



Conselhos municipais de meio ambiente e o índice de avaliação ambiental em cidades médias do estado de São Paulo / Brasil

Municipal environmental councils and the environmental assessment index in medium-sized cities in the state of São Paulo / Brazil

Rafael Alves ORSI^{*}, Carla Gandini Giani MARTELLI¹, Isabella MATTOS¹

¹ Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), Araraquara, SP, Brasil.

^{*} E-mail de contato: rafael.a.orsi@unesp.br

Artigo recebido em 26 de maio de 2021, versão final aceita em 12 de julho de 2022, publicado em 24 de agosto de 2023.

RESUMO:

A escalada dos problemas ambientais no planeta tem impactado sobremaneira a qualidade de vida humana, impondo, além dos desafios técnicos, desafios políticos, econômicos e sociais complexos que, no limite, apontam para uma nova forma de ser e estar no mundo. Em países democráticos, tem-se como ideal que o processo de produção de políticas públicas, da formulação à avaliação, conte com a participação da sociedade, não só para defender seus interesses, mas para controlar as ações estatais. Desde a Carta Constitucional de 1988, o Brasil tem se destacado por ampliar as arenas participativas no processo de produção e controle de políticas públicas. Os conselhos gestores de políticas são exemplos dessas arenas democráticas de decisão. Assim, o objetivo deste artigo é apontar uma possível relação entre a existência de conselhos municipais de meio ambiente e o resultado do Índice de Avaliação Ambiental (IAA), desenvolvido pela Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo/Brasil. Selecionou-se, como universo amostral, dez cidades médias do Estado de São Paulo, analisando o IAA de 2019 e 2020 e relacionando as dimensões do índice com a existência ou não de conselhos municipais de meio ambiente. A pesquisa não pretendeu estabelecer uma relação causal direta, mas constatou-se forte influência positiva entre a existência de conselhos com escores elevados no IAA e a melhoria nas demais dimensões consideradas pelo índice.

Palavras-chaves: conselhos municipais de meio ambiente; democracia; cidades médias; meio ambiente; índice de avaliação ambiental.

ABSTRACT:

The escalation of environmental problems on the planet has greatly impacted the quality of human life, imposing, in addition to technical challenges, complex political, economic and social challenges that, in

the end, indicate a new way of existing and being in the world. In democratic countries, the ideal is that the process of producing public policies, from formulation to evaluation, should include the participation of society, not only to defend its interests, but also to control state actions. Since the Constitutional Charter of 1988, Brazil has stood out for expanding the participatory arenas in the process of production and control of public policies. The policy management councils are examples of these democratic decision-making arenas. Accordingly, the aim of this work was to highlight a possible relationship between the existence of municipal environmental councils and the results of the Environmental Assessment Index (IAA), developed by the Department of Environment of the state of São Paulo/Brazil. Ten medium-sized cities in São Paulo state were selected as the sample universe, analyzing the IAA from 2019 and 2020 and relating the dimensions of the index with the existence or not of municipal environmental councils. The study did not intend to establish a direct causal relationship, however, the existence of councils presented a strong positive influence with high IAA scores and improvements in the other dimensions considered by the index.

Keywords: municipal environmental councils; democracy; medium cities; environment; environmental assessment index.

1. Introdução

O início do século XXI marca, de forma indelével, a cidade como centro de muitos debates sobre questões sensíveis e urgentes em torno dos problemas ambientais, democracia, qualidade de vida e justiça social. Se, por um lado, as cidades representam a origem e/ou a potencialização de tais problemas, por outro, é por meio delas que se projetam ações estruturantes de mudanças que apontam para melhorias substantivas na qualidade de vida, não apenas circunscritas na própria cidade. Ou seja, as cidades são estratégicas para melhoria geral da qualidade de vida no planeta, como aponta a *New Urban Agenda* das Nações Unidas (ONU, 2017).

Para Acselrad (2009), no contexto das crescentes preocupações ambientais, há um movimento em duplo sentido: ao mesmo tempo em que se insere a questão ambiental nas pautas urbanas, as questões urbanas passam a figurar nas preocupações ambientais. Tais movimentos acontecem em diferentes matrizes discursivas e, obviamente, a trama e a complexidade tendem a aumentar com a multiplicidade de posicionamentos, interesses, agentes e

articulações. É importante frisar que a centralidade dada às cidades vai além de suas características de concentração e aglomeração de pessoas e serviços, pois são polos de comando e referência, sobretudo quando localizadas em posições intermediárias ou superiores na hierarquia urbana.

No conjunto das cidades, destacamos as médias, base empírica deste artigo. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cidades médias são aquelas que possuem de 100 a 500 mil habitantes, sendo as que estão abaixo dos 100 mil consideradas pequenas e as que estão acima dos 500 mil, grandes. Em que pese as facilidades operacionais no uso de tal recorte, ao considerarmos apenas a dimensão quantitativa de base demográfica para esta classificação, nos confrontamos com reducionismos e simplificações que limitam a compreensão do papel e a importância das cidades dentro de sua estrutura regional e hierarquia urbana. Logo, o conceito de cidade média que trazemos no artigo alinha-se com Sanfeliu & Torné (2004), Branco (2006) e Sposito (2010), para os quais as cidades médias apresentam importante papel de intermediação na rede urbana estabelecen-

do relações regionais, nacionais e internacionais, chaves para o sistema urbano. Para Sanfeliu & Torné (2004), a definição de cidades médias apresenta características tais como sua capacidade de articulação e criação de redes, criação de dinâmicas e estratégias fortalecedoras de seu papel regional e expansão para outros níveis (nacional e internacional), e a superação de seu sentido estático e hierárquico (concepção clássica) para uma leitura de sistema urbano aberto, dinâmico e interativo. Catelan (2013), discutindo redes urbanas mais amplas em múltiplas escalas, trabalha com o conceito de heterarquia urbana que é definido a partir das interações espaciais interescalares, posicionando as cidades médias em movimento complexo dentro das redes que extrapolam relações de hierarquia urbana.

No Brasil, as cidades ganham maior protagonismo com a Constituição de 1988, destacando-se os artigos 182 e 183 (Brasil, 1988), que trazem o objetivo de maior democratização dos processos de políticas públicas, descentralização do poder e aposta na maior autonomia e responsabilização dos entes Federativos, especialmente da esfera municipal. Assim, ao estabelecer a transição formal para a democracia, a Carta Constitucional sancionou a descentralização da tomada de decisões e estabeleceu mecanismos para a participação dos cidadãos na formulação, administração e monitoramento de políticas sociais, como, por exemplo, os conselhos gestores. Algumas cifras bastam para esboçar a importância que os conselhos assumiram no país: existem aproximadamente 30 mil conselhos gestores de políticas públicas nos 5.570 municípios do Brasil, e, por conseguinte, várias dezenas de milhares de conselheiros da sociedade civil participando na definição e na supervisão de políticas públicas (Gurza Lavalle *et al.*, 2016). Estão organizados

em todos os níveis de governo, do local ao federal, e têm como objetivo ser um espaço em que cidadãos, prestadores de serviços e governo se reúnem para definir políticas públicas e supervisionar sua implementação. Com o aumento de protagonismo dos municípios, ganham visibilidade os conselhos municipais, que podem ter maior ou menor atividade e importância a depender de muitas variáveis, por exemplo, o setor de política (Gurza Lavalle & Barone, 2015; Luchmann *et al.*, 2018; Almeida *et al.*, 2021).

Neste artigo, interessa dar destaque aos conselhos municipais de meio ambiente sugerindo uma possível relação com a melhoria do Índice de Avaliação Ambiental (IAA) desenvolvido no Estado de São Paulo, sendo esse um indicador que avalia comparativamente o desempenho ambiental dos municípios do estado de São Paulo que aderem ao Programa Município VerdeAzul. Tal programa, como veremos adiante, classifica os municípios a partir de dez diretivas ambientais, atribuindo o selo Município VerdeAzul aos que obtêm notas superiores a 80 pontos.

Trata-se de uma pesquisa exploratória, cuja finalidade é averiguar a flutuação das variáveis analisadas apontando suas correlações, tendo como amostra um conjunto de cidades médias do estado de São Paulo. A hipótese preliminar do trabalho foi a de que a existência de conselhos municipais de meio ambiente ativos em cidades médias poderia influenciar nas demais variáveis consideradas do IAA. Para demonstrar tal resultado, estruturou-se o artigo em três partes. A primeira, traz alguns dos referenciais teóricos com os quais dialogamos para discutir a problemática ambiental nas cidades e os conselhos municipais de meio ambiente, enfatizando a importância das instituições participativas na

gestão do meio ambiente. A segunda parte apresenta a estrutura metodológica seguida para alcançar os resultados e sua forma de tratamento. Na terceira parte são apontados os dados organizados e sistematizados e a elaboração de suas análises.

