



**POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL E A NECESSIDADE DO
MONITORAMENTO: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PROGRAMA MUNICÍPIO
VERDEAZUL**

**ENVIRONMENTAL PUBLIC POLICY AND THE NEED FOR MONITORING: AN
ANALYSIS FROM THE BLUE-GREEN MUNICIPALITY PROGRAM**

<i>Recebido em:</i>	11/03/2022
<i>Aprovado em:</i>	14/06/2023

Izabela Cristina Sales¹

Lucas de Souza Lehfeld²

Juvêncio Borges Silva³

RESUMO

Com o advento da Constituição Federal de 1988 e o enaltecimento dos direitos sociais e a constitucionalização de políticas públicas, a temática da atuação do Estado para a concreção de direitos se tornou mais evidente na sociedade brasileira de modo a ensejar uma análise jurídica mais detalhada acerca do tema. Deste modo, partindo do referencial teórico da análise das políticas públicas a partir de uma conotação jurídica, tal como realizada por Maria Paula Dallari Bucci e, considerando o panorama normativo doméstico relativo ao direito-dever ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, realiza-se pesquisa bibliográfica, a partir do método dedutivo, a qual tem por objeto proceder a análise crítica acerca do Programa Município Verde Azul instituído pelo Governo do Estado de São Paulo no ano de 2007, e, em consequência, apresentar os motivos pelos quais se entende, tal como

¹ Mestranda em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP, bolsista PROSUP/CAPES.

² Pós-Doutor em Direito pela Universidade de Coimbra (POR). Doutor em Direito pela PUC/SP. Docente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Ribeirão Preto (Mestrado e Doutorado). Coordenador do Curso de Direito do Centro Universitário Barão de Mauá. Advogado. E-mail: lehfeld@unaerp.br / lucasl@baraodemaua.br

³ Pós-doutor em direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Doutor pela UNESP. Mestre pela Unicamp. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Franca. Graduado em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia de Passos. Docente do Programa de Mestrado e Doutorado em Direitos Coletivos e Cidadania da Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP. Membro Associado do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito - CONPEDI. Editor Adjunto das Revistas Paradigma e Reflexão e Crítica do Direito.



Ana Paula de Barcellos, pela necessidade de monitoramento de ações governamentais – políticas públicas e/ou programas – a fim de que as metas sejam efetivamente atingidas.

PALAVRAS-CHAVE: Política pública; implementação; monitoramento;

ABSTRACT

With the advent of the Federal Constitution of 1988 and the enhancement of social rights and the constitutionalization of public policies, the theme of the State's performance for the realization of rights became more evident in Brazilian society in order to give rise to a more detailed legal analysis. about the topic. Thus, starting from the theoretical framework of the analysis of public policies from a legal connotation, as carried out by Maria Paula Dallari Bucci and, considering the domestic normative panorama related to the right-duty to an ecologically balanced environment, a bibliographic research is carried out , from the deductive method, which aims to carry out a critical analysis about the Municipality Verde Azul Program established by the Government of the State of São Paulo in 2007, and, consequently, to present the reasons why it is understood, such as Ana Paula de Barcellos, for the need to monitor government actions – public policies and/or programs – so that the goals are effectively achieved.

KEYWORDS: Public policy; Implementation; monitoring;

1 INTRODUÇÃO

Há quase cinquenta anos após a primeira grande Convenção Internacional realizada na cidade de Estocolmo, na Suécia (1972) ⁴, que teve como matéria central a preocupação com o meio ambiente e os recursos naturais, ainda existem debates acirrados acerca do tratamento dado ao meio ambiente pela sociedade e agentes governamentais. A partir do relatório de Brundtland e a apresentação de delimitação conceitual do *desenvolvimento sustentável*, o entendimento comum de atuação por parte dos Estados e de toda a sociedade na busca do equilíbrio entre sociedade, economia e meio ambiente passou a ficar mais evidente.

⁴ Há certo consenso na literatura no sentido de que as preocupações com o meio ambiente, a partir de uma análise global, se tornaram mais evidentes com a Convenção de Estocolmo, na Suécia, no ano de 1972. Antes desse período, parte da literatura indica a existência da preocupação ambiental ligada, principalmente, às fontes de energia não renováveis (tais como petróleo e carvão mineral), oportunidade em que era utilizado o termo “sustentável” para fazer referências à necessidade de se preservar as fontes de energia para as gerações atuais e futuras – “sustentabilidade” e “desenvolvimento sustentável” estavam alocados dentro do termo “sustentável” (FEIL; SCHREIBER, 2017).



No plano doméstico o sistema infraconstitucional, encabeçado pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938 de 1981), já previa dispositivos resguardados da natureza, no entanto, é cediço que com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a consequente transposição da temática à alçada constitucional o caráter dúplice de direito-dever do meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto expressamente no *caput* do artigo 225, cuja redação é berço principiológico para diversas abordagens jurídicas, dentre eles o princípio da responsabilidade intergeracional do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim, o compromisso da busca por uma sociedade desenvolvida de forma sustentável, em âmbito interno normativo passou a ser de atribuição legislativa concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal (artigo 24, inciso VI, da Constituição Federal de 1988), mas também aos Município no tocante à complementação de questões atinentes ao interesse local (artigo 30, incisos I, II, da Constituição Federal de 1988).

