como critérios. No ano seguinte, a diretiva enfraqueceu, perdendo parte do segundo critério, ou seja, ações de reciclagem passaram a não pontuar mais. No entanto, em 2010, novos critérios foram incorporados, voltando a fortalecer a questão do Lixo Mínimo. Além da aplicação do IQR, acrescentou-se gestão de resíduos da construção civil, de óleo de cozinha e de outros materiais que necessitam de um tratamento específico, tais como pilhas, baterias, equipamentos eletrônicos etc. Além disso, a reciclagem volta a fazer parte da diretiva, ainda que como critério PRO, mas com muito mais controle e presença do poder público enquanto agente regulador. Em 2011, a diretiva muda de nome: de Lixo Mínimo para Resíduos Sólidos. A reciclagem volta a perder lugar enquanto critério, ou seja, essa variável é inconstante, apesar da importância no processo após a coleta seletiva, já que esse é um critério constante no programa. Inclui-se no mesmo ano o Plano de Gestão de Resíduos Sólidos, que deve ser elaborado e implantado pelo município, evidenciando a preocupação do PMVA em promover o desenvolvimento em conjunto com a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei nº 12.305/10 (BRASIL, 2010). Nos anos seguintes, os critérios sofrem poucas modificações, envolvendo o histórico de notas de IQR, possibilitado pelo tempo ativo do programa (cinco anos, já que esse critério é incorporado em 2012) e, em 2013, soma-se à diretiva a aplicação do Índice de Qualidade de Gestão de Resíduos Sólidos (IQG), desenvolvido pela SMA.

Gráfico 4. Peso da diretiva Lixo Mínimo/ Resíduos Sólidos entre 2008 e 2014

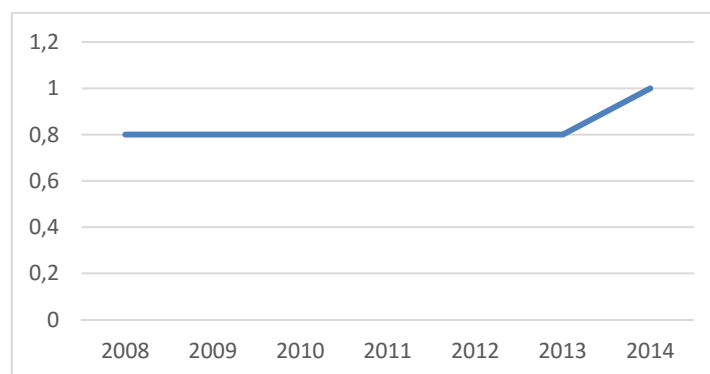


Fonte: São Paulo (2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014)

3. Recuperação de Mata Ciliar (MC) / Biodiversidade (BIO)

Diretiva que conta com diversos indicadores técnicos para medir a área de cobertura vegetal devastada, conservada e recuperada no município. Inclui também revitalização de córregos urbanos e proteção e recuperação de nascentes. Esta diretiva é a única que leva em conta a área rural do município, com a recuperação de área ciliar, incluindo o levantamento e cadastramento dos proprietários das áreas ciliares rurais e urbanas, incluindo as nascentes. O programa passa a pedir um cronograma anual e plurianual de ações vinculadas à diretiva e, em 2014, incorpora um critério que pontua a ação relacionada ao incentivo e ajuda ao proprietário rural para cadastro no Sistema de Cadastro Ambiental Rural do Estado de São Paulo, auxiliando em situações que algumas pessoas possam encontrar dificuldades. Esse critério possibilita a aplicabilidade de outros critérios, como o levantamento dos proprietários de áreas ciliares. É interessante notar também se busca uma ação em conjunto, por exemplo, no critério de desenvolvimento de programas ou ações na bacia hidrográfica, ou seja, vários municípios em torno de uma ação para recuperação de mata ciliar ou nascente. Em 2013, a diretiva muda de nome e passa a ser chamada Biodiversidade, incluindo nesse ano 2 modificações, sendo que a primeira fazia parte da diretiva Uso da Água: 1) Lei Municipal regulamentada voltada à proteção dos mananciais destinados ao abastecimento público (superficiais e/ou subterrâneas), e 2) ações que inibam a contaminação ou degradação de Áreas de Proteção Permanente (APPs).

Gráfico 5. Peso da diretiva Recuperação de Mata Ciliar / Biodiversidade entre 2008 e 2014



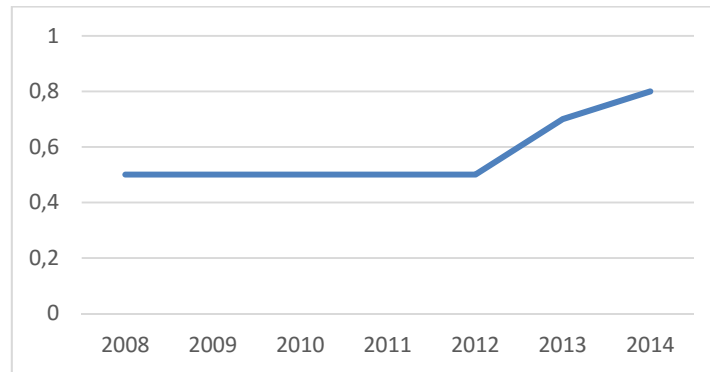
Fonte: São Paulo (2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014)

4. Arborização Urbana (AU)

Diretiva com critérios técnicos, já que sua finalidade é implementação de programas para aumentar a área verde do município e manutenção delas. Em toda a trajetória do programa, poucas foram as mudanças, mas uma delas é significativa: a proporcionalidade à área de copa existente na zona urbana aumentou, todos os anos. Em

2008 a referência era 12m²/hab., em 2010 passou para 110 m²/hab. A partir de 2011, a referência tornou-se 8% da área urbana (excetuando a projeção de copa de reflorestamento comercial), passando para 12% em 2013. Pontuam também os municípios que têm viveiros de mudas – desde 2008 – e em 2013 é incorporado o critério que pontua banco de sementes de árvores nativas da região.

Gráfico 6. Peso da diretiva Arborização Urbana entre 2008 e 2014



Fonte: São Paulo (2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014)

5. Educação Ambiental (EA)

Esta diretiva não seguiu um mesmo padrão durante o período analisado, mas ficou mais constante a partir dos critérios de 2012. Apesar das inúmeras modificações, os critérios são bastante simples, mas isso pode ser compreendido através da própria finalidade da diretiva. A Educação Ambiental é questão fundamental para o bom funcionamento do PMVA e para a mudança de postura da população com relação à qualidade ambiental, não só a partir das ações individuais, conhecido como “cada um fazer a sua parte”, mas principalmente pela necessidade de criar uma nova relação entre ser humano e meio ambiente, baseada essencialmente na educação enquanto construção do ser, não apenas pedagógica.

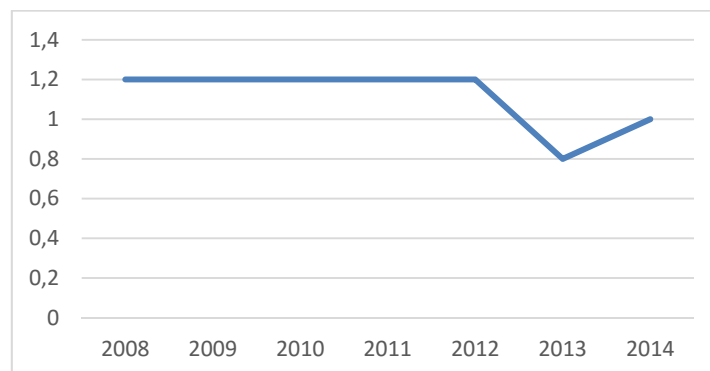
No entanto, para o PMVA a Educação Ambiental associa-se apenas à conscientização da questão ambiental enquanto variável da qualidade de vida. Nesse sentido, os critérios empregados pontuam os municípios que têm Lei Municipal que institui a Educação Ambiental como matéria transversal nas escolas públicas municipais. Em 2014 esse critério ganha robustez e a Lei Municipal deve instituir a Política Municipal de Educação Ambiental. Em 2009 e 2010 também pontuaram os municípios que participaram do Projeto Pedagógico Criança Ecológica, desenvolvido pela SMA. Em 2011 criou-se um critério importante, que passou a pontuar os municípios que tivessem o Programa Municipal de Educação Ambiental, formal e não formal, de âmbito municipal ou regional, que possibilita, de fato, a transversalidade da diretiva, já que

pode desenvolver ações em diversas áreas da sociedade. Os critérios acima descritos, apesar de apresentarem alguma ineficiência em sua definição, podem ser utilizados para melhoria da qualidade ambiental e também ampliar a consciência da população de modo geral.