2. Fundamentação teórica

2.1. Problemas ambientais urbanos

Os séculos XIX, XX e XXI trouxeram diversas transformações e rupturas para a história da humanidade, com o cientificismo, a técnica e o modo como esses foram utilizados, via o modelo econômico do capitalismo industrial que enfatiza a produtividade em larga escala e a maximização do lucro, em detrimento da crise ambiental que provoca (Giddens, 1991). Nesse sentido, é cada vez mais comum o meio ambiente apresentar-se como um cenário em declínio, com o aumento da poluição do ar, das águas, da terra, diante do acúmulo e destinação incorreta dos resíduos produzidos e consumidos, entre outras razões.

Marques (2015) infere, a partir de sua obra "Capitalismo e Colapso Ambiental", que a lógica do aumento da capacidade produtiva impulsionada pela expansão da economia global, ao provocar inúmeros impactos ambientais, proporciona uma maior insegurança em todo o sistema mundial socioeconômico e socioambiental. Os distúrbios ambientais não foram perceptíveis pela maioria da população, em especial, devido à euforia provocada pela ideia de prosperidade econômica, que teria dificultado a tomada de consciência sobre os danos ao meio ambiente. Tal dificuldade é explicada pela teoria das "Três ilusões concêntricas" decomposta

pela ilusão do pensamento político, social e econômico contemporâneo projetada sob a esperança de tornar o capitalismo sustentável; a ilusão de que mais excedente = mais segurança; e a ilusão antropocêntrica (Marques, 2015). Sobre tais ilusões, o autor ressalta que:

O capitalismo talvez pudesse se aproximar da sustentabilidade se sua regulação fosse conduzida por um mecanismo misto, no qual o Estado e a sociedade civil tivessem um peso suficiente para contrabalançar as forças cegas do mercado. Tal não é mais o caso, porque os Estado-Corporações em fase de emergência não têm interesse em confrontar as corporações e, se o tivessem, não mais disporiam de força para tanto. Recai, assim, sobre os ombros da sociedade civil a tarefa imensa de confrontá-las. É ainda uma incógnita se será capaz de se atribuir essa tarefa, o que pressupõe, antes de mais nada, renunciar ao fascínio do consumismo e à antiquíssima constante psicológica: mais excedente = mais segurança (Marques, 2015, p. 506).

De acordo com a posição do autor, não há como o capitalismo se tornar sustentável, pois a própria lógica de acumulação não permite traços regulatórios que a desacelerem, dado que isso significaria o seu colapso. No capitalismo, o próprio meio físico é matéria-prima para o sistema econômico e sua manutenção, o que poderia ser questionado pelo Estado e/ou pela sociedade civil. Entretanto, sabe-se que a cultura do consumismo e da prevalência dos interesses de classes dominantes valorizam a ilusão de que mais excedente = mais segurança dificultando uma postura mais reguladora por parte do Estado e mais questionadora por parte da sociedade.

Ainda, para Marques (2015), os avanços tecnológicos e científicos, dos séculos XVII e XVIII, permitiram ampliar indefinidamente o poder de operar a natureza na medida em que aumentaram

a reprodução de capital a partir do conhecimento e de informações. Na perspectiva de Romeiro (2019), essa ampliação reiterou uma idolatria à tecnologia (tecnolatria) como um instrumento ilimitado de produção de excedente a partir da transformação infindável da natureza.

Ademais, sobre a ilusão antropocêntrica, Marques (2015, p. 551) considera três dimensões dessa ilusão: “a presunção cosmetológica e teleológica, a presunção biológica, a presunção ecológica”. Todas elas situam o homem no ápice da cadeia da vida, como ente superior à natureza, ao possuir, inclusive, habilidades que faz com que essa supra suas necessidades e se adapte a ele. Decerto, todas essas ilusões inferidas projetam uma certa invisibilidade aos impactos ambientais e, conseqüentemente, inauguram otimismo na ótica das soluções a partir da sustentabilidade ou da tecnologia, por outro lado, essa falta de consciência choca na medida em que naturaliza as perdas ambientais, tornando o meio ambiente cada vez mais escasso e degradado.

Dentre todas as transformações estruturais que modificam a dinâmica dos sistemas terrestres, sendo os seres humanos os protagonistas, as cidades refletem tanto as ações humanas em domínio à natureza, quanto os impactos por elas causados. A crise ambiental representa um problema de escala global, multifacetado e multidimensional que transcende as territorialidades locais de uma crise civilizatória. No conjunto, destaca-se a natureza política dos problemas ambientais e a necessidade de se estruturar ações em múltiplas escalas (Orsi, 2016).

As cidades expressam um paradoxo do nosso tempo: apresentam estruturas insustentáveis ao mesmo tempo em que simbolizam uma ferramenta possível para minimizar a atual crise ambiental que a humanidade atravessa. A insustentabilidade não

é da cidade em si, mas da sociedade urbana, como defende Ribeiro (2005), compreendendo o urbano como um processo histórico, o qual não pode ser reduzido apenas a uma dimensão física/concreta, conforme Brenner & Schmid (2016). Além disso, de acordo com a Organização das Nações Unidas (2015), estima-se que “em 2050” cerca de 66% da população mundial morará em áreas urbanas. Nesse sentido, é necessário destacar as questões políticas e sociais, com escalas espaciais e temporais diferentes, em torno da problemática ambiental.

A própria aglomeração urbana guarda a potencialidade da racionalização de ações passíveis de apontar para maior sustentabilidade, seja por meio da redução do uso de matéria e energia para produção e consumo, seja por outras formas de interações e dinâmicas sociais, até a busca por novas formas de habitar as cidades. Os autores supracitados ainda destacam o efeito multiplicador da sustentabilidade urbana, dado que as múltiplas relações e articulações internas à cidade permitem que mudanças setoriais tenham impactos amplos na cidade, rebatendo de maneira positiva em vários setores. O destaque dado às cidades, obviamente fundamentais, não significa uma simplificação ao localismo. Na posição de Sathler (2014), às políticas públicas ambientais imediatas foram diretamente relacionadas à competência dos governos locais que representam o nível de governança mais próximo dos cidadãos. Bulkeley & Betsill (2010) acrescentam que é preciso ir além do local, analisando várias escalas de governança para compreender os caminhos para a sustentabilidade urbana, pois muitas vezes, para as demais esferas de governo, o local pode parecer invisível.

Nessa perspectiva de escala de governança, Sathler (2014) salienta, ainda, que para sintonizar

“interesses comunitários” a partir de ações integradas da gestão local é necessário a participação conjunta dos níveis de governo superiores como estados e união. Destaca, no entanto, a esfera local como detentora de decisões mais ágeis em relação às demais esferas (Kates & Wilbanks, 2003). Também ressalta que o envolvimento das comunidades beneficia o desenvolvimento das políticas urbanas, pois o nível local permite a participação das populações atingidas e /ou interessadas por determinada política pública.

Sob a ótica das comunidades, enfatizamos a corrente do novo constitucionalismo latino-americano que, de acordo com Wolkmer & Fagundes,

(...) traduz-se em dar vida às palavras consagradas nos textos formais, que se confirmam nas ações práticas, conduzindo as populações do regime de marginalização política e social a melhores condições de vida; eis o requisito transformador. Desde que também se constituam em processos aglutinadores de forças da cosmovisão histórica do ameríndio ou campesino, na nova ordem constitucional (Wolkmer & Fagundes, 2011, p. 379).

Para os autores, o novo constitucionalismo aparece como forma de suprir o descontentamento do cidadão que ficava às margens dos interesses de classes dominantes. Nesse contexto, Gheller (2015, p. 71) enfatiza que “atualmente as discussões e reivindicações, nos mais diversos espaços públicos nacionais e internacionais, concentram-se nas relações humanas regidas por valores que promovam a inclusão social, política e econômica”.

Ainda, segundo a autora, alguns países sul americanos como o Brasil com a CF/1988, a Colômbia em 1991, a Venezuela em 1999, o Equador em 2008 e a Bolívia mais recentemente em 2009, apre-

sentaram um novo constitucionalismo pautado por posturas focadas nos aspectos sociais, ambientais e democráticos (Gheller, 2015). Wolkmer (2013) esclarece que o vanguardismo do constitucionalismo andino, em especial a exemplo da Constituição do Equador e da Bolívia, tem como enfoque a materialização de novos sujeitos sociais e de práticas biocêntricas. A Constituição do Equador é a grande representante da positivação da visão ecocêntrica, atribuindo direitos à natureza, priorizando a preservação e restauração dos danos.