No entanto, é cediço que a norma, por si só, em que pese seu caráter cogente e imperativo, por vezes não se mostra meio hábil a atingir os fins desejados, motivo pelo qual, não raras as vezes o Poder Público se vale de “mecanismos” como as políticas públicas para alcançar e concretizar direitos sociais, coletivos e difusos – incluindo-se, pois, o direito ao desenvolvimento sustentável e/ou meio ambiente ecologicamente sustentável. Ocorre que a análise de conotação jurídica das políticas públicas há muito vem sendo campo espinhoso tanto dentro da técnica doutrinária como no campo jurisprudencial, visto que as discussões são travadas a partir da possibilidade (ou não) da judicialização da política, cuja discussão possui evidente caráter normativo constitucional, mas, ao mesmo tempo, também está, em grande medida, abarcada pelos atributos da conveniente e oportunidade intrínseco aos atos administrativos a elas – políticas públicas – vinculados.

É neste contexto, pois, que surge a necessidade de se proceder a análise técnica acerca do objeto em estudo, de modo que, “se a prática do direito não tem pretensões de rigor científico, à ciência do direito não é negado ver além do fato posto, desvendando estruturas até então ocultas aos olhos do leigo” (BUCCI, 2006, p. 22).

Assim, partindo do referencial teórico da análise das políticas públicas a partir de uma conotação jurídica, tal como realizada por Maria Paula Dallari Bucci e, considerando o



panorama normativo doméstico relativo ao direito-dever ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, realiza-se pesquisa bibliográfica, a partir do método dedutivo, a qual tem por objeto proceder à análise crítica acerca do Programa Município Verde Azul instituído pelo Governo do Estado de São Paulo no ano de 2007, e, em consequência, apresentar os motivos pelos quais se entende, tal como Ana Paula de Barcellos, pela necessidade de monitoramento de ações governamentais – políticas públicas e/ou programas – a fim de que as metas sejam efetivamente atingidas.

2 A RELAÇÃO DAS POLÍTICAS COM OS DIREITOS SOCIAIS.

Em cenário Constitucional, fartas são as análises acerca dos direitos individuais e coletivos exaltados pela novo Texto Cidadão de 1988, de modo a cumprir observar, com maior ênfase, neste primeiro momento, a correlação entre a transcendencialidade dos direitos de segunda e terceira dimensões e a necessidade de atuação por parte do Poder Público – principalmente a partir de políticas públicas – para a concreção dos direitos reconhecidos pelo Constituinte Originário.

Em que pese as críticas acerca da terminologia das gerações dos Direitos Humanos cunhada por Karel Vasak, é cediço se tratar de temática amplamente difundida no direito doméstico, cuja abordagem se afigura didática e elucidativa ao estudo ora realizada.

Se os direitos de primeira dimensão – civis e políticos – são vistos a partir de uma posição libertária frente ao Estado; os direitos de segunda geração manifestam-se a partir de uma reivindicação coletiva por direitos sociais, econômicos e culturais. Acerca do tema Maria Paula Dallari Bucci entende que os direitos sociais (tipicamente de segunda dimensão) do século XX, são os denominados “direitos-meio”, pois sua principal função é “assegurar que toda pessoa tenha condições de gozar os direitos individuais de primeira geração” (2006, p. 03). Por sua vez, os direitos de terceira dimensão, cujo caráter transcendente é tipicamente intrínseco, convolam em duas observações importantes: ao mesmo tempo em que a sociedade se depara com direitos que possuem, simultaneamente, titularidade individual e transindividual (coletiva) (SARLET, 2018, p. 226), ou seja, direitos que transcendem à simples subjetividade do indivíduo; há, também, reivindicação da atuação do Estado para



resguardar e concretizar direitos – cuja atuação é realizada por meio, preponderantemente, de políticas públicas.

Acerca dos direitos de terceira dimensão, Bonavides observa, a partir da análise da doutrina de Karel Vasak, cuja dimensionalidade é construída sob o prisma da fraternidade⁵, que se trata de direitos dotados de altíssimo grau de humanismo e universalidade; que não se destinam à proteção, especificamente, de sujeitos determinados – individual ou coletivamente – mas têm, por destinatários, “o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta” (BONAVIDES, 2011, p. 569).

Referidos direitos característicos da fraternidade ou solidariedade são atrelados à ideia de direitos-deveres (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2018, p. 726). Este caráter dúplice é manifestado a partir do reconhecimento de que não cabe tão somente ao Estado a responsabilidade da tutela ecológica, como incumbe, também, a todos os cidadãos de forma indistinta o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a responsabilidade de manutenção deste equilíbrio de forma sustentável às presentes e futuras gerações.

Tem-se, portanto, a “transgeracionalidade” dos direitos de terceira dimensão, tal como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225 da Constituição Federal de 1988), cujo caráter é aferido a partir da íntima relação de extensão de direitos para com os cidadãos ainda não nascidos “envolvendo cada indivíduo na perspectiva temporal da humanidade, por isso intitulados ‘direitos transgeracionais’” (BUCCI, 2006, p. 03). A responsabilidade intergeracional atribuída a todos – Estado e cidadãos – é posta em evidência de modo a enaltecer a necessidade de se proceder ao desenvolvimento sustentável sob pena de a qualidade de vida não ser sustentada.