Por outro lado, a diretiva dispôs de outros critérios bastantes problemáticos, tais como: a elaboração e implementação de ações de ecoturismo, em 2009, e a Lei Municipal Regulamentada que cria Calendário de Datas Comemorativas, 2009 e 2010. São critérios deslocados, que não sustentam a ideia de uma educação realmente transversal e que leve em conta a realidade, mas sim enquadrada em metodologias antigas, que apresentam o conhecimento de forma cindida do cotidiano e ainda bastante dicotômica. Apesar dessa tendência, a diretiva, em 2011, incorporou um critério que pode romper com essa lógica: o desenvolvimento de ações de educação ambiental intermunicipal ou regional, envolvendo por exemplo: a rede de ensino, grupos da terceira idade, agricultores, comerciantes etc. Se bem trabalhado, esse critério pode mesclar todos esses grupos de uma só vez, trazendo novos olhares sobre o mesmo assunto, o mesmo problema.

Em 2010, a Educação Ambiental foi parcialmente deslocada, na tentativa de fazê-la, na prática, um diretiva transversal. Todas as diretivas tinham um critério em comum (exceto Estrutura Ambiental e Conselho Ambiental) – programa ou ações de Educação Ambiental – sendo que esse critério valia meio ponto como ID. No entanto, essa experiência não foi bem sucedida, voltando a ser a Educação Ambiental apenas uma diretiva composta por seus critérios, não mais como um critério de várias diretivas. De forma geral, os critérios e a própria diretiva têm diversas falhas, mas é fundamental que sejam repensadas e façam parte do PMVA.

Gráfico 7. Peso da diretiva Educação Ambiental entre 2008 e 2014



Fonte: São Paulo (2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014)

6. Habitação Sustentável / Cidade Sustentável (CS)

Os critérios dessa diretiva são bastante diversos e visam basicamente a utilização de madeira legalizada de origem comprovada nas construções do município e a diminuição da utilização de recursos naturais. A partir do segundo ano do programa segue até 2012 um dos critérios mais duradouros da diretiva, que estabelece a Lei Municipal que favorece a expedição de alvarás para a construção civil que utilize madeiras legalizadas e de origem comprovada, com Documento de Origem Florestal (DOF). Obras públicas passaram a servir também de modelo para o município através de dois critérios: 1) existência de norma legal municipal que exija dos fornecedores de produtos e subprodutos de origem nativa da floresta brasileira estarem cadastrados e regulares no Cadmadeira¹¹ para participação em processos de licitação de obras públicas, implantado em 2010, e 2) edificação pública modelo, que adote itens que promovam a sustentabilidade, tais como energia solar, água de reuso, temporizadores, telhado ecológico etc., critério incorporado em 2011.

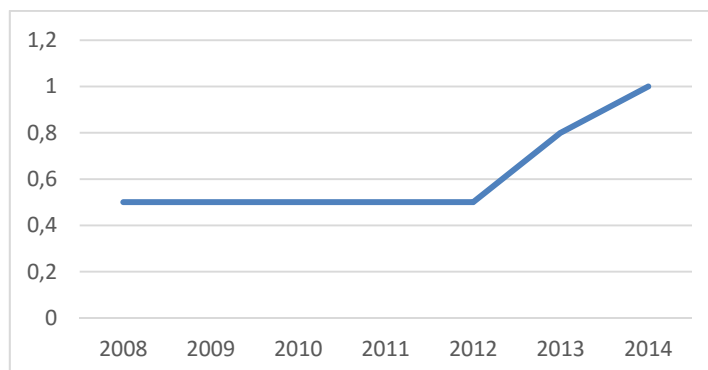
Outro critério longo (2009 a 2012) foi relacionado às ações que visem corrigir irregularidades ou inadequações relacionadas a ocupação urbana (levantamento ou ações de remoção em áreas de risco e ocupações irregulares/invasão). Apesar de ser um critério PRO, passou de meio ponto para dois pontos em 2011, evidenciando o crescimento de sua importância para a diretiva. No entanto, em 2012 esse critério não aparece na composição do programa. Além desse, havia outro critério PRO em 2009 e 2010, que pontuava os municípios que apoiassem efetivamente a criação e gestão de Reservas Particulares de Patrimônio Natural, que possibilitam, inclusive, a melhoria da arborização urbana (outra diretiva do PMVA).

A diretiva também contou com diversos critérios, cambiantes anualmente, mas com o mesmo objetivo, que visavam a redução da utilização de *recursos* naturais, principalmente através da implementação de técnicas alternativas sustentáveis e da utilização de *recursos* naturais renováveis. Em 2014, um novo critério com alta pontuação (dois pontos) foi incorporado: Cidades Resilientes, avaliado pela efetivação do cadastro do representante municipal no Sistema Integrado de Defesa Civil, pela

¹¹ 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). Este projeto da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo atua como um mecanismo fomentador de ações em favor do comércio responsável, minimizando as pressões negativas sobre as florestas nativas devido ao desmatamento ilegal. (SÃO PAULO, 2015a).

participação no curso de capacitação dos agentes de Defesa Civil Municipais e pela formalização do município no Programa Cidades Resilientes¹², da ONU.

Gráfico 8. Peso da diretiva Habitação Sustentável / Cidade Sustentável entre 2008 e 2014



Fonte: São Paulo (2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014)

7. Uso da Água (UA) / Gestão das Águas (GA)

Os critérios dessa diretiva devem visar a diminuição do desperdício de água e a preservação dos mananciais que abastecem o município. Em 2008, os critérios foram bastante pontuais, sendo desenvolvidos de maneira mais complexa a partir do ano seguinte, pontuando diferentes ações do município para o combate do desperdício, tais como captação ou armazenagem ou tratamento, utilização e educação ambiental. Além disso, inclui como critério a participação do Prefeito, Vice-Prefeito ou Representante Municipais nas reuniões dos Comitês de Bacias Hidrográficas.

Em 2009, o programa passa a integrar o Pacto das Águas como critério dessa diretiva, saindo em 2013, mas chega a atingir uma pontuação bastante elevada nos critérios ID – quatro pontos, em 2011, ou seja, 40% da pontuação dos critérios ID. Sobre o Pacto das Águas (SÃO PAULO, 2015b):

O Pacto das Águas – São Paulo é um Programa da Secretaria do Meio Ambiente, agora integrado ao Município VerdeAzul. Busca fomentar uma agenda voltada à recuperação e conservação da qualidade das águas nos municípios do Estado.

As ações propostas pelo Pacto das Águas são voltadas para as áreas de saneamento, proteção das águas, biodiversidade, educação, gestão e a identificação de fontes de pressão sobre as águas no território de seus municípios.

Para cada uma das ações propostas, as Prefeituras devem estabelecer um Plano de Trabalho para a sua consecução. O ciclo de vida do Pacto é de 3 anos, ou seja, trienalmente são lançados novos desafios.

¹² Sobre o Programa Cidades Resilientes, consultar: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. *Como construir cidades mais resilientes*: Um guia para gestores públicos. Genebra: 2012. Disponível em: <http://www.unisdr.org/files/26462_guiagestorespublicosweb.pdf>. Acesso em: 26 julho 2015.

O Pacto das Águas é uma resposta de São Paulo à plataforma “Consenso de Istambul sobre as Águas”, que foi aprovada em plenária durante o V Fórum Mundial da Água, que ocorreu em Istambul em 2009.