Wolkmer & Melo (2013) enfatizam o cenário político e jurídico inovador que se construiu ao longo dos últimos anos na América Latina. Decerto, as propostas criativas, cujo foco pautava-se nos direitos sociais capazes de trazer novos horizontes sobre a relação entre Estado, sociedade e natureza, estavam simbolizadas na concepção de “Nuestra América”: a construção de uma vertente andina mais democrática, mais descolonizada e preocupada com a manutenção das origens geopolíticas.

Essa mesma preocupação aparece no Direito Ambiental brasileiro que dialoga com algumas correntes filosóficas que questionam o destinatário do direito, ou seja, a quem o Direito Ambiental visa defender e proteger. Tais correntes propõem uma visão biocêntrica que rompe com o antropocentrismo clássico – que levou o ser humano ao centro de toda a vida terrestre –, projetando-se a partir da possibilidade de dominação da natureza por meio da razão instrumental, com inúmeras consequências ao meio ambiente biótico e abiótico. Para a visão biocêntrica, todas as formas de vida têm a mesma importância, não havendo distinção hierárquica entre a humanidade e os demais componentes da biosfera, passando estes de objetos a sujeitos de direito. O biocentrismo é relacionado por alguns

autores (Leite, 2000; Bello Filho, 2004) à ecologia profunda (deep ecology) em que não há superioridade humana frente à natureza. É importante destacar que, em diferentes momentos, o radicalismo das vertentes mais extremadas da ecologia profunda representa uma barreira ao diálogo com os setores conservadores da economia, da política e da própria sociedade civil.

Autores como Canotilho & Leite (2007) defendem a ideia de que a Constituição de 1988 prioriza o denominado antropocentrismo alargado, com o homem enquanto sujeito de direito, porém infere à responsabilidade ecocêntrica ou biocêntrica. Deste modo, a Carta Constitucional, segundo esses autores, preza pela realização da dignidade humana, o que implica necessidade de proteger, também, determinados valores e interesses ligados ao meio ambiente. Assim, tal como estabelece o art. 225 da CF/88 (Brasil, 1988), o Estado de Direito Ambiental tem como principal atribuição proteger e defender um ambiente ecologicamente equilibrado para as atuais e futuras gerações.

A visão antropocêntrica alargada faz com que o Direito tutele bens jurídicos distintos do humano, contudo, não se deve inferir que o mesmo tornou-se biocêntrico ou ecocêntrico. Esse modelo de antropocentrismo “centra a preservação ambiental na garantia da dignidade do próprio ser humano”, pensando na proteção ambiental justamente para “sobrevivência da própria espécie humana” (Leite, 2007, p. 137). Sob a ótica de uma nova perspectiva entre o homem e a natureza sem extremismos, Leite (2003, p. 76) sugere que o antropocentrismo alargado permite o rompimento de hierarquias e superioridades, viabilizando “uma interação entre os universos distintos e a ação humana”.

Nessa direção, a Lei nº 6.938/81 (Brasil, 1988), que institui a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), simboliza o primeiro grande marco normativo de proteção ambiental, em resposta às discussões e pressões internacionais e de diferentes setores sociais no país, ocorridas, sobretudo, na segunda metade do século XX. Pressões que se materializaram na Constituição Federal de 1988, com o artigo 225. Pela primeira vez na história brasileira, uma Carta Magna trata, de forma específica, o tema do meio ambiente. As leis orgânicas municipais expressam a relevância dada ao tema, pois avançaram em regulamentações ambientais, como mostra Ferreira (2004). Isso evidencia a emergência da problemática e sua inserção nas agendas de governos que passaram a observar a necessidade dessa tratativa. Para Machado (2012), a questão ambiental, em sua integralidade, é um tema obrigatório para os governos e sociedade, pois compromete a atual e as futuras gerações, bem como a qualidade de vida de todos os seres vivos do planeta, ou seja, é uma questão que contempla a tríplice individual, social e intergeracional.

A PNMA trouxe consigo a criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) e, posteriormente, a criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), regulamentado em 1990, já sob os marcos da CF/88, que estabeleceu papéis para órgãos ambientais dos demais entes federados, estados, Distrito Federal e municípios. Ou seja, pode-se dizer que nos últimos 40 anos, o Brasil testemunhou grande avanço no arcabouço legal do setor do meio ambiente, constituindo Política e Sistema Nacionais, Conselhos que se espriam por todo o território, e mais a Política Nacional de Mudanças Climáticas, a Política Nacional de Educação Ambiental, a Política Nacional de Resíduos Sólidos,

a Política Nacional de Mobilidade Urbana, entre outros dispositivos jurídicos setoriais ou tangenciais ao meio ambiente.

Observa-se que a questão ambiental se desenvolve com avanços e retrocessos, no que se refere à consolidação de agendas e sua legitimação junto à sociedade. A forte onda ultraconservadora de extrema direita, que assumiu vários governos em todo mundo no início dessa segunda década do século XXI, parte dela em um movimento negacionista das evidências científicas, representa muito bem um forte momento de retrocesso. No entanto, há agendas ambientais consolidadas e movimentos críticos, vindo sobretudo da sociedade civil organizada e organismos supranacionais, contrários às posturas governamentais anacrônicas. Ainda é importante destacar que não é desprezível neste movimento de avanços e retrocessos, o papel do próprio desenvolvimento tecnológico como alternativa a problemas ambientais. Ou seja, um problema existente, mas que encontrava-se submerso, vem à tona como problema e entra na agenda de discussões e encaminhamentos à medida que já se projetam alternativas futuras, viáveis do ponto de vista tecnológico e econômico. De toda forma, seja em uma perspectiva pró ou cética em relação aos avanços tecnológicos, o papel do Estado é fundamental. Chomsky & Pollin (2020), tratando da crise ambiental climática, defendem o papel do Estado, utilizando diferentes mecanismos reguladores e indutores para combater os impactos e a origem dos problemas. Não se trata de uma ação estatal exclusiva, mas é chave junto à ação do mercado e da sociedade civil. Neste sentido, o Estado em nenhuma de suas instâncias deve se omitir da questão.

Olhando a atuação do Estado, podemos dizer que o setor do meio ambiente viveu um retrocesso

no governo de Jair Bolsonaro, o qual provocou a desregulamentação do setor, o desmantelamento de órgãos, exonerações arbitrárias, ataques públicos de membros do governo e apoiadores a ONGs e órgãos ambientais, asfixia financeira, etc. O ataque ao setor do meio ambiente vem acompanhado de investidas contra a participação da sociedade civil nos fóruns de debate e deliberação sobre suas diretrizes. Foi o que se viu com o Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019, que buscou reduzir o número de conselheiros do CONAMA, de 96 para apenas 23 membros e as cadeiras de representantes da sociedade civil, de 11 para 4. O decreto substituiu o método de escolha das entidades, antes selecionadas por eleição, para sorteio; restringiu o acesso aos assentos às entidades ditas de âmbito nacional; retirou os assentos do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), da Agência Nacional de Águas (ANA), do Ministério da Saúde e de entidades ligadas à questão indígena; reduziu os assentos para os estados, que antes tinham direito a um representante próprio, para um assento por região geográfica (sendo cinco no total); e reduziu de 8 para 2 as vagas por municípios, restrito às capitais. Por fim, extinguiu os cargos de conselheiros sem direito a voto, que eram ocupados por representantes do Ministério Público Federal e Estaduais, e da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados (ANPR, 2021).

O esvaziamento do CONAMA da representação de atores e entidades envolvidas com a questão ambiental fez retroceder conquistas importantes que buscavam, por meio da participação e ação conjunta de atores socioestatais, a solução para problemas socioambientais, que só se agravaram com a desastrosa gestão daquela presidência da

república. Então, apesar dos importantes avanços alcançados em termos de legislação nos anos anteriores, o quadro socioambiental no Brasil mostra-se dramático em diferentes sentidos, os quais são vivenciados cotidianamente nas cidades brasileiras, impactando sobremaneira a qualidade de vida nas cidades, sobretudo das pessoas mais pobres. Acselrad (2009), ao tratar das matrizes discursivas presentes no debate em torno da sustentabilidade, aponta a equidade como uma dessas matrizes, a qual segue princípios de justiça articulado com a ecologia. Tal campo estaria presente na representação das cidades com o espaço de legitimação das políticas públicas urbanas. Decorre disto que a insustentabilidade estaria no descompasso entre a capacidade das políticas públicas em democratizar o acesso a serviços públicos urbanos, bem como expandir infraestruturas capazes de melhorar a qualidade de vida urbana para todos os cidadãos.