Ingo Sarlet ao tecer considerações acerca do meio ambiente equilibrado e saudável, a partir da análise da doutrina e jurisprudência brasileiras, apresenta que houve a consolidação –perspectiva subjetiva –, de ser “um direito fundamental em sentido amplo, ao qual se encontram associados um conjunto diferenciado e complexo de posições subjetivas

⁵ Cumpre a referência de que a utilização da terminologia “fraternidade” para designar os direitos de terceira dimensão não é unânime, isto porque, conforme observa Bonavides “a expressão que Etienne-R Mbaya, o brilhante jusfilósofo de Colômbia, formulador do chamado ‘direito ao desenvolvimento’, usa para caracterizar os direitos de terceira geração é solidariedade e não fraternidade” (BONAVIDES, 2011, p. 570).



específicas, de natureza prestacional (positiva) e defensiva (negativa)” (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2018, p. 724).

Neste contexto, a observação teórica da classificação dos direitos muito se atrela ao surgimento da necessidade de se colocar na pauta das discussões jurídicas a atuação do Estado, por meio de políticas públicas, para a concreção de direitos fundamentais – principalmente direitos sociais – isto porque, conforme bem observa Maria Paula Dallari Bucci, as políticas públicas, sob conotação jurídica, passam a ser objeto de preocupação como categoria jurídica “à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais” (2006, p. 03).

Assim, embora o texto constitucional e teorias indiquem a constante correlação entre os direitos sociais e as políticas públicas, é cediço tratar-se de categorias distintas que subsistem de forma autônoma e independentes, em que pese, por vezes (ou, até mesmo, na maior parte das vezes) estarem relacionadas visto que políticas públicas é o meio usual de se buscar a concreção de direitos caracterizados como de segunda e terceira dimensões.

Acerca do tema Ingo Sarlet pontua a importante distinção entre direitos fundamentais (principalmente direitos sociais) e as políticas públicas, visto que “os direitos fundamentais, designadamente como direitos subjetivos (individuais e/ou coletivos) que são veiculados por meio de políticas públicas, o que não afasta a possibilidade de um direito a que o Estado atue mediante políticas públicas, precisamente como forma de assegurar a efetividade de seus direitos fundamentais” (SARLET, 2018, p. 225). Inclusive, os direitos fundamentais evoluíram, de modo a não mais corresponderem à simples garantia de liberdades em face das ameaças perpetradas pelo Estado, como passa a ser, ademais, garantia em face das ameaças dos poderes não estatais (BUCCI, 2006, p. 08).

Estas observações se mostram relevantes na medida em que a análise acerca de política pública em matéria ambiental adiante realizada se mostraria inócua caso direitos fundamentais e políticas públicas fossem considerados, axiologicamente falando, indistintos. É certo o direito – constitucionalmente positivado – ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, no entanto, as “ações-meio” realizadas/implantadas para alcançar o objetivo “concreção de direito/fim” são construções político-sociais a serem aferidas a partir ora da conveniência e oportunidade, outrora do dever normativo de caráter vinculativo –



retornando, pois, neste último aspecto, a necessidade da construção de uma definição jurídica de políticas públicas. Nesta senda, em âmbito constitucional muitas são as menções acerca de políticas e atuação positiva do Estado, no entanto, nem todas as normas programáticas⁶ são postas à concreção, em nível federado e normativo-legal, de mesma abrangência.

Esse desnível de tratamento reflete de forma direta na efetivação da cidadania, visto que, rememorando o clássico ensinamento de Marshall, “a cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrantes de uma comunidade” (1967, p. 76), e por inexistir um princípio universal determinante dos direitos e obrigações inerentes a este *status*, deve-se primar pela insistente busca da efetivação da igualdade a partir do alargamento do alcance deste *status* (MARSHALL, 1967, p. 76). Transportando o *status* à atual sociedade brasileira, é possível extrair a importância das normas constitucionais instituidoras de programas sociais e sua efetiva implementação para a ampliação da cidadania.

Esta análise se mostra importante visto que as políticas públicas, para serem executadas, concretizadas, precisam de um planejamento prévio e este está “sempre comprometido axiologicamente, tanto pela ideologia constitucional como pela busca da transformação do *status quo* econômico social” (BERCOVICI, 2006, p. 145).

Neste diapasão, a análise de uma política pública em matéria ambiental requer, a compreensão acerca dos princípios ambientais e competências federativas de índole constitucionais, sem esquecer que o Estado Brasileiro é um Estado *Social* de Direito, cujo adjetivo se manifesta a partir, sobretudo, da grande importância dos direitos sociais conferida pela Constituição de 1988. Assim, neste ponto, de forma sucinta, propõe-se a

⁶ No tocante à terminologia “programáticas”, José Afonso da Silva apresenta em sua obra *Aplicabilidade das normas constitucionais* que não há norma constitucional destituída de eficácia, “o que se pode admitir é que a eficácia de certas normas constitucionais não se manifesta na plenitude dos efeitos jurídicos pretendidos pelo constituinte enquanto não se emitir uma norma jurídica ordinária ou complementar executória, prevista ou requerida” (2009, p. 81), assim, o Autor apresenta, a partir da doutrina italiana, que as normas podem ser classificadas quanto à eficácia e aplicabilidade em três grupos: i) eficácia plena e aplicabilidade direta, imediata e integral; ii) eficácia contida e aplicabilidade direta e imediata, mas provavelmente não integral, e; iii) eficácia limitada, a qual é subdividida em: a) declaratória de princípios institutivos ou organizativos e b) declaratória de princípio programático (2009, p. 86). Assim, o termo ora utilizado está em consonância ao conceito delimitado por José Afonso: são “programáticas aquelas normas constitucionais através das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado” (2009, p. 138). Ocorre que alguns Autores realizam críticas acerca da terminologia, dentre eles, para os fins do presente trabalho, cumpre destacar Maria Paula Dallari Bucci em “Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico”.



analogia de que as políticas públicas estão para os direitos sociais, tal como as garantias constitucionais estão para os direitos fundamentais.