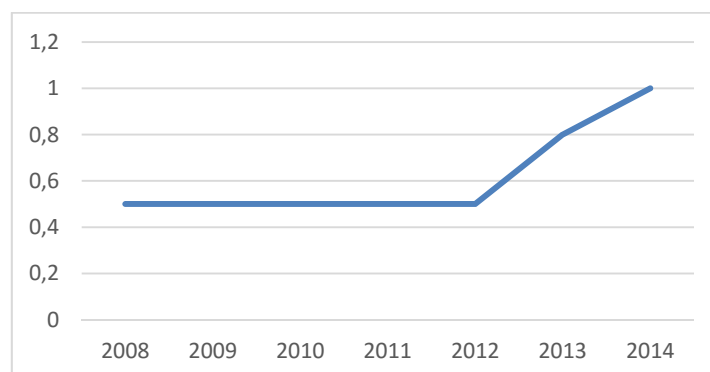
Em 2012, último ano desse critério, a pontuação era atribuída conforme o preenchimento das informações relativas à 2012 em relação às ações e respectivas metas com as quais o município se comprometeu em 2009. Ou seja, foi o encerramento de um ciclo do Pacto das Águas.

Em 2011, ocorreu o fortalecimento de um critério essencial na diretiva: o diagnóstico de percentual de perdas no sistema de abastecimento urbano, principalmente para o segmento de distribuição. Sabe-se que um sistema antigo e sem manutenção acarreta grande quantidade de água tratada perdida no processo de distribuição e esse diagnóstico, juntamente com outro critério que pontua a promoção do uso racional da água, incluindo a manutenção ou troca de tubulação, troca de válvulas e implantação de hidrômetros, é fundamental para atingir a finalidade da diretiva. Este critério permanece até 2014, último ano da análise dessa dissertação.

Também em 2011, inclui-se um critério importante: a identificação dos grandes usuários de água no território do município, como indústria, agropecuária, abastecimento urbano, mineração etc.. No entanto, esse critério é empregado por somente dois anos consecutivos e depois é extinguido do PMVA.

Essa diretiva é fundamental, principalmente em vista dos problemas de escassez hídrica que o estado de São Paulo tem vivenciado nos últimos anos. Empregar bons critérios é essencial para a preservação dos mananciais de abastecimento públicos.

Gráfico 9. Peso da diretiva Uso da Água/ Gestão das Águas entre 2008 e 2014



Fonte: São Paulo (2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014)

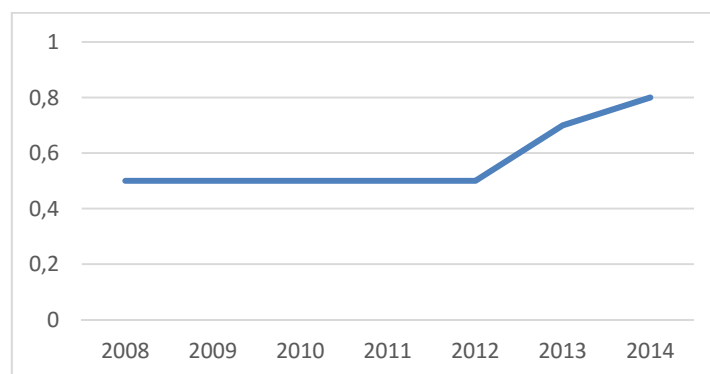
8. Poluição do Ar/ Qualidade do Ar (QA)

Diretiva que mistura avaliação técnica e necessidade de refletir sobre novas maneiras de implementação de políticas públicas. Sua finalidade é a diminuição da poluição do

ar e da emissão de gases do efeito estufa. Para isso, os critérios poderiam ser mais rigorosos, por exemplo: de 2008 a 2014 o principal critério é a inspeção veicular da frota municipal própria e terceirizada. Porém, a partir de 2009 somente os veículos movidos a diesel deveriam submeter-se à inspeção. Esse critério deveria ser desenvolvido a ponto de criar uma cultura no próprio município, de todos os veículos passarem por vistoria para verificação da emissão de gases. Mas ele ficou restrito aos veículos a diesel da frota da prefeitura municipal. Outro critério que deve ser repensado no programa é o de ações voltadas para redução de gases do efeito estufa. Ele abrange tantas possibilidades, que deveriam ser trabalhadas em conjunto com outras secretarias municipais, que se torna um grande desperdício não ser um critério mais expandido. Além disso, ele passa por diversas fases com relação à pontuação, atingindo seus pontos alto e baixo em anos seguidos: em 2010 valia apenas 1,0 ponto e, em 2011, 2,5. Essa diretiva poderia refletir sobre políticas públicas de transporte, inclusive com saídas alternativas como o critério citado acima invoca, mas de maneira mais enfática. Em 2010 a diretiva incorporou um novo critério: a Lei da Queimada Urbana, que permanece até 2014.

De forma geral, a diretiva é fundamental para o PMVA, mas da maneira como está estruturada não colabora para a melhoria da qualidade do ar nos municípios. Todos os critérios são bastante superficiais e não são capazes de orientar de forma efetiva qualquer política pública de meio ambiente.

Gráfico 10. Peso da diretiva Poluição do Ar/ Qualidade do Ar entre 2008 e 2014



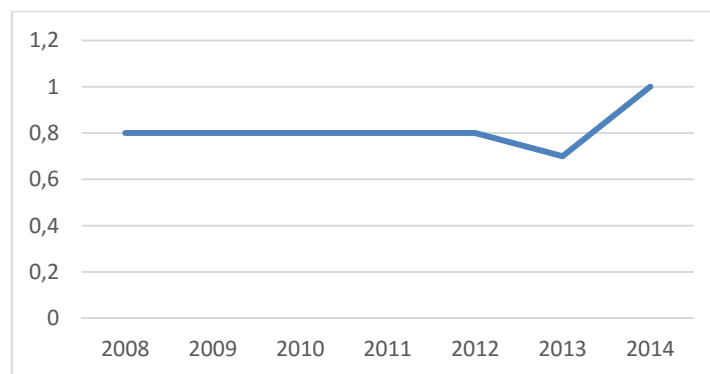
Fonte: São Paulo (2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014)

9. Estrutura Ambiental (EM)

O principal da diretiva é criar uma estrutura ambiental para o município organizar a partir dela seus projetos e sua gestão da área. Dessa forma, desde 2008 até 2014 o critério que pontua Lei Municipal que institui estrutura ambiental municipal não foi retirado. Outro critério que atravessa todo esse período é a capacitação de agentes

públicos municipais, tanto relativo ao programa, como ao meio ambiente de forma mais abrangente. A diretiva também contém critérios que preveem articulação intermunicipal em ações voltadas para a melhoria da qualidade ambiental, fiscalização municipal das questões ambientais, notificando e atuando o que for de sua competência, participação nas ações do Programa de Apoio à Catadores (somente em 2013) e preenchimento do Plano de Ação e, terminado o ano, das ações empreendidas. Tendo em vista o objetivo da diretiva, os critérios são capazes de atingi-lo, sem grandes problemas a serem enfrentados.

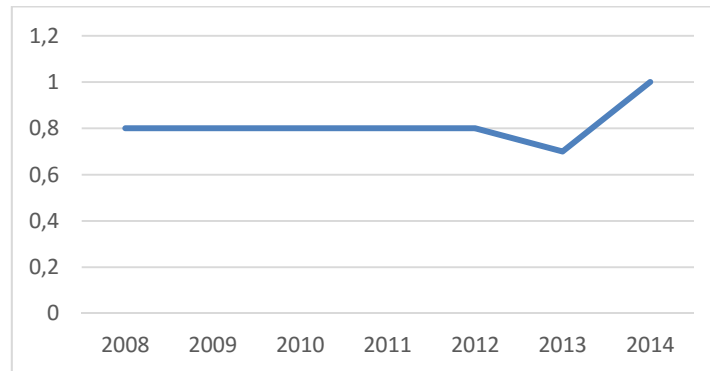
Gráfico 11. Peso da diretiva Estrutura Ambiental entre 2008 e 2014



Fonte: São Paulo (2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014)

10. Conselho Ambiental (CA)

O principal critério da diretiva é a criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente, que se aprimora anualmente. Em 2008, o Conselho poderia ter a seguinte formação: 50% sociedade civil e 50% poder público ou 1/3 município, 1/3 estado e união e 1/3 sociedade civil. Em 2010, a composição deveria ser paritária, mas ainda poderia ser apenas consultivo. Porém, em 2010, passou a ser necessário apresentar o Regimento Interno do Conselho. A partir de 2011 tornou-se obrigatório, para pontuar, a existência de um Conselho Municipal de Meio Ambiente paritário e deliberativo. Também nesse ano institui-se o Fundo Municipal de Meio Ambiente e desde 2013, o município começou a declarar a fonte desses recursos e as ações executadas com ele. Os critérios também possibilitam o acompanhamento da periodicidade das reuniões dos Conselhos, através das atas assinadas e do documento de convocação dos membros. Ou seja, além dos critérios criarem o Conselho, eles também são capazes de controlar as atividades, atingindo, assim, a finalidade da diretiva.