O quadro de injustiças ambientais, com forte caráter de racismo ambiental (Paixão, 2004), é estrutural no Brasil. Este é um quadro perverso que ao mesmo tempo em que relega aos mais vulneráveis grande carga de problemas ambientais, retroalimenta sua condição de vulnerabilidade. Foge do escopo do artigo, mas é válido destacar, conforme Beck (2010), que aos conflitos distributivos da sociedade da escassez se sobrepõem os conflitos decorrentes da distribuição do indesejável na sociedade urbana-industrial. Neste esteio, as instituições da modernidade têm falhado, sistematicamente, em controlar os problemas ambientais e criar condições de melhoria de qualidade de vida para a população mais vulnerável.

Diamond (2005) observa que decisões desastrosas, relativas ao meio ambiente, podem ser tomadas por uma série de motivos: “incapacidade

de prever um problema, incapacidade de percebê-lo assim que o problema se manifesta, incapacidade de tentar resolvê-lo após ter sido identificado e incapacidade de ser bem sucedido nas tentativas de solucioná-lo” (Diamond, 2005, p. 523). Parece que a última incapacidade, apresentada pelo autor, é a de maior relevância em nossa sociedade, particularmente no que se refere às políticas ambientais urbanas no Brasil. Neste turbilhão, é urgente ampliar arenas de debates – e não esvaziá-las –, sobre a pauta ambiental com vistas a desenhar soluções criativas e inovadoras para as suas questões. Nossa premissa é a de que quanto mais democrático for o debate sobre políticas públicas, possibilitando diálogo e partilha de experiências entre atores sociais e estatais envolvidos com um dado setor, maiores as chances de sucesso da política pública. Os conselhos gestores são inovações democráticas que abrem espaço para o diálogo de atores estatais e sociais, ampliando as alternativas para o sucesso em todo ciclo da política pública, incluindo o controle e a avaliação de resultados. É disso que falaremos no próximo item.

2.2. Os conselhos municipais de meio ambiente

Desde a Carta Constitucional de 1988, o Estado brasileiro, em alguns períodos mais do que em outros, vem construindo canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios e promovendo articulação com os órgãos de controle interno e externo. O alicerce legal promoveu o desenvolvimento de uma estrutura institucional abrangente para a participação dos cidadãos, que incluiu conselhos gestores, ouvidorias públicas,

conferências de políticas públicas e orçamento participativo. Esta miríade de experiências participativas veio acompanhada de um significativo avanço de pesquisas para o campo (Tatagiba, 2002; Pires, 2011; Almeida & Tatagiba, 2012; Teixeira *et al.*, 2012; Avritzer & Souza, 2013; Almeida *et al.*, 2015; Martelli *et al.*, 2018; Luchmann *et al.*, 2021).

Algumas agendas têm se voltado para os estudos sobre os efeitos ou resultados das experiências participativas na operacionalidade da democracia brasileira. Não à toa tem-se falado em *problema da efetividade* (Avritzer, 2011) ou em *agenda da efetividade* (Gurza Lavalle *et al.*, 2016) com produção considerável de pesquisas que têm abordado as *estratégias de avaliação* de diversos modos e ângulos (Pires, 2011). Também pesquisadores têm avançado na compreensão de que há uma multiplicidade de sentidos para o termo efetividade, e que ampliar o leque de significados implica ampliar as lentes analíticas na avaliação da efetividade das experiências participativas para a qualidade e/ou o aprofundamento da democracia brasileira (Romão & Martelli, 2013; Almeida, 2017; Zorzal & Carlos, 2017; Martelli *et al.*, 2019; Martelli & Coelho, 2021).

Dos vários mecanismos participativos no Brasil, os Conselhos Gestores, assim como os Orçamentos Participativos, tiveram grande destaque nos anos 1990, sendo os conselhos de saúde o paradigma que inspirou a constituição de conselhos em outras áreas como meio ambiente, emprego e renda, assistência social, desenvolvimento rural, educação, planejamento urbano, segurança pública, combate às drogas, entre outras. Há conselhos que tratam da garantia de direitos de crianças e adolescentes, dos negros, dos indígenas, das mulheres, dos portadores de deficiências, dos idosos, entre outros,

como bem resumiu um dossiê sobre o tema (Cortes & Gugliano, 2010). Os conselhos fazem parte da estrutura administrativa das áreas de política pública a que estão vinculados. As agendas dos conselhos, as questões sobre as quais eles têm poder para decidir, e o seu papel institucional são modelados por regras pré-estabelecidas e pelas necessidades criadas pelas características institucionais de cada área. As linhas gerais da dinâmica de trabalho dos conselhos também são determinadas por regras legais e administrativas (Cortes, 2005; Cortes & Gugliano, 2010; Almeida & Tatagiba, 2012).

Olhando a área que nos interessa neste trabalho, destacamos que o pico da onda de criação dos conselhos municipais de meio ambiente se deu somente na segunda metade da década de 2000, embora o CONAMA tenha sido criado já na década de 1980 (Coelho *et al.*, 2019). Na gestão da Ministra Marina Silva (2003-2008), o funcionamento do CONAMA foi intenso e constante, integrando diferentes setores para trabalhar os diversos interesses envolvidos em questões ambientais. O objetivo era promover maior envolvimento de diferentes ministérios, governos estaduais e municipais, sociedade civil, incluindo o setor privado, as ONGs, os povos indígenas, os quilombolas e as comunidades tradicionais, com ênfase em uma ótica compartilhada e participativa. As Conferências e os Conselhos nacionais, estaduais e municipais tiveram um papel relevante no período, expandindo-se pelo território nacional (Abers & Oliveira, 2015; Almeida *et al.*, 2021).

Nunes *et al.* (2012) trazem dados de uma pesquisa com o Conselho Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental de Santo André, Estado de São Paulo, chamando atenção para o fato de que a democratização e municipalização da gestão

ambiental, preconizada pela legislação nacional, oferece oportunidade para que os interesses locais e as peculiaridades ecológicas, econômicas e sociais de cada região sejam levadas em consideração no processo de gestão, rumo à promoção da saúde pública e ambiental.

Também Novicki & Souza (2010) destacam a importância dos Conselhos de Meio Ambiente, especialmente em âmbito Municipal, como espaços institucionais onde os interesses plurais em torno da questão ambiental podem ser captados e podem contribuir para a gestão dos problemas socioambientais locais. Esses espaços teriam potencial para fortalecer a sociedade civil e o interesse público no interior do aparelho de Estado, de modo a colocar na pauta de suas discussões as questões sociais e ambientais sob a lógica da sustentabilidade democrática, via articulação de soluções técnicas e sociais. Esse movimento difere da lógica do mercado que privilegia, sobremaneira, a adoção de procedimentos que dissociam as questões ambientais dos problemas sociais, especialmente no que remete à não problematização dos padrões de produção e consumo em vigência. Contudo, chamam atenção para o fato de que a capacidade dos CMMA de influenciarem a formulação, implementação e avaliação das políticas governamentais esbarram, entre outros aspectos, em disputas diversas que marcam o Estado brasileiro, materializando-se, por conseguinte, na própria estrutura e funcionamento dos órgãos responsáveis pelas diferentes políticas vinculadas à questão ambiental, isto nas três esferas federadas.

Disputas à parte, os conselhos assumiram papel tão relevante nos municípios brasileiros que o Índice de Avaliação Ambiental (IAA), criado pela Secretaria do Meio Ambiente do estado de São Paulo, em 2007, para avaliar a gestão ambiental

municipal, tem como item compulsório instituir conselhos municipais deliberativos, com representação paritária, e com atividades regulares. Sem os conselhos, não há selo "Município Verde Azul", como veremos na próxima seção.