3 A CONOTAÇÃO JURÍDICA DA POLÍTICA PÚBLICA

Por vezes é possível que haja a discussão acerca dos motivos sustentadores da constante busca pela conceituação de termos. Em que pese a existência de entendimentos contrários, mesmo aqueles advindos do puro senso comum, é cediço a possibilidade de se apresentar justificativa palpável a partir de exemplo translúcido: a dignidade da pessoa humana. Referido termo de grande axioma histórico e social passou a ser utilizado em toda e qualquer decisão judicial para fundamentar (ou mesmo justificar) as escolhas ali realizadas, de modo a banalizar termo tão precioso para a sociedade.

Assim, é possível considerar que a busca pela compreensão e delimitação de termos realizadas pela literatura é meio de se manter a fidedignidade da ciência e respectiva aplicação aos casos concretos. Fabio Comparato entende pela necessidade de se proceder a análise jurídica do termo política de modo a operacionaliza-lo dentro da interpretação do direito vigente e futuro (1998, p. 44). Interessante neste ponto considerar a compreensão de William H. Clune acerca da abrangência da natureza “política” daquilo que será instituído: “o modelo é político no sentido de que as duas fases de produção normativa – formação e implementação de políticas – são representadas como um processo de luta, conflito e compromisso entre grupos de interesses conflitantes” (2021, p. 25). Esse processo histórico referido pelo Autor é aferido, no direito doméstico brasileiro, a partir da revolução social ocorrida na década de 1980 e a consequente redemocratização do país.

Neste sentido, Schmidt (2018) entende ser essencial constatar que políticas públicas é resposta a problemas políticos, ou seja, as demandas sociais são vinculadas a problemas e, em consequência, as políticas refletem essas demandas; além disso, as questões a que as demandas são vinculados, são de caráter eminentemente políticas ou coletivas, de modo que a política pública não possui como objeto de “preocupação” uma questão de índole individualista, mas sim questões que transcendem aos interesses particulares. Mesmo perante este caráter coletivo, é cediço a fragmentariedade das políticas, de modo que as respostas às questões coletivas, embora não eminentemente individuais, não possuem a



alçada de a atingir a todos, mas somente a alguma parcela da sociedade e, ainda, de forma gradativa.

Neste ponto, pertinente a observação de Schmidt no sentido de que, essa gradação distinta da política pública na sociedade pode ser aferida com maior ênfase e clareza a partir das políticas ditas *redistributivas*, as quais “visam a repassar recursos dos estratos mais ricos para os mais pobres” (2018, p. 124). No entanto, em virtude do amplo rol de políticas instituídas pela Constituição Federal de 1988, assim como a onda de judicialização das políticas, principalmente a partir da década de 1990, a doutrina brasileira se debruçou sobre a temática a fim de buscar a delimitação de políticas públicas a partir de uma conotação jurídica, cujo resultado é capaz de delimitar não somente o alcance da judicialização das políticas constitucionais como também cindir as atuações de caráter discricionário e vinculado do Poder Público em matéria de direitos de segunda e terceira dimensões.

Se, por um lado, algumas normas constitucionais são consideradas claramente políticas públicas por excelência, tais como o plano plurianual e as leis de diretrizes orçamentárias, ambos previstos no artigo 165 da Constituição Federal de 1988 (BUCCI, 2006, p. 15); por outro, existem direitos que, não obstante seu caráter fundamental e indispensável – tal como o direito à saúde – é cediço que, a partir de uma análise minuciosa acerca dos requisitos intrínsecos à delimitação jurídica de política pública, calha a falhar a categorização em política pública, na medida em que o modo como está estruturado o Sistema Único de Saúde no texto constitucional não seria desnaturalizado o caráter de política pública, visto que esta tem como um de seus requisitos – como a seguir analisado – atingir objetivos e, no caso:

O SUS não é programa um que visa resultados, mas uma nova conformação, de tipo estrutural, para o sistema de saúde, cujo objetivo e a coordenação da atuação governamental nos diversos níveis federativos no Brasil (“rede regionalizada e hierarquizada”, cf. art. 198 da CF), para a realização de três *diretrizes*: descentralização, atendimento integral prioritariamente preventivo e participação da comunidade. (BUCCI, 2006, p. 17)

Mas os exemplos de índole constitucional de dispositivos que versão sobre políticas públicas não se esgotam nestes dispositivos, há política pública urbana (artigo 182), política



agrícola (artigo 184 e seguintes), entre outros⁷. No entanto, cumpre compreender melhor o caráter das políticas a partir de uma conotação jurídica a fim de proceder à utilização técnica do termo, a despeito da atecnia legislativa brasileira.