Gráfico 12. Peso da diretiva Conselho Ambiental entre 2008 e 2014

Fonte: São Paulo (2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014)

Após a análise das diretivas do PMVA a partir dos critérios no período de 2008 a 2014, fica evidente que algumas delas atingiram um nível satisfatório após os ajustes que foram feitos. Porém, outras precisam ser reformuladas para cumprir seus objetivos. O maior problema são as diretivas que têm suas finalidades deturpadas, como acontece com a diretiva Qualidade do Ar, na qual o principal aspecto toma apenas um segundo plano, sendo mascarado por outros critérios que em nada somam efetivamente à melhoria da qualidade do ar.

O programa é capaz de descentralizar a gestão da área ambiental, mas atravessa apenas de maneira muito leve as diferentes áreas das políticas públicas característica fundamental para o bom andamento de políticas de melhoria da qualidade ambiental. No entanto, é possível perceber, pela estrutura do programa, que o conceito de meio ambiente é definido de maneira transversal, passando por áreas mais técnicas, que exigem equipes que desempenhem funções de zoneamento e licenciamento ambientais, diagnósticos, planejamento e laudos, mas também por profissionais preparados para desenvolvimento de projetos de conscientização da população, de arborização, de implantação de educação ambiental de maneira formal e informal etc.

O PMVA é criado em 2007 e tem seu primeiro ano de realização, em 2008, sob o nome Projeto Ambiental Estratégico Município Verde. Em 2009, o Pacto das Águas passa a fazer parte do programa, enquanto critério da diretiva Uso da Água. Essa inclusão é explicada da seguinte forma:

[...]necessidade de aprimoramento dos procedimentos de avaliação e certificação previstos naquele projeto e, ainda, a necessidade de explicitar os aspectos amplos que as questões ambientais assumem no mundo contemporâneo, em especial, os aspectos da agenda relacionadas aos recursos hídricos e ao desenvolvimento sustentável além daqueles da chamada agenda verde. (SÃO PAULO, 2009)

Com o aperfeiçoamento do programa, o conceito de meio ambiente foi se consolidando e, em 2011, conseguiu atingir uma forma mais definida, percebendo que a problemática ambiental deve ser trabalhada de maneira transversal, incluindo desde educação ambiental, que deve, através de seus planos pedagógicos formais e informais, conscientizar a população a respeito de seus deveres, direitos e responsabilidades com os elementos naturais e deles em interação com a sociedade, até a adoção de conselhos ambientais com o intuito de discutir políticas que sejam capazes de sanar demandas da área ambiental, fugindo da visão romântica de que meio ambiente é apenas aspectos naturais.

Meio ambiente no PMVA é, portanto, o conjunto dos elementos da natureza – água, ar, terra – em interação com aspectos sociais, políticos e econômicos, como o incentivo para redução da produção de lixo e seu descarte consciente, habitações construídas com madeira legalizada, inclusive estimulando a utilização de madeira sustentável ou de florestas plantadas, sugestão de desenvolvimento de programas para educação ambiental etc. Nesse sentido, o programa alinha-se ao que Morin (2013) defende: uma visão sistêmica da questão a ser estudada, enfatizando a importância do todo sobre as partes, sem ignorá-las. No entanto, para que isso seja levado a cabo, é necessário que as secretarias das áreas envolvidas estejam em constante contato ou a transversalidade do programa sofrerá com uma nova cisão, em áreas que terão uma visão e um objetivo restritos. Leff (2010, p.80) deixa essa questão bastante clara:

O planejamento de políticas públicas ambientais para um desenvolvimento sustentável, baseado no manejo integrado dos recursos naturais, tecnológicos e culturais de uma sociedade, conduz à necessidade de compreender as inter-relações que se estabelecem entre processos históricos, econômicos, ecológicos e culturais no desenvolvimento das forças produtivas da sociedade. Isso obriga a pensar nas relações de interdependência e multicausalidade entre os processos sociais e ecológicos que condicionam o potencial produtivo dos recursos de uma formação social, seus níveis de produtividade e as condições de preservação e regeneração dos recursos naturais.

A estrutura do PMVA mostra que os problemas ambientais devem ser discutidos e trabalhados em diversos níveis, tanto das áreas, quanto dos atores, mas há necessidade de integração entre todos os elementos, de colocar sob um novo olhar, sem cisões, os problemas ambientais, configurando um desafio moderno. No entanto, está a cargo dos gestores municipais trabalhar a questão enquanto multicausal e pensar alternativas que sejam capazes de relacionar tantas variáveis que estão envolvidas nesse processo.

3.2 Inovações e dificuldades

O Programa Município VerdeAzul apresenta uma capacidade de renovação na gestão ambiental, pois ao descentralizar a gestão, facilita a detecção de problemas e a busca de soluções. Além disso, estabelece como um dos critérios, em mais de uma diretiva, a ação coletiva em atividades que possam ter questões comuns entre mais de um município. Por exemplo, na diretiva Mata Ciliar/Biodiversidade, um dos critérios propõe a participação em programas ou ações na bacia hidrográfica onde o município está localizado, a fim de recuperar a mata ciliar e/ou nascentes. Sabe-se que os Comitês de Bacias Hidrográficas envolvem diversos municípios em ações que necessitam do empenho de todos, ou seja, o PMVA incentiva e pontua a realização de atividades municipais coletivas.

Outro aspecto importante para a implementação de políticas públicas reformadas é a integração entre diferentes setores de políticas públicas que fazem parte dos municípios. Nesse sentido, formam-se novas formas de gestão que são compostas por políticas públicas de habitação, transporte, saneamento básico, educação, saúde, etc. Essa associação entre as diferentes pastas permite que as ações sejam mais complexas, correspondendo ao que se verifica na realidade. Por exemplo, a melhoria da qualidade ambiental não será completa se o ar estiver poluído. Nesse caso, as ações para o meio ambiente estão ligadas aos transportes coletivos e a incentivos para diminuição do uso de veículos particulares. Aumento do número e extensão de ciclovias, diminuição do preço das passagens de ônibus, trem e metrô e melhoria desses transportes também são procedimentos que podem ser trabalhados em conjunto com as políticas públicas para meio ambiente, atingindo, dessa maneira, a complexidade do tema em âmbito municipal.

O PMVA não atinge essa dimensão da complexidade que envolve diferentes setores da política pública. Percebe-se um impulso nessa direção, mas de forma bastante atenuada. A diretiva Poluição do Ar/ Qualidade do Ar deveria primar pela diminuição de veículos particulares nas vias, melhoria de transporte coletivo e avaliação de possíveis indústrias poluidoras no município. No entanto, os critérios ID enfatizam a necessidade de avaliação de fumaça preta emitida por veículos da frota municipal (própria ou terceirizada). A questão da emissão de agentes poluidores pela indústria nem é referenciada no programa. É evidente que, nesse caso, a estrutura do PMVA esbarra na sempre presente tensão entre ações que visam, de um lado, o crescimento econômico e, de outro, a equidade social e a melhoria da qualidade ambiental. Quando há, o critério que visa formas alternativas de locomoção fica relegado a segundo plano, como critério PRO, ou seja, que auxiliam as ações prioritárias.