3. Procedimentos metodológicos

A pesquisa teve caráter exploratório e analítico tendo como fonte de referência dados que compõem o Índice de Avaliação Ambiental (IAA) (SMA, 2018) no estado de São Paulo/Brasil nos anos de 2019 e 2020. Este indicador é um recurso metodológico para avaliar, quantificar e classificar numericamente o desempenho das políticas públicas ambientais nos 645 municípios paulistas. Criado em 2007 pela Resolução nº 21 da Secretaria do Meio Ambiente do estado de São Paulo (SMA), o Programa Município Verde, mais tarde rebatizado de Programa município Verde Azul (PMVA), tem o propósito de avaliar a gestão ambiental municipal em cada um dos municípios do estado de São Paulo. Seus resultados são expressos pelo IAA e publicados em um ranking ambiental paulista. O Certificado Município VerdeAzul concedido aos Municípios que alcançam valor igual ou superior a 80 (oitenta) no Índice de Avaliação Ambiental - IAA. Para ser certificado, o Município deve, obrigatoriamente:

I - Instituir, por Lei, o Conselho Municipal de Meio Ambiente, de caráter consultivo, paritário, deliberativo e normativo. O Conselho deverá, ainda, realizar reuniões mensais;

II - Instituir por Lei a Estrutura Executiva Ambiental e implementá-la;

III - Não tirar nota final 0 (zero) em nenhuma das Diretivas Ambientais na Qualificação da Certificação;

IV - Não tirar nota final 0 (zero) em nenhuma das Diretivas Ambientais na Certificação.

O cálculo para se obter o índice, representado pela tabela 01, segundo a Resolução nº 33 da SMA de 2018, é composto pela seguinte fórmula: $IAA = \Sigma IDDC + \Sigma PROC - PA$. Onde: $\Sigma IDDC$ – é a somatória dos Indicadores de Desempenho das Diretivas para a Certificação, cujo valor máximo pode alcançar os 90 (noventa) pontos; $\Sigma PROC$ é a somatória das notas obtidas na Pró-atividade das Diretivas para a Certificação, cujo valor máximo pode alcançar os 09 (nove) pontos; e PA são passivos, ou seja, pendências ambientais de responsabilidade do município. Esse valor varia de 0 (zero) a 20 (vinte), de acordo com os passivos apurados pelo Sistema Ambiental Paulista, com base nos seguintes itens:

a) existência de áreas contaminadas e penalidades aplicadas pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB);

b) pendências em relação ao licenciamento ambiental;

c) não cumprimento de Termo de Compromisso de Recuperação Ambiental (TCRA) - Licenciamento ou Autuação;

d) Índice de Coleta e Tratabilidade de Esgoto da População Urbana do Município (ICTEM);

e) Índice da Qualidade de Aterro de Resíduos (IQR); e

f) Marco Legal mínimo indicado pelo Programa Município VerdeAzul - PMVA.

Ainda, para o cálculo da Certificação, há anteriormente, o cálculo para a Qualificação da Certificação, em que é feito uma análise prévia dos dados provenientes do Sistema Ambiental do estado de São Paulo e documentos comprobatórios apresentados pelos municípios que devem alcançar no mínimo 40 (quarenta) pontos para estarem qualificados.

Considerando um conjunto de variáveis comuns aos 645 Municípios Paulistas, definiram-se dez diretivas do PMVA – tabela 02 -, assim como os parâmetros de cada uma das diretivas. As dez

TABELA 1 – Fórmula do cálculo do Índice de Avaliação Ambiental.

Cálculo	
$IAAc = \Sigma IDDC + \Sigma PROC - PA$	<p>$\Sigma IDDC$ - é a somatória dos Indicadores de Desempenho das Diretivas - IDDC, para a Certificação, cujo valor máximo pode alcançar os 90 (noventa) pontos.</p> <p>$\Sigma PROC$ - é a somatória das notas obtidas na Pró-atividade das Diretivas - PROC para a Certificação, cujo valor máximo pode alcançar os 09 (nove) pontos.</p> <p>PA - São passivos e/ou pendências ambientais de responsabilidade do Município.</p> <p>Este valor varia de 0 (zero) a 20 (vinte), de acordo com os passivos apurados pelo Sistema Ambiental Paulista.</p>

FONTE: São Paulo (2018). Elaborada pelos autores.

diretivas vigentes, estabelecidas pela Resolução nº 33 da SMA de 2018, são:

TABELA 2– As dez diretivas que compõem o cálculo do IAA.

Diretivas	Município Sustentável
	Estrutura e Educação Ambiental
	Biodiversidade
	Conselho Ambiental
	Gestão das águas
	Qualidade do ar
	Uso do solo
	Arborização Urbana
	Esgoto tratado
	Resíduos Sólidos

FONTE: São Paulo (2018). Elaborada pelos autores.

No decorrer dos onze anos do programa, a diretiva do Conselho Municipal foi ganhando representatividade no IAA e, na resolução mais atual, é requisito obrigatório para se obter a certificação. Após o cômputo e ponderações das diretivas, é concedido o Certificado Município Verde Azul aos que alcançam valor igual ou superior a 80 (oitenta) pontos no IAA, dentre os 100 possíveis, como dito anteriormente.

A presente pesquisa, considerando os valores de cada uma das diretivas de forma individual, analisou o comportamento das variáveis tendo a diretiva “Conselho Ambiental” como referência para a análise. Utilizando o coeficiente de correlação de Pearson, correlacionando a diretiva conselho ambiental às demais diretivas e organizando os dados em gráficos de dispersão e gráficos de linhas, analisou-se os dados quantitativos, com foco nos conselhos, sem a pretensão de se estabelecer uma relação causal direta.

O universo de análise foi um conjunto de cidades médias, sedes das regiões administrativas do estado de São Paulo - exceto regiões metropolitanas – que somaram dez municípios - Araçatuba, Araraquara, Barretos, Bauru, Franca, Itapeva, Marília, Presidente Prudente, Registro e São José do Rio Preto: como demonstrado na tabela 03 baixo:

TABELA 3 – Quantidade estimada de habitantes por municípios da amostra.

Cidades	Habitantes (estimativa 2020)
Araçatuba	193.129
Araraquara	238.339
Barretos	123.546
Bauru	379.297
Franca	358.539
Itapeva	94.354
Marília	242.249
Presidente Prudente	230.371
Registro	56.393
São José do Rio Preto	464.983

FONTE: IBGE, 2020. Elaborada pelos autores.

A pesquisa ainda traz uma dimensão documental, analisando, sobretudo, resoluções e decretos vinculados ao PMVA, extraíndo deles informações sobre os conselhos de meio ambiente, uma vez que compõem a diretiva principal deste trabalho. Esses procedimentos nos deram um panorama passível de análise possibilitando inferências sobre os conselhos de meio ambiente no conjunto de diretivas que compõem o IAA e, de forma expandida, sobre a qualidade ambiental dos municípios.

4. Resultados e discussões

A análise dos dados evidencia a forte aproximação entre as variáveis consideradas. Observando o conjunto de dados dos dois anos (2019 e 2020) é possível perceber que as diretivas de maior parte dos municípios oscilam de forma padronizada, ou seja, sem muitas disparidades entre elas em cada um dos municípios. O município de Marília e Presidente Prudente, em 2019, são bem elucidativos: no primeiro caso, todas as variáveis apresentam pontuações muito baixas, e para o segundo, as pontuações são elevadas. Exceções importantes são Araraquara, Bauru e Franca, onde um conjunto de variáveis apresentam notas elevadas, porém algumas variáveis trazem notas baixas, como pode ser verificado nas Figuras 01 e 02, abaixo.

O comportamento dos dados, averiguado nas figuras 01 e 02, mostra que as curvas de cada uma das diretivas oscilam como se estivessem em blocos,

mostrando coesão entre as diretivas em cada um dos municípios considerados. Este fato é bastante evidente em 2019, quando se observa o conjunto dos municípios Barretos, Marília e Registro, apresentando dados com valores baixos, ou seja, com uma avaliação negativa em termos ambientais, de acordo com a avaliação do PMVA para estas diretivas. Por outro lado, Bauru, Presidente Prudente e São José Do Rio Preto, tendendo a um conjunto de dados com valores elevados. Tal comportamento repete-se em 2020, exceção feita, de maneira mais evidente, para Marília, onde observa-se grande variação entre a diretiva “Município Sustentável”, com nota elevada (10,0) e “Gestão das Águas”, com nota baixa (2,04), e Registro onde a diretiva “Resíduos Sólidos” destoa das demais. Nos dados de 2019, Araçatuba e Araraquara também apresentaram um comportamento divergente em relação ao conjunto

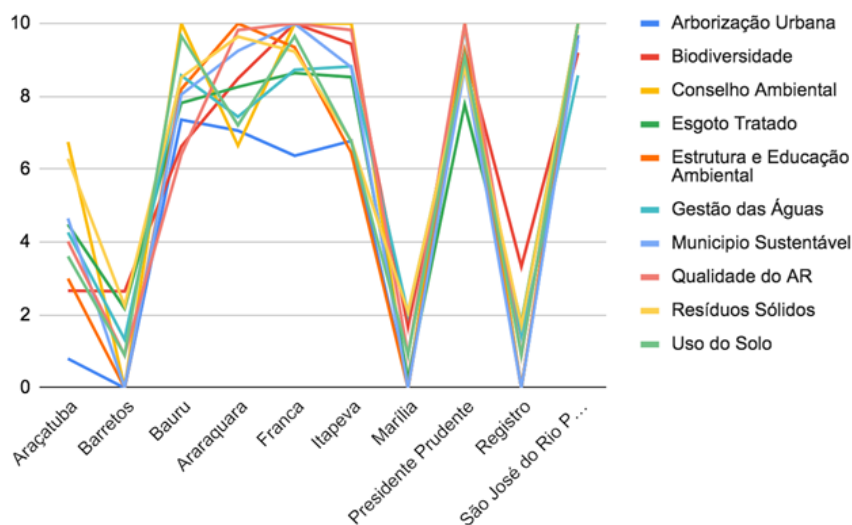


FIGURA 1 – Pontuação das Diretivas do Índice de Avaliação Ambiental em 2019 nos Municípios selecionados.