Assim, ao tecer panorama acerca da política dentro do quadro organizacional jurídico, Comparato apresenta que a política no sentido de “ação” é abordagem relativamente recente, visto que os demais termos jurídicos, diferentemente da política, foram cunhados antes da Revolução Industrial (1998, p. 44). A partir desta constatação, o Autor entende por uma índole de caráter negativo atribuída ao termo política, como programa de ação, na medida em que política não é norma nem ato. Mas, face à referida conclusão, o Autor apresenta, em contrapartida, que se deve considerar que a política engloba atos e normas, isto porque, a política, antes de mais nada, é *atividade*, isto é, “um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado” (COMPARATO, 1998, p. 44-45).

Por outro lado, Dworkin, ao proceder a estudo pormenorizado do Direito, apresenta distinção conceitual acerca de regras, princípios e política, sendo esta última denominada pelo Autor como “aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade (ainda que certos objetivos sejam negativos pelo fato de estipularem que algum estado atual deve ser protegido contra mudanças adversas)” (2002, p. 36). Prossegue o Autor na distinção acerca dos princípios, no sentido de que estes são “um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade” (DWORKIN, 2002, p. 36).

Visando tornar mais palpável a teorização o Autor norte-americano apresenta a título de exemplificação que seria política o padrão que estabelece a necessidade de reduzir o número de acidentes automobilísticos e, por outro lado, seria princípio o padrão estabelecido no sentido de que nenhum homem deve se beneficiar de seus próprios delitos (DWORKIN, 2002, p. 36). No entanto, o próprio autor reconhece a nebulosidade da distinção

⁷ Inclusive, cumpre observar que em busca do termo “política” dentro do texto constitucional (atualizado até a emenda constitucional nº 110 de 2021, retornam 21 (vinte e um) resultados exatos, dentre eles: a competência privativa da União para legislar sobre política de crédito, câmbio, seguros e transferências de valores (art. 22, inciso VII) e diretrizes da política nacional de transportes (art. 22, inciso IX).



caso um princípio seja interpretado como “a expressão de objetivo social” e/ou a interpretação de uma política “como expressando um princípio” (DWORKIN, 2002, p. 36).

Maria Paula Dallari Bucci em estudos acerca da conotação jurídica das políticas públicas e a possibilidade da realização de controle judicial sobre elas – políticas públicas – aprecia as delimitações propostas por Comparato e Dworkin e tece as seguintes observações: no tocante ao primeiro Autor, Bucci entende que, segundo o texto em análise de Comparato, estar-se-ia diante de uma “nova categoria jurídica a partir da noção de atividade” (2006, p. 24), no entanto, referido sentido levaria a caminhos espinhosos ao desenvolvimento do tema, isto porque *atividade* seria decomposta em fatos e atos jurídicos e, em consequência, ao se abordar o controle judicial da atividade, seria o controle judicial usualmente aplicável a tais atos e fatos, não havendo, pois, uma “nova categoria” jurídica. Assim, conclui Bucci que “o entendimento da política pública como atividade administrativa redundante, no que diz respeito à sua sindicabilidade judicial, no conhecido tema do controle da discricionariedade administrativa, com seus também conhecidos problemas e limites” (2006, p. 24-25).

No tocante à teoria de Dworkin, a qual apresenta a *política* como norma, Bucci afigura que política corresponderia a uma categoria especial de norma, rompendo com os atributos de generalidade e abstração, no entanto, referida teoria seria aplicada ao caso brasileiro a partir de uma leitura distinta, isto porque, existe, no Brasil, um excesso de direitos e princípios positivados, mas ainda assim persistiria a questão dos “casos difíceis”.

Prosseguindo na busca do entendimento das políticas públicas a partir de uma conotação jurídica, Maria Paula apresenta que o conceito de políticas públicas pode ser decomposto em três elementos: ação-coordenação, processo e programa (2006, p. 40).

A ação-coordenada é manifestada a partir da efetiva atuação, de modo que “o ideal de uma política pública é resultar no atingimento dos objetivos sociais (mensuráveis) a que se propôs; obter resultados determinados, em certo espaço de tempo” (BUCCI, 2006, p. 43). O elemento “processual”, assim como em parte da teoria das ciências jurídicas, faz referência a uma sequência de atos que visem a um fim específico.

Por fim, o elemento *programa*, o elemento mais relevante ao presente trabalho, é visto “geralmente derivado ou associado a um plano, contém diretrizes, estratégias, objetivos e



metas que norteiam as ações públicas em um determinado “setor” (SCHIMDT, 2018, p. 128), no entanto, esta delimitação não é o suficiente para os estudos em questão, assim, adota-se, novamente, a formulação de Bucci no sentido de que os programas contêm os dados extrajurídicos da política pública, “é nele que se devem especificar os objetivos a atingir e os meios correspondentes. Os programas bem construídos devem apontar também os resultados pretendidos, indicando, ainda, quando possível, o intervalo de tempo em que isso deve ocorrer” (2006, p. 42-43).