Outra situação que é possível verificar no programa é na diretiva Educação Ambiental. Problemática desde a implementação do PMVA, em 2008, essa diretiva sofre diversas alterações, mas sempre se deparou com o mesmo problema: a maior parte dos critérios não condizem com a finalidade da diretiva. Retomando, a diretiva visa “estabelecer programa de educação ambiental para a rede pública de ensino municipal, promovendo também a informação e a conscientização da população a respeito do reflexo das questões ambientais na qualidade de vida” (SÃO PAULO, 2011). No entanto, apesar de buscar instituir através de Lei Municipal uma Educação Ambiental transversal em escolas públicas municipais – critério que condiz com a finalidade da diretiva –, inclui ações de ecoturismo e calendário com datas comemorativas e respectivos eventos associados aos temas ambientais. Por outro lado, essa diretiva inclui critérios que objetivam a integração entre diversos municípios.

Apesar de cada um dos municípios ter suas especificidades geográficas e históricas, alguns problemas são bastante parecidos, já que enfrentam questões resultantes do processo de urbanização sem planejamento, como ocorre com a poluição e conseqüente escassez de recursos hídricos, poluição do ar proveniente da fumaça de indústrias e automóveis, além da impermeabilização do solo, com a generalização da utilização de asfalto nas cidades. Refletindo sobre todas essas questões, é possível perceber a importância de uma gestão integrada das diferentes políticas públicas. Aqui, o PMVA tem um papel importante de reunir essas demandas em uma única estrutura que possa orientar os municípios participantes a desenvolver e implementar ações que possam contribuir para a melhoria da qualidade ambiental. Ademais, o programa tem como princípio a descentralização, tendo em vista a maior facilidade para cada gestor municipal apreender as demandas locais e, a partir das orientações do PMVA, implementar políticas focadas na resolução desses problemas.

Interessante notar como toda a estrutura do programa estudado vai ao encontro do Estado-rede definido e defendido por Castells (1999). Ao mesmo tempo que descentraliza e responsabiliza os municípios pelo desenvolvimento e implementação de ações ambientais, ele orienta, ou seja, cria a ligação entre governos municipais e estadual, característica da rede. São esses os princípios que regem o programa: a descentralização conectada, orientada por outros níveis de gestão que também estão todos em contato. E isto é uma das características da contemporaneidade. Sendo assim, o programa consegue perceber essas especificidades e trazê-las para sua estrutura, para a gestão ambiental municipal.

4. A ERA GLOBAL E O PROGRAMA MUNICÍPIO VERDEAZUL

É fato que o Estado-nação vem, paulatinamente, modificando sua esfera de ação, que antes se interessava essencialmente no projeto desenvolvimentista nacional. O crescimento do poder global, a onda de privatizações, o aumento da dívida externa e o avanço da globalização são elementos que devem ser levados em conta para refletir a atual função do Estado nacional. Transformou-se a maneira de lidar com questões em âmbito nacional porque o poder global, representado principalmente por corporações transnacionais, trouxe para a contemporaneidade relações inauditas, em que coexistem diversas escalas, do global ao local. No entanto, como mostra Oliveira (2006), a capacidade comunicativa foi-se perdendo, pois cresceram os individualismos e a virtude da sociedade civil foi-se esvaindo, deixando um vazio onde antes se encontravam os blocos de interesses e a relação com o Estado.

Em seu lugar, a autonomização do Estado, que não deve ser pensada como lugar da autonomia cidadã da tradição liberal clássica, mas o seu contrário. A *autonomização* quer dizer que *não há regras mercantis*, é o *mercado para além de si*, um permanente *ad hoc*, em que não se fixam contratos. Em grande medida, esse processo tem sua raiz na *financeirização* dos Estados nacionais e é igual à incerteza que se inscreve nos negócios ilícitos do narcotráfico e do contrabando: como as taxas de juros já não dependem do movimento interno de capitais, o movimento financeiro, que se transporta para o Estado e a produção, dança diariamente e somente os especuladores se atiram ao risco, que não tem mais parâmetros criados pela experiência. (OLIVEIRA, 2006, p.283, grifo do autor)

Por outro lado, o Estado segue o mesmo fluxo, e coloca-se como parte do *metajogo* (BECK apud DUPAS, 2005), em que as regras não são fixas, elas são definidas conforme o contexto, o jogo de poderes e interesses. O Estado nacional, através de sua capacidade de taxaço e burocratizaço, cede ou preserva, distribuindo benefícios ou regulamentando de forma rígida empresas e pessoas.

Em termos macroeconômicos, o permanente *ad hoc* requer a violência estatal permanentemente, a *exceço permanente*, a qual poderia sugerir que o monopólio legal da violência foi reconquistado para o Estado. Longe disso, a violência permanente significa dizer que o Estado também é *ad hoc*. Operações são refeitas cotidianamente, a governabilidade é lograda graças ao uso permanente de medidas provisórias, as cláusulas contratuais são rapidamente ultrapassadas e a arquitetura da privatizaço requer injeções de recursos públicos em larga escala, para sustentar a reprodução do capital, como mostram o crescimento exponencial da dívida interna e externa e seus pesos no PIB. (OLIVEIRA, 2006, p.283, grifo do autor)

Outra característica da sociedade contemporânea é a necessidade de se manterem as relações entre as diferentes escalas espaciais, a fim de que o global não colonize as questões

pontuais, que correspondem a especificidades locais, nem o local esteja apartado das questões globais, envolvendo tanto problemas quanto soluções. Apesar de parecer contraditório, a contemporaneidade tem mostrado que é possível a coexistência de diferentes escalas e que, se determinadas questões não forem tratadas a partir dessa relação, qualquer tentativa de remediação pode estar fadada ao fracasso.

O Estado-nação parece apanhado entre as exigências contraditórias da operacionalidade global e a legitimidade nacional. Para escapar dessa contradição, os governos mais lúcidos (a Espanha da transição, o Reino Unido de Blair, por exemplo) empreenderam um *grande esforço de descentralização do Estado, destinado a conectar mais diretamente identidades e interesse com as instituições políticas, como passo prévio à articulação de distintos níveis institucionais numa rede complexa de conexão entre o local e o global.* (CASTELLS, 1999, p.160, grifo nosso).

Na tentativa de encontrar soluções factíveis para problemas ambientais, ocorreu, no estado de São Paulo, a descentralização da gestão da área, seguindo o que o autor referenciado acima afirma ser uma saída para essa aparente contradição contemporânea. Em 2007 foi lançado o Programa Município VerdeAzul e tem demonstrado ser um bom instrumento de descentralização da gestão ambiental. Preocupa-se em oferecer instrumentos para o desenvolvimento de agendas ambientais municipais, dá ideias de ações e programas, além de estimular atividades em rede, como ações que podem ser empreendidas por municípios de uma mesma bacia hidrográfica. Portanto, o Estado de São Paulo no que tange à área ambiental soma nessa nova forma de fazer política, a partir da descentralização da gestão, a fim de aproximar-se das problemáticas e demandas locais. A estrutura do PMVA cumpre esse papel, já que, a partir de suas diretivas e critérios, orienta os municípios na prática para a melhoria da qualidade ambiental local. É fato que o Estado de São Paulo está também vinculado à rede global, ou seja, é parte de um conjunto de tomadores de decisão que estão distribuídos em diferentes níveis da política, criando uma situação totalmente nova, na qual o local tem necessidades específicas, mas que existe um nível muito maior e com grande poder que é o global. Cria-se um embate entre forças locais e globais e isso precisa ser mediado para que nenhum dos níveis fique em desvantagem. Para Castells (1999), o Estado-rede realiza essa função, pois congrega diferentes esferas institucionais com atribuição e recursos próprios, com o propósito de diminuir a tensão entre local e global na gestão cotidiana.