FONTE: Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SP), 2020. Elaborada pelos autores.

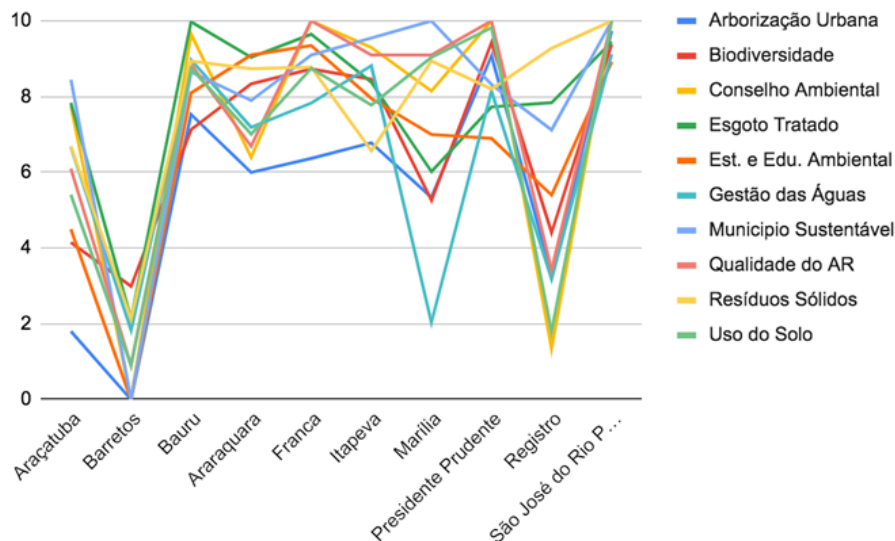


FIGURA 2 – Pontuação das Diretivas do Índice de Avaliação Ambiental em 2020 nos Municípios selecionados.

FONTE Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SP), 2020. Elaborada pelos autores.

de cidades avaliadas. No caso de Araçatuba, há uma nota mais elevada na diretiva “Conselho Municipal”, porém as demais diretivas apresentam valores muito baixos, exceção feita aos resíduos sólidos. É importante salientar que no caso de Araçatuba, ainda que o valor alcançado pela variável conselho seja o maior do conjunto na cidade, o valor em si é baixo quando comparado com as cidades de melhor desempenho. Para Araraquara, ocorre o inverso. A variável conselho é a mais baixa de todo o conjunto de diretivas do município, seguida por arborização urbana e uso do solo, o que não impediu o município de alcançar valores relativamente bons em outras diretivas e IAA final elevado acima dos 80 pontos. Tal fato altera-se em 2020, como mostra a figura 2.

Outro aspecto a ser destacado é que nas cidades com conselhos fragilizados (com nota abaixo de oito pontos ou inexistente), o resultado do IAA

para o período foi bastante negativo, as tabelas 04 e 05 evidenciam este comportamento.

Das cinco cidades que obtiveram nota inferior a oito na diretiva conselho, em 2019, quatro delas também não conseguiram atingir a nota mínima para se enquadrarem como cidades com responsabilidades sobre o meio ambiente; logo, não alcançaram o selo Cidade Verde Azul. Novamente, exceção feita ao município de Araraquara que, com nota de 6,65 pontos na diretiva conselho, ainda assim atingiu mais de 80 pontos no cômputo geral do IAA, indicando bom desempenho em algumas das demais diretivas e sem as deduções no quesito passivo ambiental. No entanto, para o ano de 2020, o município obteve uma queda de desempenho no IAA de 8,84%, em relação a 2019, posicionando-se no grupo de municípios fora da obtenção do selo Cidade Verde Azul, reforçando o exposto de que

TABELA 4 – Pontuações das dez diretivas do Índice de Avaliação Ambiental do ano de 2019.

Sedes Administrativas	IAA (2019)	Arborização Urbana	Biodiversidade	Conselho Ambiental	Esgoto Tratado	Est. e Edu. Ambiental	Gestão das Águas	Município Sustentável	Qualidade do AR	Resíduos Sólidos	Uso do Solo
Araçatuba	40,55	0,8	2,67	6,75	4,49	3	4,27	4,65	4,02	6,29	3,61
Barretos	10,21	0	2,65	0	2,18	0	1,33	0	0,9	2,25	0,9
Bauru	81,2	7,36	6,63	10	7,82	8,2	8,57	8,05	6,4	8,52	9,65
Araraquara	83,82	7,06	8,49	6,65	8,26	10	7,44	9,25	9,82	9,64	7,21
Franca	91,97	6,37	10	10	8,64	9,35	8,73	10	10	9,23	9,65
Itapeva	82,16	6,78	9,44	10	8,53	6,45	8,82	8,8	9,82	6,77	6,75
Marília	7,86	0	1,67	0	0,27	0	2,04	0	0,9	2,08	0,9
Presidente Prudente	91,71	9,93	9,25	10	7,77	9,2	8,85	8,8	10	8,81	9,1
Registro	10,06	0	3,33	0	1,79	0	1,43	0	0,9	1,71	0,9
São José do Rio Preto	97	9,68	9,2	10	9,99	10	8,58	9,55	10	10	10

FONTE: Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SP), 2020. Elaborada pelos autores.

TABELA 5 – Índice de Correlação entre a diretiva conselhos e o Índice de Avaliação Ambiental de 2019 e demais diretivas.

Diretivas	Conselhos	IAA
Arborização	0,880182774	0,9588292089
Biodiversidade	0,8524231239	0,9461489771
Esgoto tratado	0,9395675436	0,9831105968
Estrutura e Educação	0,8983928102	0,9827043627
Gestão das águas	0,9694583716	0,9868128367
Município sustentável	0,955919833	0,9921138573
Qualidade do ar	0,9083160102	0,9768007244
Resíduos Sólidos	0,9200607733	0,9667561914
Uso do solo	0,9436789002	0,9768900506

FONTE: Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SP), 2020. Elaborada pelos autores.

baixas notas atingidas pela diretiva conselho resultam em IAA's fragilizados. Destaca-se, ainda, que Araraquara apresentou o pior desempenho, de 2019 para 2020, entre as cidades analisadas (tabela 06). Para os dados de 2020, das cinco cidades que não atingiram os 80 pontos, quatro delas apresentaram a diretiva conselho abaixo de oito pontos.

Ao passar a análise para o coeficiente de correlação, os dados apresentaram forte ou muito forte correlação positiva em todo o seu conjunto em ambos os anos analisados. É válido lembrar que o coeficiente de correlação pode variar de -1 a 1. Quanto mais próximo a -1 a correlação é negativa, ou seja, à medida que uma variável aumenta, a outra variável diminui. Quanto mais próximo a 1 a correlação é positiva, ou seja, se uma variável aumenta, a outra também tende a aumentar. Quando o coefi-

TABELA 6 – Evolução do Índice de Avaliação Ambiental dos anos de 2019 e 2020.