Assim, tem-se que, embora haja uma fragmentação conceitual visando a facilitação do entendimento do termo a partir de uma conotação jurídica, ainda assim a doutrina apresenta dificuldades na cunhagem de um conceito unívoco. A partir do caso concreto, por vezes é relativamente fácil distinguir uma política pública de uma legislação ou um ato normativo ordinário, no entanto, a tarefa se torna mais árdua quando a técnica busca delinear as distinções acerca de política pública e programas, por exemplo.

Não obstante a dificuldade, há ainda as discussões acerca da abrangência temporal das políticas, visto que, por vezes políticas de Estado e de Governo são visualizadas como categorias distintas seja em virtude do alongamento no tempo, o qual é medido através das décadas – políticas de Estado seriam aquelas alongadas por mais de década e, por outro lado, as políticas de Governo seriam realizadas como partes de um programa. Seguindo à dicotomia, há, ainda, a mesma divisão a respeito do status normativo de alocação da política – em sendo Constitucional, possivelmente a política é de Estado e, em sendo infra, possivelmente seriam de Governo (BUCCI, 2006, p. 19).

De todo modo, embora Maria Paula delinear políticas públicas como “programas de ação destinados a realizar, sejam os direitos a prestações, diretamente, sejam a organização, normas e procedimentos necessários para tanto” (2006, p. 29), a Autora reconhece a impossibilidade de se proceder a conceituação jurídica visto que os elementos intrínsecos às políticas públicas são objeto de outros ramos do conhecimento.

4 PROGRAMA MUNICÍPIO VERDE E AZUL E A NECESSIDADE DO MONITORAMENTO.

Verificado, pois, a abrangência da política pública a partir de uma minuciosa acerca de seus fundamentos e elementos intrínsecos, cumpre proceder à análise técnica acerca do



Programa Município VerdeAzul e o entendimento pela necessidade de realizar o seu monitoramento – assim como qualquer outro programa ou política instituído.

Considerando a longevidade do programa – em vigor há 14 anos, sendo possível, portanto, ser considerado já como uma política de Estado, a depender do referencial teórico escolhido – tendo permanecido mesmo perante a alternância de governos no Estado de São Paulo, entende-se pela possibilidade de se proceder a uma análise um pouco mais minuciosa. No tocante à terminologia utilizada no “programa”, vale a observação de dubiedade prática: conforme acima assinalado, o *programa* faz referência a elementos da política pública. Analisando-se somente este aspecto junto do objetivo do PMVA, o qual “é estimular e auxiliar as prefeituras paulistas na elaboração e execução de suas políticas públicas estratégicas para o desenvolvimento sustentável do estado de São Paulo” (SÃO PAULO, 2021), de fato, poder-se-ia considerar como coerente a terminologia utilizada.

Para se alcançar as metas propostas e proceder ao enfrentamento dos problemas sociais – no caso em análise o aumento da qualidade ambiental – é também comum que o agente passe pela fase de implementação que, em linhas gerais, corresponde “ao processo de criação ou tentativa de mudança social por meio do direito” (CLUNE III, 2021, p. 23).

Aderindo à corrente da implementação, cumpre observar que “a mudança social buscada pela implementação é ‘programática’, consistindo em uma política relativamente coerente implementada por um período razoavelmente curto, após o qual a política pode se tornar obsoleta ou atingir um estado de equilíbrio dinâmico” (CLUNE III, 2021, p. 23). Assim, trazendo a implementação à análise do PMVA, o entendimento da necessidade de se proceder ao monitoramento da ação acaba sendo reforçado pelo não anseio de equilíbrio dinâmico, visto que, o intuito de uma política em matéria ambiental é a constante busca de otimização dos recursos naturais cumprindo ao dever da solidariedade intergeracional. Neste caminho, Ana Paula de Barcellos entende pela necessidade de duas etapas prévias ao monitoramento: quando a política pública é instituída deve-se apontar qual o problema a ser enfrentado e quais as metas a serem atingidas (2018, p. 257).

Assim, no caso do PMVA embora haja, de fato, um objeto a ser alcançado, é cediço que lhe falta um instituto importante: as metas a serem atingidas. Ademais, não se deve olvidar o fato de que no programa, além dos objetivos, deve-se ainda estipular os meios que estes



serão alcançados. No caso em evidência, os objetivos são genéricos, muito amplos, de modo a se tornar difícil o monitoramento da eficiência do referido programa. O site institucional apresenta as seguintes propostas:

As ações propostas pelo PMVA compõem as dez Diretivas norteadoras da agenda ambiental local, abrangendo os seguintes temas estratégicos: Município Sustentável, Estrutura e Educação Ambiental, Conselho Ambiental, Biodiversidade, Gestão das Águas, Qualidade do Ar, Uso do Solo, Arborização Urbana, Esgoto Tratado e Resíduos Sólidos. (SÃO PAULO, 2021).

Estas diretrizes, em que pese sua relevância, são amplas o bastante para serem inviáveis de controle ou monitoramento externo. Além disso, é cediço que só se afigura cabível falar em *sustentabilidade* – ou Município Sustentável – quando existe um “recorte” temporal e a análise dos índices de qualidade naquele período em comparação aos patamares e indicadores almejados⁸.

Ana Paula de Barcellos apresenta que o monitoramento de políticas públicas implica em verificar se as metas que haviam sido estabelecidas quando de sua concepção estão sendo atingidas; acompanhar o que de fato está sendo executado e “apurar os resultados concretos produzidos em face dos direitos fundamentais que se pretende promover, tendo em conta o problema que se pretende solucionar” (2018, p. 257).