Um dos muitos paradoxos com que deparamos neste interessante tempo histórico é o relançamento do local na era global (Borja & Castells, 1997). Com efeito, os governos locais e regionais têm menos recursos ainda do que os globais para controlar os fluxos globais. Mas como os governos nacionais, isoladamente, tampouco podem controlar muita coisa, a diferença é,

sobretudo, de grau em termos de *capacidade de intervenção*, mais que de controle. E como as intervenções mais eficazes são as que se produzem em rede, de forma coordenada, diferentes níveis de Estado se convertem simplesmente em diferentes tipos de nós dessa rede. A capacidade de ação está instalada na rede mais do que em um nó, seja qual for sua dimensão. (CASTELLS, 1999, p.161, grifo do autor)

Com o PMVA é possível que o município se torne, novamente, um agente que reflita e aja conforme suas possibilidades e necessidades específicas. As demandas locais voltam a ter importância nas tomadas de decisão, já que o programa visa a melhoria da qualidade ambiental a partir dos problemas apresentados especificamente em cada município. Dessa forma, o PMVA contribui na formação de uma nova forma de fazer política, pois os municípios passam a fazer parte da rede que Castells defende.

A sociedade atual, surpreendentemente, possibilita a coexistência de diferentes graus institucionais, do global ao local. Obviamente, essa coexistência não é factível sem esforços para que o local não seja suprimido pelas forças globais. No entanto, é a própria globalização que faz emergir um grande poder que interliga diversas nações e que, ao mesmo tempo, permite que a conexão entre global e local não seja perdida. Neste contexto, globalização

É um processo segundo o qual as atividades decisivas num âmbito de ação determinado (a economia, os meios de comunicação, a tecnologia, a gestão do ambiente e o crime organizado) funcionam como unidade em tempo real no conjunto do planeta. Trata-se de um processo historicamente novo (distinto da internacionalização e da existência de uma economia mundial) porque somente na última década se constituiu um sistema tecnológico (telecomunicações, sistemas de informação interativos e transporte de alta velocidade em um âmbito mundial, para pessoas e mercadorias) que torna possível essa globalização. (CASTELLS, 1999, p.149)

A globalização foi permitida principalmente pela criação de novas técnicas: “[...]invenção da miniaturização do arquivo de memória, mediante um *chip* (pastilha) de silício, ensejando a diminuição, o barateamento e a explosiva multiplicação de uso do computador” (WILHEIM, 1999, p.16). A junção dessa invenção com a utilização dos satélites tornou realizável a diminuição das distâncias e a redução do tempo em um novo ambiente em que tudo acontece instantânea e simultaneamente. Com isso, o global deixou de ser apenas teórico, passando a fazer parte da vida prática da sociedade.

[...]é fato que estamos no meio de uma gigantesca renovação científica, e isso deve ocupar um lugar central nas nossas reflexões sobre as formas de gestão econômica, social e ambiental. Acabou-se o tempo em que se geria uma realidade relativamente estática. E gerir a mudança implica gerir um processo permanente de ajustes dos diversos segmentos da reprodução social, que poderíamos definir como gestão dinâmica. (FERREIRA, 1998, p.20)

Por outro lado, segundo Castells (1999), é através do Estado-rede que as conexões entre global e local podem ser concebíveis. Nele, todos os níveis institucionais entram em contato, pois cada município, estado ou nação é um nó em uma grande rede mundial. Por isso, apesar de parecer uma grande contradição contemporânea, o local ganha importância no contexto global, já que todos os nós dessa rede cumprem funções e têm especificidades que, se transferidas, podem sobrecarregar determinados graus institucionais.

Nesse sentido, as políticas públicas regionais ou locais tiram da esfera federal uma carga de tomada de decisão e gestão, porque é desnecessário algumas questões passem por outras esferas que não as que estão diretamente relacionadas com determinadas demandas. Para Castells (1999), esse é um dos princípios administrativos para levar o Estado-rede a cabo, ou seja, o princípio de subsidiariedade.

A principal tradução desse princípio consiste em que os Estados nacionais devem assumir em seu âmbito tudo aquilo que sejam capazes, e somente transferir poder às instituições supranacionais quando seja necessário (por exemplo, a moeda comum para poder negociar os fluxos financeiros globais). O mesmo princípio se aplica entre o Estado nacional e seus níveis inferiores. (CASTELLS, 1999, p.165)

Por outro lado, os estados e municípios, devem legislar dentro do que a federação institui, seguindo a hierarquia do poder público. Canepa (2007, p.139) deixa clara a questão:

[...] embora seja importante a percepção de que é sempre em sede local que se manifestam as necessidades na sua forma mais concreta e dinâmica, (donde a conclusão de terem de partir deste locus as diretrizes a pautar uma estratégia urbanístico-ambiental), não será nunca admitida pelo sistema norma que contrarie ou deturpe a finalidade e conteúdo das normas federais e estaduais.

É interessante notar como dentro do debate sobre globalização existem pontos de convergência e que um deles é exatamente a necessidade de renovar a forma de refletir e responder à regulação política (VEIGA, 2005). A questão ambiental é, desde sua origem, global. Pensar sobre ela com os paradigmas construídos durante o período da industrialização é um erro que pode levar a catástrofes nunca imaginadas. A perda de poder de execução e de legitimidade do Estado-nação deve ser enfrentado com novas ferramentas. No entanto, imaginar um governo mundial que preze pelo bem comum é um tanto utópico e fora de contexto. O poder econômico criou formas de tornar-se global, transpondo fronteiras, utilizando o desenvolvimento tecnológico a seu favor. Por outro lado, pensar uma ordem política global esbarra em questões de extrema complexidade como a desigualdade, os problemas ambientais, a cultura dos povos, a soberania das nações e o próprio poder econômico, que é difícil acreditar em uma política global idônea, preocupada com o bem comum, já que a política, em seu cerne,

deve ter esse objetivo. A grande conquista do poder econômico global vem da possibilidade de utilizar as tecnologias a favor de um objetivo geral: o crescimento econômico.

Tendo em vista essas mudanças, torna-se essencial que o local tenha capacidade de gestão e autonomia para que os problemas pontuais sejam resolvidos. Por outro lado, é necessário que esses municípios ou regiões estejam também em contato com a rede global para que haja ferramentas para a melhoria da qualidade ambiental, no caso do programa estudado. O que se propõe não é um retorno às vilas, ao isolamento, mas sim a criação de novas formas de solucionar questões pontuais mantendo contato com o contexto global. Caso contrário, seria anacronismo, saudosismo, o que não compete à política.

A descentralização da gestão contribui para a melhoria da qualidade do planejamento e dos serviços prestados à população, mas deve ser pensada sempre em conexão com outros níveis institucionais. Em estudo comparativo feito entre os estados de Santa Catarina, Rio Grande de Sul e São Paulo, Veiga (2005) percebeu que, apesar de ser o estado mais rico do Brasil, São Paulo não tem os melhores IDH-M 2000 (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal). Ele afirma que

[...]ao contrário dos governos sulistas, que estimularam e valorizaram as articulações intermunicipais de escala microrregional, os governos paulistas pós-Montoro retrocederam a um relacionamento capilar com os prefeitos e regrediram a uma obsoleta divisão político-administrativa que despreza a hierarquia urbano-rural, as bacias hidrográficas, as infraestruturas, as cadeias produtivas, etc. (VEIGA, 2005, p.57)

No entanto, em 2007, com a reforma da SMA, a gestão ambiental do Estado passou a ser descentralizada, indo ao encontro do que o autor referenciado acima defende. Além de descentralizar a gestão, o PMVA também preza por trabalhos feitos em conjunto entre municípios vizinhos, pois esse exercício retira do poder central algumas responsabilidades que podem ser solucionadas localmente, retomando o que Castells (1999) chama de subsidiariedade, em prol da construção de um Estado-rede na prática.

Infelizmente, o chamado pacto federativo brasileiro não incentiva os governos locais a se lançarem na formulação de planos microrregionais [...] Ao contrário, ele induz esses atores a adotarem a filosofia do ‘cada um por si e deus por todos’. *E o círculo vicioso só será rompido se os governos estaduais ousarem inovar; se remarem contra a corrente, começando a estimular lideranças municipais capazes de construir coesões sociais de escala microrregional; capazes de criar pequenas articulações de municípios que tenham fortes identidades socioambientais e culturais.* (VEIGA, 2005, p.110, grifo nosso)

A rigidez das instituições centralizadas tem aberto espaço para instituições mais flexíveis, preocupadas com demandas locais. Esse envolvimento solidário entre os municípios pode ajudar na estruturação de novas formas de fazer política para uma era em que local e global coexistem e precisam ter espaço delimitados para que nem o global colonize o local, nem o local crie sua própria forma de governo e gestão sem conexão com outros níveis institucionais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A nova configuração da contemporaneidade traz diversos desafios para os intelectuais e gestores, além da sociedade em geral. Vive-se em uma época na qual tudo está em constante transformação e o ritmo das mudanças é bastante acelerado. No entanto, estruturas que eram conhecidas por definir alguns paradigmas e dar respaldo para que tudo caminhasse em determinada direção, estão também sofrendo modificações que retiram essas funções, diminuindo seu raio de ação e permutando seu papel na sociedade.