Sedes Administrativas	IAA		
	2019	2020	Evolução
Araçatuba	40,55	59,36	46,39%
Barretos	10,21	10,88	6,56%
Bauru	81,2	81,57	0,46%
Araraquara	83,82	76,41	-8,84%
Franca	91,97	88,56	-3,71%
Itapeva	82,16	82,7	0,66%
Marília	7,86	70,89	801,91%
Presidente Prudente	91,71	87,58	-4,50%
Registro	10,06	47,1	368,19%
São José do Rio Preto	97	96,61	-0,40%

FONTE: Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SP), 2020. Elaborada pelos autores.

ciente é próximo de zero, não há correlação entre as variáveis. A tabela 07 apresenta o coeficiente de correlação entre a diretiva conselhos e as demais diretivas, evidenciando a linearidade positiva em todas, tanto em 2019 quanto em 2020. Ainda que todas tenham apresentado uma correlação positiva, há variações dentro do conjunto, sendo possível averiguar um coeficiente de 0,58 na diretiva de resíduos sólidos em 2020, até 0,99 para qualidade do ar no mesmo ano. Porém, na média, a forte correlação é evidenciada. A média do coeficiente de correlação em 2019 foi de 0,92 e em 2020 foi de 0,83. Mesmo que não seja possível estabelecer uma relação de causalidade direta entre a diretiva conselho e as demais diretivas, a análise sugere que a existência de conselhos de meio ambiente nos municípios resulta em melhores notas gerais.

Os dados da pesquisa possibilitam duas inferências explicativas:

TABELA 7 – Comparativo das pontuações da diretiva Conselho Ambiental nos anos de 2019 e 2020.

Sedes Administrativas	Conselho Ambiental	
	2019	2020
Araçatuba	6,75	7,75
Barretos	0	0
Bauru	10	9,65
Araraquara	6,65	6,4
Franca	10	10
Itapeva	10	9,3
Marília	0	8,15
Presidente Prudente	10	10
Registro	0	1,35
São José do Rio Preto	10	10

FONTE: Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SP), 2020. Elaborada pelos autores.

1) gestões municipais comprometidas com a qualidade de vida urbana e que apresentam forte compromisso com a democracia, também apresentam maior preocupação geral com as questões relacionadas à problemática ambiental. Há, portanto, maiores esforços para a melhoria em diferentes dimensões que tocam em todas diretivas;

2) a variável referente ao papel do conselho é chave na normatividade de composição do índice, uma vez que o conselho é o lócus de discussão de todas as demais diretivas, influenciando-nas. O conselho municipal de meio ambiente tem ainda como prerrogativa a avaliação e validação dos documentos comprobatórios referentes ao Programa Município Verde e Azul apresentados à Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo. Destacamos ainda que para se obter pontuação na diretiva conselho é necessário a participação de seus membros em, ao menos, uma reunião do Conselho

Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) ou do Programa Município Verde Azul. A premissa é de que a presença dos conselheiros municipais nesses espaços permite acesso a um leque mais amplo de informações e participação nos debates, o que pode ajudar a qualificar as discussões e decisões sobre o tema em âmbito municipal.

A observação dos dados do conjunto de cidades estudadas, mostra que das três cidades que obtiveram nota zero na diretiva conselho, nenhuma conseguiu alcançar IAA elevado. A fragilidade desses conselhos pode ser um sinal da desarticulação de atores chaves nas discussões em torno da temática do meio ambiente, o que poderia ter como consequência o fracasso em conseguir levar para dentro da gestão pública o debate ambiental ou, se conseguir entrar na agenda do município, melhor qualificá-lo.

A partir do conjunto de dados quantitativos apresentados e considerando a normativa do Programa Município Verde Azul no que se refere à obrigatoriedade da presença de conselhos ambientais ativos, pode-se inferir que a existência dessa instituição participativa representa um importante papel frente às demais questões ambientais, o que, por sua vez, tem refletido nas outras diretivas que compõem o IAA de cada município. Entretanto, enfatiza-se que na presente pesquisa não houve variável que possibilitasse mensurar qualitativamente os dados; o foco se deu na análise quantitativa das diretivas que compõem o PMVA, a partir dos dados compilados pela SMA do Estado de São Paulo. Certamente, uma pesquisa qualitativa sobre os conselhos, que tome como objeto de análise atas, entrevistas, participação em reuniões entre outras ações, pode trazer refinamentos que se somem às análises aqui desenvolvidas.

5. Considerações finais

Ao se adotar um sistema de indicadores como o IAA como referência para a análise de uma dimensão chave para as políticas públicas – a atividade de conselhos municipais de meio ambiente -, é importante que se tenha clareza sobre alguns aspectos:

- i) o IAA é um indicador composto, ou seja, aglutina vários indicadores em sua composição;
- ii) todo indicador social corresponde a um conjunto de escolhas de variáveis e algoritmos relativos aos seus objetivos e possui uma natureza social e, não seria exagerado dizer, política.

Como defende Jannuzzi (2001), a montagem de um sistema de indicadores envolve decisões metodológicas, passíveis de sintetização em quatro etapas: formas de operar um conceito abstrato ou uma temática; formas de abordar e operar o conceito, tratado de forma quantitativa; fonte de dados; e trabalho estatístico na composição do indicador. Conhecer tais etapas é chave para o trabalho com o indicador. Cientes dessas características, da estrutura de formulação do IAA e da normatividade que o regulamenta, é possível dimensionar a extensão dos resultados alcançados com esta pesquisa, bem como, apontar para a necessidade de novos estudos que articulem a existência e o funcionamento dos conselhos municipais de meio ambiente com resultados em diferentes dimensões ambientais no município.

Ao voltarmos o olhar para a problemática e a proposição inicial da pesquisa, a qual intuía que a existência de conselhos municipais de meio ambiente ativos melhoraria os resultados das demais

dimensões ambientais no município, verificou-se que a proposição inicial mostrou-se verdadeira. A organização e a tabulação dos dados, bem como a operação estatística com o coeficiente de correção, apontaram para grande importância da diretiva conselhos na variação das demais diretivas. Por conseguinte, é possível dizer que a existência de conselhos municipais de meio ambiente pode melhorar as políticas públicas locais de meio ambiente.

No entanto, ainda que a hipótese inicial tenha sido positiva, este trabalho sugere estudos complementares:

i) um estudo quantitativo cuja amostra fosse expressiva em relação ao conjunto de municípios do Estado de São Paulo, inclusive considerando municípios de dimensões populacionais e posições diferentes na hierarquia urbana, e

ii) uma análise qualitativa da ação dos conselhos com o intuito de validação dos resultados alcançados nesta pesquisa.

Como já salientado, o principal interesse aqui não foi estabelecer uma relação causal direta entre a existência de conselhos e as demais diretivas, mas apresentar um quadro geral do comportamento das variáveis consideradas, com o intuito de apresentar um resultado que instigue o estudo dos processos que envolvem as tomadas de decisão dos conselhos que, certamente, são estimulantes e permeados por atores, interesses e movimentos não captados por esta pesquisa.

O foco desta pesquisa foi as cidades médias, sedes regionais em suas respectivas regiões administrativas. Outras pesquisas poderão focar a dinâmica e o comportamento dos conselhos municipais de meio ambiente em cidades em outras posições

dentro da hierarquia urbana e, também, de forma regionalizada, relacionando-os com o IAA. Sem dúvida alguma, posicionar os conselhos e entender sua capilaridade e impacto nas políticas públicas locais mostra-se fundamental para a agenda ambiental e para os estudos sobre efetividades dessas instâncias participativas nas políticas públicas, especialmente em momento de inflexão democrática, como se viveu no Brasil nesta segunda década do século XXI.

Referências

Abers, R. N.; Oliveira, M. S. de. Nomeações políticas no ministério do meio ambiente (2003-2013): interconexões entre ongs, partidos e governos. *Opinião Pública*, 21(2), 337-364, 2015.

Acseelrad, H. Sentidos da sustentabilidade urbana. In: Acseelrad, H. (Org.). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas públicas*. Rio de Janeiro: Lamparina, p. 43-70, 2009.

Almeida, C.; Tatagiba, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social & Sociedade*, 109, 68-92, 2012.

Almeida, C.; Cayres, D.; Tatagiba, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. *Lua Nova*, 94, 255-294, 2015.

Almeida, D. C. R. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a política nacional de participação social. Brasília: *Sociedade e Estado*, 32(3), 649-680, 2017.

Almeida, C.; Martelli, C. G.; Coelho, R. Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 35, e244194, 1-36, 2021.

ANPR – Associação Nacional dos Procuradores da República. O papel do MPF no Conama e a importância da participação social em sua composição, 2021. Disponível em: <<https://anpr.org.br/imprensa/noticias/25366-o-papel-do-mpf-no-conama-e-a-importancia-da-participacao-so>

cial-em-sua-composicao. Acesso em: fev. 2022.

Avritzer, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: Pires, R. R. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, p. 14-37, 2011.

Avritzer, L.; Souza, C. H. L. (Orgs.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: IPEA, 2013.

Beck, U. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2010.