Assim, se “as políticas públicas são, de certo modo, microplanos ou planos pontuais, que visam a racionalização técnica da ação do Poder Público para a realização de objetivos determinados, com a obtenção de certos resultados” (BUCCI, 2006, p. 27), há de se buscar, pois, estes pontos principais dentro das políticas realizadas pelo Poder Público. Ocorre que, frente à técnica, mostra-se complicado o enquadramento do Programa tanto à ordem de “programa” na qualidade de elemento da política pública; como na qualidade de política pública como fim em si mesma, visto não apresentar um dos elementos essenciais: as metas a serem atingidas.

Não obstante as críticas realizadas, é cediço tratar-se de programa de extrema relevância, visto que, todos os 645 municípios aderiram ao Programa logo no seu lançamento, assim como está há longo prazo na ativa, mantendo-se firme frente a eventuais

⁸ Sobre o tema vide: FEIL; SCHREIBER, 2017.



dificuldades institucionais e políticas; também é relevante o fato de que, embora não seja possível proceder ao monitoramento conforme acima delineado, é possível apurar a classificação de cada município, a partir dos parâmetros previamente definidos pelo Programa, a partir de um *ranking* disponibilizado e atualizado anualmente. No mais, o oferecimento de capacitação técnica aos interlocutores indicados pela municipalidade é um meio de se buscar a difusão da consciência da responsabilidade intergeracional, assim como a certificação concedida aos municípios melhores qualificados: os melhores colocados ganham certificados (Certificado Município VerdeAzul e Prêmio Governador André Franco Montoro) e é garantido acesso preferencial na captação de recursos do Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição – FECOP.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas a partir de uma conotação jurídica possuem grande relevância, visto se tratar de meio de busca pela efetivação de direitos sociais e transindividuais. No entanto, o entendimento de políticas públicas pelo viés jurídico ainda é um campo espinhoso, visto que, a busca por uma delimitação conceitual aplicável a todos os casos de forma indistinta acaba sendo inviabilizada frente à constatação de que políticas públicas corresponde a um conglomerado de elementos: ação-coordenada, processo e programa.

Além disso, a partir da inexistência de uma delimitação conceitual técnica efetiva, surgem questões relativas à efetivação das políticas e, em consequência, ao seu monitoramento. Inclusive, o monitoramento deveria ser um dos passos principais para a aferição da efetividade das políticas, porém, assim como acontece com o PMVA, tantas políticas espalhadas pelo Brasil não são capazes de fornecer os dados necessários para que haja um acompanhamento numérico e estatístico da política e de sua efetividade prática.

Assim, o presente artigo buscou apresentar um panorama geral da importância de se colocar na pauta das discussões as políticas públicas vistas a partir de uma conotação jurídica e, principalmente, a necessidade de se estruturar as políticas tais como determinado pelos cientistas técnicos, de modo que a apresentação minuciosa dos elementos são capazes de proporcionar monitoramento e este, em consequência, aferir a efetividade da política de modo a melhor conduzir o agente público no alocamento dos recursos.



REFERÊNCIAS

- BARCELLOS, Ana Paula de. Políticas públicas e o dever de monitoramento: “levando os direitos a sério”. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, v. 8, nº 2, 2018 p.251-265. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/5294>>. Acesso em: 23 ago. 2021.
- BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 143-161.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 01-47.
- COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de informação legislativa**, v. 35, n. 138, p. 39-48, abr./jun. 1998. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/364>>. Acesso em 01 jul. 2021.
- DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 1ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002. Tradução: BOEIRA, Nelson.
- FEIL, Alexandre André e SCHREIBER, Dusan. Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: desvendando as sobreposições e alcances de seus significados. **Cadernos EBAPE.BR** [online]. 2017, v. 15, n. 3, pp. 667-681. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1679-395157473>>. Epub Jul-Sep 2017. ISSN 1679-3951. <https://doi.org/10.1590/1679-395157473>. Acesso em: 21 ago. 2021.
- MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967. Tradução: GADELHA, Melton Porto.
- CLUNE III, WILLIAM H. Um modelo político de implementação para as políticas públicas: os papéis do direito e dos juristas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 11, n. 1. p.19-81, 2021. Tradução de: SALES, Gabriela Azevedo Campos; [et. al.]. Revisão técnica: BUCCI, Maria Paula Dallari.



SÃO PAULO. GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Programa Município VerdeAzul**. 2021. Infraestrutura e Meio Ambiente. Disponível em:

<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/verdeazuldigital/>. Acesso em: 22 ago. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 7^a ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. [livro digital (e-pub)].

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13^a ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens técnicas. **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>>. Acesso em 24 ago. 2021.

SIQUEIRA, Dirceu P.; MOREIRA, Moreira C.; Vieira, Ana Elisa S. F. AS PESSOAS E GRUPOS EM EXCLUSÃO DIGITAL: OS PREJUÍZOS AO LIVRE DESENVOLVIMENTO DA PERSONALIDADE E A TUTELA DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE. *Revista Direitos Culturais*, 18(45), 3-17, 2023.