O Estado-nação da Era Moderna, que foi eficaz em delimitar territórios, poderes e identidades, transformou-se a partir da assunção do poder global. Dessa forma, tudo o que era sólido (BAUMAN, 2008) foi paulatinamente ruindo, tornando-se efêmero, modelando-se conforme o contexto e as novas demandas.

Essa nova lógica global implica um novo tipo de jogo de poder que introduz imensos desafios na prática da política mundial e tem características bem mais complexas que as que vigoravam durante a época da guerra fria. Numa metáfora muito competente, Beck (2003a, p.24) chama essa nova realidade de *metajogo*. No antigo esquema, o exercício da política era feito basicamente com a aplicação das regras em curso; o metajogo introduz novos e múltiplos paradoxos: as regras não são mais relativamente estáveis, modificam-se no curso da partida, confundindo categorias, cenários, dramas e atores. (DUPAS, 2005, p.35-36)

Nessa nova lógica, o Estado-nação transformou-se, pois agora está inserido em uma rede, com novos poderes que não respeitam qualquer tipo de fronteira. Contudo, os problemas também passaram a ser orientados pela nova ordem: sem atingir soluções para antigas questões, como a miséria, outros problemas foram surgindo, com dimensões incalculáveis, pois estes também se tornaram globais.

Configura-se, assim, uma das maiores dificuldades contemporâneas: como administrar e buscar soluções para problemas globais? Algumas nações buscaram na descentralização da gestão o ímpeto para novas ideias, sempre voltadas para a melhoria local. Interessante notar como na Era Global tem-se utilizado ferramentas locais para os novos desafios. Porém, o que há de novo é a coexistência e a conexão – necessária – entre local, regional e global. Concebida a nova realidade – mas sempre dinâmica –, são os nós na rede, como explica Castells (1999), que poderão diminuir as dificuldades e gerir as tensões.

No entanto, se a política nacional já esbarrava em conflitos, contornar e encontrar saídas para divergências globais tornou-se uma tarefa ainda mais complexa. São muitos atores e interesses, com diferentes poderes, que compõem as situações. Além disso, outros problemas foram criados e surge a necessidade de compor uma agenda governamental. Não se trata de

buscar uma política ou governo mundial, para sanar todas as mazelas, mas sim políticas nacionais, regionais ou locais que lidem com demandas de forma renovada, percebendo os pontos que tocam outras instâncias e trabalhar em conjunto.

A Constituição Federal de 1988 corrobora com essa necessidade e concedeu autonomia aos municípios brasileiros. É fato que muitas vezes lhes faltam recursos e agentes capacitados para lidar com as questões que se colocam, mas a magna-carta abre caminho para uma política mais flexível e focada na resolução de problemas.

Algumas dificuldades fazem parte desse caminho, já que o histórico brasileiro conta com um período ditatorial que antecede a Constituição de 1988, no qual a rigidez das ações e o protagonismo da nação bloquearam qualquer oportunidade de desenvolvimento de políticas comandadas por governos locais. No entanto, apesar do histórico, o Estado de São Paulo já avançou na forma de fazer política e tem conseguido utilizar as ferramentas que a Constituição oferece.

O Programa Município VerdeAzul surgiu em 2007 com o intuito de descentralizar a gestão da área ambiental e facilitar a participação cidadã no processo decisório que conduz à implementação de políticas públicas. No início, o programa teve algumas dificuldades quanto à definição dos parâmetros que devem compor o Índice de Avaliação Ambiental e, conseqüentemente, à estrutura do PMVA. Somente em 2011 foi possível atingir estabilidade para definir o que o programa propõe e quais são suas diretrizes (parte fixa da estrutura).

Deve-se levar em conta que o PMVA é uma política pública estadual que orienta e incentiva políticas públicas municipais. Algumas situações podem colocar em xeque o bom andamento das ações e do próprio programa, como a mudança de clima na política com o início de um novo governo, grupos de interesses que podem não concordar com a implementação de determinadas políticas, além da mídia que pode formar opiniões contrárias ao programa implantado. Segundo Kingdon (apud CAPELLA, 2006), “a mudança na agenda depende da combinação entre problemas, soluções e condições políticas. A existência de um problema não determina a adoção de uma solução específica e não cria por si só um ambiente político favorável para a mudança”.

São muitos os atores envolvidos na questão ambiental. Uma política pública que contempla a área pode ir de encontro com muitos interesses econômicos que, até certa altura, não precisavam se preocupar com a degradação ambiental e suas conseqüências sociais. As prefeituras das cidades do estado de São Paulo têm apoio dos gestores do PMVA, com capacitações anuais, que incluem manuais digitais e impressos, reuniões, além da possibilidade de tirar dúvidas a qualquer momento e, portanto, têm como aproveitar todos esses instrumentos

para desenvolver boas formas de políticas para a melhoria do meio ambiente. Por outro lado, precisam lidar com grupos de pressão que estão acostumados com alguns benefícios que garantem que empresas ou indústrias continuarão nos municípios. Nesse sentido, se o gestor municipal consegue aprovar um programa que acaba com o preço reduzido da água para alguma indústria, poderá ter que substituir por algum outro benefício ou correr o risco da indústria buscar outro município que ofereça maiores vantagens.

Existe ainda um terceiro ator, além do setor público e do setor privado, que é a sociedade civil organizada, que busca melhores condições de vida. Com o crescimento do número de ONGs que apoiam a causa ambiental, esse ator vem ganhando força e, algumas vezes, voz em discussões importantes sobre o destino de algumas políticas públicas, não só no âmbito local, mas atingindo o global.

Pensar questões de cunho ambiental e encontrar saídas para os problemas passa por conflitos entre diferentes pontos de vista e interesses. O gestor responsável pela área deve tentar encontrar o equilíbrio entre crescimento econômico – variável que durante muito tempo foi preponderante quando se reflete sobre desenvolvimento –, equidade social – questão que foi introduzida tendo em vista a diminuição da miséria da população – e a questão ambiental – área que ganhou maior importância na década de 1970, mas que no Brasil só passou a apresentar maior preocupação dos setores públicos e privados no final da década de 1980. As políticas públicas ambientais terão que enfrentar visões que consideram o crescimento econômico como maior objetivo, independentemente de qualquer consequência socioambiental – mas muitas vezes camuflado por campanhas que dizem prezar por um meio ambiente saudável.

É urgente a necessidade de reflexão acerca dos problemas contemporâneos, que trazem também situações não resolvidas no passado, como a miséria e a falta de acesso a serviços públicos básicos, que são direito de qualquer cidadão. Um dos desafios do programa estudado é conseguir integrar as diversas áreas que tocam a questão ambiental e desenvolver ações de forma conjunta, a fim de melhorar a qualidade ambiental e de vida da população. Ter direito a respirar um ar menos poluído não exclui a possibilidade de participação cidadã, por exemplo, e isso são questões que devem ser tocadas por uma política pública que preze também por uma mudança de postura e de mentalidade sobre questões que envolvem o meio ambiente, na sua mais ampla definição.

Apesar de acatar a perspectiva complexa do meio ambiente em sua estrutura e buscar integrar muitas variáveis para orientar os municípios no desenvolvimento de políticas públicas que incluam as mais diferentes áreas, o PMVA carece de um espaço – físico ou virtual – em que os gestores possam problematizar a questão ambiental e ter contato com diferentes formas

de lidar com os problemas, abrindo novas possibilidades, para não ficar restrito ao local e às suas próprias questões. Ainda existe a necessidade de um espaço maior para reflexão acerca do que são realmente os problemas ambientais e tentar pensar uma saída que conecte as diferentes escalas espaciais, além de pensar na escala temporal.