Bello Filho, N. de B. Teoria do direito e ecologia: apontamentos para um direito ambiental no século XXI. In: Ferreira, H. S.; Leite, J. R. M. (Orgs.). *Estado de direito ambiental: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

Branco, M. L. C. As cidades médias no Brasil. In: Spósito, E. S.; Spósito, M. E. B.; Sobarzo, O. (Org.). *Cidades médias: produção do espaço urbano e regional*. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

Brasil. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Brasília: DOU de 2/9/1981.

Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Atlas, 11. ed. 1998.

Brasil. *Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010*. Dispõe sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília: DOU de 3/8/2010.

Brenner, N.; Schmid, C. La era urbana en debate. *Revista EURE*, 42(127), 307-339, 2016. doi: 10.4067/S0250-71612016000300013

Bulkeley, H.; Betsill, M. Rethinking sustainable cities: multilevel governance and the 'urban' politics of climate change. *Environmental Politics*, 14(1), 42-63, 2010. doi: 10.1080/0964401042000310178

Canotilho, J. J. G.; Leite, J. R. M. (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

Catelan, M. J. *Heterarquia urbana: interações espaciais interescalares e cidades médias*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/109282>>. Acesso em: out. 2020.

net/11449/109282>. Acesso em: out. 2020.

Chomsky, N.; Pollin, R. *Crise climática e o green new deal global*. Rio de Janeiro: Roça Nova, 2020.

Coelho, R. et al. A participação conselhistas no Brasil: uma proposta de análise por meio do Índice de Potencial Participativo dos Conselhos nos municípios (IPPC). In: *Anais do Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas*. Porto Alegre, 10-13 de set., 2019.

Cortes, S. M. V. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. *Educar em Revista*, 25, 143-174, 2005.

Cortes, S. V.; Gugliano, A. Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. *Sociologias*, 12(24), 44-75, 2010.

Diamond, J. *Colapso: como as sociedades escolhem o fracasso ou o sucesso*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2005.

Ferreira, L. C. Dimensões humanas da biodiversidade: mudanças sociais e conflitos em torno de áreas protegidas no Vale do Ribeira, SP, Brasil. *Ambiente & Sociedade*, 7(1), 47-66, 2004.

Gheller, J. C. K. O novo constitucionalismo e sua aproximação com as políticas sociais, com ênfase no Programa Bolsa Família. In: Wolkmer, A. C.; Caovilla, M. A. L. (Orgs.). *Temas atuais sobre o constitucionalismo latino-americano*. São Leopoldo: Karywa, 2015.

Giddens, A. *As consequências da modernidade*. São Paulo: UNESP, 1991.

Gurza Lavalle, A.; Barone, L. Conselhos, associações e desigualdade. In: Arretche, M. (Org.). *Trajetórias das desigualdades: quanto o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora Unesp, 2015. p. 51-76

Gurza Lavalle, A.; Voigt, J.; Serafim, L. O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. *Revista Dados*, 59(3), 609-650, 2016.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE cidades: estimativa censo brasileiro de 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

- Jannuzzi, P. M. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. Campinas: Editora Alínea, 2001.
- Kates, R. W.; Wilbanks, T. J. Making the global local: responding to climate change concerns from the ground up. *Local Environment*, 45(3), 12-23, 2003.
- Leite, J. R. M. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.
- Leite, J. R. M. Sociedade de risco e estado. In: Canotilho, J. J. G.; Leite, J. R. M. (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva: 2007.
- Leite, P. R. *Logística Reversa*. São Paulo: Prentice Hall, 2003.
- Luchmann, L.; Almeida, C.; Gimenes, E. Associativismo e conselhos gestores no Brasil. In: Martelli, C.; Jardim, M. C.; Gimenes, E. (Orgs.). *Participação política e democracia no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018.
- Luchmann, L.; Martelli, C. G., Taborda, L. Desafios do orçamento participativo: um estudo no Brasil (Araraquara-SP) e em Portugal (Cascais). *Estudo sociológico*, 26(50), 213-251, 2021.
- Machado, A. de Q. *Licenciamento ambiental: atuação preventiva do estado à luz da Constituição da República Federativa do Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.
- Marques, L. *Capitalismo e colapso ambiental*. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2015.
- Martelli, C.; Jardim, M. C.; Gimenes, E. (Orgs.). *Participação política e democracia no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018.
- Martelli, C. G.; Coelho, R. Avaliar o quê? Os vários sentidos de efetividade no campo de estudos da participação. *Opinião Pública*, 27(2), 623-649, 2021.
- Martelli, C. G.; Almeida, C.; Luchmann, L. The meanings of representation and political inclusion in the conferences of public policies in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, 13(1), 1-23, 2019.
- Novicki, V.; Souza, D. B. Políticas públicas de educação ambiental e a atuação dos conselhos de meio ambiente no Brasil: perspectivas e desafios. *Avaliação de Políticas Públicas Educacionais*, 18(69), 711-736, 2010.
- Nunes, M. R.; Philippi Jr. A.; Fernandes, V. A atuação de conselhos do Meio Ambiente na gestão ambiental local. *Saúde e Sociedade*, 21(3), 48-60, 2012.
- ONU – Organização das Nações Unidas. Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. 2015. Disponível em: <<https://brasil.un.org/>>. Acesso em: nov. 2020.
- ONU – Organização das Nações Unidas. *New urban agenda*. Plano urbano de Quito. A/RES/71/256, 2017.
- Orsi, R. A. Problemas socioambientais e a dimensão política do espaço. *Revista do Programa de Pós-graduação da Universidade Federal Fluminense - GEOgraphia*, 18(36), 108-127, 2016. doi: 10.22409/GEOgraphia2016.v18i36
- Paixão, M. O verde e o negro: a justiça ambiental e a questão racial no Brasil. In: Acsegrad, H.; Herculano, S.; Pádua, J. A. (Orgs.). *Justiça ambiental e cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. p. 159-168.
- Pires, R. R. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, IPEA, 2011.
- Ribeiro, W. C. Cidades ou sociedades sustentáveis? In: Carlos, A. F.; Carreras, C. (Orgs.). *Urbanização e mundialização: estudos sobre a metrópole*. São Paulo: Contexto, 2005.
- Romão, W.; Martelli, C. G. Estudos sobre as instituições participativas: o debate sobre sua efetividade. *Revista Pensamento & Realidade*, 28(1), 124-143, 2013.
- Romeiro, A. R. Evitar o colapso ambiental requer o fim do capitalismo? Resenha. *Revista Economia e Sociedade*, 28(1), 285-289, 2019. doi: 10.1590/1982-3533.2019v28n1art13.
- Sanfeliu, C. B.; Tomé, J. M. L. Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias. *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 8(165), 2004. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-165.htm>>. Acesso em: out. 2020.
- São Paulo. *Resolução SMA nº 33, de 28 de março de 2018*. Estabelece procedimentos operacionais e parâmetros de

avaliação da qualificação no âmbito do Programa Município VerdeAzul. São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/legislacao/2018/03/resolucao-sma-33-2018/>>. Acesso em: set. 2020.

Sathler, D. Repercussões locais das mudanças climáticas globais: urbanização, governança e participação comunitária. *Caminhos de Geografia*, 15(51), 2014. Disponível em: <<https://seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/26626>>. Acesso em: jan. 2022.

Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente. As pontuações do Programa Município VerdeAzul, São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/verdeazuldigital/pontuacoes/>>. Acesso em: set. 2020.

Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente. Programa Município VerdeAzul: O Programa. 2020. Disponível em: <<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/verdeazuldigital/o-projeto/>>. Acesso em: set. 2020.

Sposito, M. E. B.; Elias, D.; Soares, B. R. (Orgs.). *Agentes econômicos e reestruturação urbana e regional* - Passo Fundo e Mossoró. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

Tatagiba, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: Dagnino, E. (Ed.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

Teixeira, A. C. C.; Souza, C. H. L. de; Lima, P. *Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais*. Brasília: IPEA, 2012.

Wolkmer, A. C.; Fagundes, L. M. Tendências contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: estado plurinacional e pluralismo jurídico. *Pensar: Revista de Ciências Jurídicas*, 16(2), 371-408, 2011.doi: 10.5020/23172150.2012.371-408

Wolkmer, A. C.; Melo, M. P. (Org.). *Constitucionalismo latino-americano: tendências contemporâneas*. Curitiba: Juruá, 2013.

Zorzal, G.; Carlos, E. Audiências públicas do legislativo estadual: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação. *Revista de Sociologia e Política*, 25(64), 23-46, 2017.