SIQUEIRA, D. P.; MORAIS, Fausto Santos de; SANTOS, Marcel Ferreira dos. INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E JURISDIÇÃO: DEVER ANALÍTICO DE FUNDAMENTAÇÃO E OS LIMITES DA SUBSTITUIÇÃO DOS HUMANOS POR ALGORITMOS NO CAMPO DA TOMADA DE DECISÃO JUDICIAL. *Revista Sequência (UFSC)* - ISSN: 2177-7055 - v. 43, n. 91, 2022, p. 1-34.

SIQUEIRA, D. P.; FACHIN, Zulmar. POLÍTICA, DIREITOS DA PERSONALIDADE E A PROTEÇÃO DA LIBERDADE EXPRESSÃO NA LGPD. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)* - ISSN: 0304-2340 - v. 1, n. 80, p. 51-67, jan./jun. 2022.

SIQUEIRA, D. P.; MORAIS, Fausto Santos; TENA, Lucimara Plaza. O PAPEL EMANCIPADOR DO DIREITO EM UM CONTEXTO DE LINHAS ABISSAIS E ALGORITMOS. *Revista Pensar (UNIFOR)* - ISSN 2317-2150 (A1) - Pensar, Fortaleza, v. 27, n. 1, p. 1-14, jan./mar. 2022.

SIQUEIRA, D. P.; TAKESHITA, L. M. A. ACESSO À JUSTIÇA ENQUANTO GARANTIA DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE DIANTE DOS IMPACTOS PELA FUTURA RATIFICAÇÃO DA CONVENÇÃO INTERAMERICANA SOBRE A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DOS IDOSOS. *Boletim de Conjuntura (BOCA)*, Boa Vista, v. 15, n. 5, p. 387-411, 2023. DOI: 10.5281/zenodo.8352429.



SIQUEIRA, D. P.; WOLOWSKI, M. R. de O. COOPERATIVAS DE RECICLAGEM COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS DA PERSONALIDADE: UMA BREVE PERSPECTIVA BRASILEIRA E MUNDIAL. Boletim de Conjuntura (BOCA), Boa Vista, v. 15, n. 44, p. 225-245, 2023. DOI: 10.5281/zenodo.8200355.

SIQUEIRA, D. P.; POMIN, A. V. C. O SISTEMA COOPERATIVO COMO AFIRMAÇÃO DO DIREITO DA PERSONALIDADE À EDUCAÇÃO. Boletim de Conjuntura (BOCA), Boa Vista, v. 15, n. 43, p. 627-645, 2023. DOI: 10.5281/zenodo.8209661.

SIQUEIRA, D. P.; VIEIRA, Ana Elisa Silva Fernandes. OS LIMITES À RECONSTRUÇÃO DIGITAL DA IMAGEM NA SOCIEDADE TECNOLÓGICA. Revista Eletrônica do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) - ISSN 1981-3694, v. 17, n. 3, p. 2022 e67299, 2022.

SIQUEIRA, D. P.; WOLOWSKI, Matheus Ribeiro de Oliveira. INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E O POSITIVISMO JURÍDICO: BENEFÍCIOS E OBSTÁCULOS PARA EFETIVAÇÃO DA JUSTIÇA. Revista de Brasileira de Direito (IMED) - ISSN 2238-0604 - v. 18, n. 1, p. e4718-e4736.

SIQUEIRA, D. P.; FORNAISER, Mateus de Oliveira Fornasier; LARA, Fernanda Corrêa Pavesi. INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E DIREITO DE FAMÍLIA: PRENÚNCIO DE NOVOS TEMPOS TAMBÉM PARA ESSES DIREITOS. REVISTA DIREITOS CULTURAIIS (URI) - ISSN: 2177-1499 (B1), vol. 17, n. 42, p. 71-87, 2022.

SIQUEIRA, D. P.; SANTOS, Marcel Ferreira dos; SANTOS, Bianka El Hage Ferreira dos. AUXÍLIO INCLUSÃO À LUZ DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA: CONSIDERAÇÕES SOBRE O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA VOLTADO À PESSOA COM DEFICIÊNCIA E A LEI 14.176/2021. REVISTA JURÍDICA CESUMAR: MESTRADO (ONLINE). v. 22 n. 2, mai./ago., p. 399-411, 2022.

SIQUEIRA, D. P.; TATIBANA, Caroline Akemi. A PANDEMIA DA COVID-19: OS DESAFIOS PARA TUTELA DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA E AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO. DUC IN ALTUM cadernos de direito - Faculdade Damas (Recife) ISSN 2179-507X - Vol. 14, n. 2, 2022, p. 48-68.

SIQUEIRA, D. P.; TATIBANA, Caroline Akemi. O ABANDONO AFETIVO INVERSO DURANTE A PANDEMIA E O PAPEL DAS FAMÍLIAS NO DEVER DE CUIDADO. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, v. 38, n. 1, pp. 140-157, jan./jun. 2022.

SIQUEIRA, D. P.; SILVA, Tatiana Manna Bellasalma e; ITODA, Eloise Akiko Vieira. DIREITOS DA PERSONALIDADE E O JULGAMENTO AIDA CURI: ANÁLISE SOBRE A (IN) APLICABILIDADE DO DIREITO AO ESQUECIMENTO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO. Revista de Constitucionalização do Direito Brasileiro - RECONTO, VO L .6 , N . 1, p. 1-25, 2023.