“Pensar globalmente e agir localmente”, frase amplamente reproduzida por ambientalistas, mais que um *slogan* de impacto, traz uma conotação política muito forte, que na verdade *pode* empobrecer os debates e cair em pura práxis localista, quando o foco se dá apenas na ação em si. Não se trata de negar a ação local, mas sim de defender a articulação em diferentes escalas territoriais na discussão política. (ORSI, 2016, grifo do autor)

As políticas públicas ambientais, incluindo o Programa Município VerdeAzul, passam atualmente por um momento complexo: novas necessidades e demandas, mas muitas vezes se deparam com antigas mentalidades, dificultando seu desenvolvimento e implementação. Contudo, essas ações devem continuar, atendendo necessidades (que muitas vezes são básicas) da população, com vistas a melhoria das condições de vida, construindo o que a Política deve se propor: assegurar direitos e garantir bem-estar aos cidadãos.

REFERÊNCIA

- BAUMAN, Z. *Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- BECK, U. *La mirada cosmopolita o La guerra es la paz*. Barcelona: Paidós Estado y Sociedad 132, 2005.
- BECK, U. *Crónicas desde el mundo de la política interior global*. Barcelona: Paidós, 2011a.
- BECK, U. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2011b.
- BERTRAND, C.; BERTRAND, G. *Uma geografia transversal e de travessias: o meio ambiente através dos territórios e das temporalidades*. Maringá: Ed. Massoni, 2007.
- BRASIL. Lei n.12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, p.3, 3 ago. 2010.
- BRASIL. 2016a. *Agenda 21 Global*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>. Acesso em: 19 fev. 2016.
- BRASIL. 2016b. *Agenda 21*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21>. Acesso em: 19 fev. 2016.
- CANEPA, C. *Cidades Sustentáveis: o município como locus da sustentabilidade*. São Paulo: RCS Editora, 2007.
- CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n° 61, 1° semestre de 2006, p.25-52.
- CARLOS, A. F. A. Definir o lugar? In: _____. *O lugar no/do mundo*. São Paulo: FFLCH, 2007. p.17-20.
- CASTELLS, Manuel. Para o Estado-Rede: globalização econômica e instituições políticas na Era da Informação. In: PEREIRA, L. C. B; WILHEIM, J.; SOLA, L. (orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p.147-171.
- DIAMOND, J. *Colapso*. Rio de Janeiro: Record, 2010.
- DUPAS, G. *Atores e poderes na nova ordem global: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação*. São Paulo: Editora UNESP, 2005.
- FERREIRA, L.; FERREIRA, L. Limites ecossistêmicos: novos dilemas e desafios para o estado e para a sociedade. In: HOGAN, D. J.; VIEIRA, P. F. (orgs.). *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*. Campinas: Editora da Unicamp, 1995. p.13-32.
- FERREIRA, L. *A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial, 1998.
- HARVEY, D. Valor de uso, valor de troca e a teoria do uso do solo urbano. In: _____. *A Justiça social e a cidade*. São Paulo: Ed. Hucitec, 1980. p.131-166.

- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. *Taxa de urbanização*. 2015. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>> Acesso em: 12 julho 2015.
- LEFEBVRE, H. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.
- LEFF, E. *Epistemologia ambiental*. São Paulo: Cortez, 2010.
- LEIS, H. R. *O labirinto: ensaios sobre ambientalismo e globalização*. São Paulo: Gaia; Blumenau: Fundação Universidade de Blumenau, 1996.
- LEIS, H. R. *A modernidade insustentável: as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea*. Montevideo: Coscoroba ediciones, 2004.
- LOVELOCK, J. *A vingança de Gaia*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2006.
- MAIMON, D. Responsabilidade ambiental das empresas brasileiras: realidade ou discurso? In: CAVALCANTI, C. (org.). *Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1995. p.399-416.
- MARICATO, E. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.
- MORIN, E. *O método I: a natureza da natureza*. Porto Alegre: Sulina, 2013.
- ORNELAS NETO, A.; BASTOS FILHO, H. Marketing ambiental. In: VARGAS, H.; RIBEIRO, H. (orgs.). *Novos instrumentos de gestão ambiental urbana*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004. p.91-105.
- ORSI, R. A. Espaço-tempo da (in)justiça ambiental. *Geografia*, Rio Claro, v.34, n.1, p.33-44, jan./abr. 2009.
- ORSI, R. A. Problemas socioambientais e a dimensão política do espaço. *Geographia*, Rio de Janeiro, 2016. No prelo.
- PEREIRA, L. C. B. Sociedade Civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: PEREIRA, L. C. B.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p.67-116.
- PIRANDELLO, L. *Um, nenhum e cem mil*. São Paulo: Cosac Naify, 2015.
- REES, W. e WACKERNAGEL, M. Urban ecological footprints: why cities cannot be sustainable – and why they are a key to sustainability. *Environmental Impact Assessment Review*, New York, p.223-248, 1996.
- ROMEIRO, A. R. Economia ou economia política da sustentabilidade? *Texto para discussão*, Campinas, n. 102, p.1-28, set/ 2001.
- SANTOS, M. A produtividade espacial e a guerra dos lugares. In: _____. *A natureza do espaço*. São Paulo: Edusp, 2008. p.247-254.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Meio Ambiente. Resolução n. 9, de 31 de janeiro de 2008. Dispõe sobre o Projeto Ambiental Estratégico Município Verde e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, p.31-32, 1. fev. 2008.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Meio Ambiente. Resolução n. 55, de 11 de agosto de 2009. Altera a denominação do Projeto Ambiental Estratégico Município Verde para Projeto Ambiental Estratégico Município VerdeAzul, estabelece os parâmetros para Avaliação dos Planos de Ação Ambiental no exercício de 2009, e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, p.55, 12 ago. 2009.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Meio Ambiente. Resolução n. 17, de 23 de março de 2010. Estabelece os parâmetros para avaliação dos Planos de Ação Ambiental, para o exercício de 2010, no âmbito do Projeto Município VerdeAzul, e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, p.67-68, 24 ago. 2010.

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

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

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Meio Ambiente. Resolução n. 9, de 4 de fevereiro de 2013. Estabelece os parâmetros para avaliação dos Planos de Ação Ambientais, para o exercício de 2013, no âmbito do Programa Município VerdeAzul, e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, p.36-38, 5 fev. 2013.

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

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Meio Ambiente. *Cadmadeira*. 2015a. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/madeiralegal/cadmadeira/o-que-e/>>. Acesso em: 26 julho 2015.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Meio Ambiente. *O Pacto das Águas – São Paulo*. 2015b. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/pactodasaguas/>>. Acesso em: 26 julho 2015.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Meio Ambiente. *Programa Município Verdeazul*. 2015c. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/municipioverdeazul/>>. Acesso em: 20 julho 2015.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Meio Ambiente. *A Secretaria*. 2015d. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/a-secretaria/quem-somos/>>. Acesso em: 18 julho 2015.

SASSEN, S. *Expulsions: brutality and complexity in the global economy*. Cambridge/London: The Belknap press of Harvard University press, 2014.

SCHERER-WARREN, I. ONGs na América Latina: trajetória e perfil. In: VIOLA, E. et al. *Meio Ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as Ciências Sociais*. São Paulo: Cortez; Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1998. p.161-180.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p.20-45.

THÉRY, H. Globalização, desterritorialização e reterritorialização. *Revista da ANPEGE*, n. 4, p.109-118, 2008.

UNITED NATIONS POPULATION FUND [UNFPA]. *População mundial*. 2015.
Disponível em: < <http://www.unfpa.org.br/populationcounter.htm>>. Acesso em: 12 julho 2015.

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

VEIGA, J. E. *Do global ao local*. Campinas: Armazém do Ipê, 2005.

VICTORINO, V. Proteção aos mananciais, atores e conflitos: o caso da cratera de Colônia.
In: In: VARGAS, H.; RIBEIRO, H. (orgs.). *Novos instrumentos de gestão ambiental urbana*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004. p.125-149.