Universidade Estadual de Londrina

CHAYNE DE LIMA PEREIRA MAHNIC

OÁSIS OU MIRAGEM NA GOVERNANÇA AMBIENTAL?

A EXPERIÊNCIA DO PAGAMENTO POR SERVIÇO AMBIENTAL DO PROJETO OÁSIS NO MUNICÍPIO DE APUCARANA, PR

Londrina
2017

CHAYNE DE LIMA PEREIRA MAHNIC

OÁSIS OU MIRAGEM NA GOVERNANÇA AMBIENTAL?

A EXPERIÊNCIA DO PAGAMENTO POR SERVIÇO AMBIENTAL DO PROJETO OÁSIS NO MUNICÍPIO DE APUCARANA, PR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração – Mestrado em Gestão e Sustentabilidade – da Universidade Estadual de Londrina, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Benilson Borinelli.

Londrina
2017

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Mahnic, Chayne de Lima Pereira.
Oásis ou Miragem na Governança Ambiental? A Experiência do Pagamento por Serviço Ambiental do Projeto Oásis no Município de Apucarana, PR / Chayne de Lima Pereira Mahnic. - Londrina, 2017.
121 f.

Orientador: Benilson Borinelli.
Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2017.
Inclui bibliografia.

1. Governança Ambiental - Tese. 2. PSA - Tese. 3. Participação - Tese. 4. Projeto Oásis - Tese. I. Borinelli, Benilson. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CHAYNE DE LIMA PEREIRA MAHNIC

OÁSIS OU MIRAGEM NA GOVERNANÇA AMBIENTAL?

A EXPERIÊNCIA DO PAGAMENTO POR SERVIÇO AMBIENTAL DO PROJETO OÁSIS NO MUNICÍPIO DE APUCARANA, PR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração – Mestrado em Gestão e Sustentabilidade – da Universidade Estadual de Londrina, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração.

BANCA EXAMINADORA

_____

Orientador: Prof. Dr. Benilson Borinelli
Universidade Estadual de Londrina - UEL

_____

Prof. Dr. Saulo Fabiano Amâncio Vieira
Universidade Estadual de Londrina - UEL

_____

Prof. Dr. Adilson Francelino Alves
Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Unioeste

Londrina, 31 de março de 2017.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos meus pais, pela paciência, compreensão, apoio e amor dado nesse árduo período de construção da dissertação e durante toda a minha vida. Sem eles nada teria se concretizado.

Em segundo lugar, ao meu orientador, Prof. Dr. Benilson Borinelli, pelo conhecimento transmitido, tempo dedicado, confiança e por sua amizade. Me sinto honrada de ter trabalhado com a grande pessoa e profissional que é, tenho-o como exemplo de docente e pesquisador.

À todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Estadual de Londrina (PPGA-UEL), que transmitiram seus valiosos conhecimentos e me ajudaram nessa caminhada de estudos e reflexões.

Aos colegas de classe pelos ótimos debates realizados em sala de aula, apoio e união durante o período do mestrado.

Ao Prof. Dr. Ivan de Souza Dutra, ao Prof. Dr. Saulo Fabiano Amâncio Vieira e ao Prof. Dr. Adilson Francelino Alves, que para o meu prazer, participaram das minhas bancas de qualificação e de defesa, proporcionando contribuições ricas ao meu trabalho.

Ao Grupo de Estudos em Política e Gestão Socioambiental (GEA) da UEL pelas discussões, contribuições e, principalmente, pela base sólida de conhecimentos na área ambiental que auxiliou a construção da minha dissertação.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro durante o mestrado.

MAHNIC, Chayne de Lima Pereira. **Oásis ou Miragem na Governança Ambiental?** A experiência do Pagamento por Serviço Ambiental do Projeto Oásis no município de Apucarana, PR. 2017. 121 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina. 2017.

RESUMO

Este estudo buscou analisar como o processo de governança ambiental influenciou a trajetória do Projeto Oásis realizado no município de Apucarana-Paraná. Para isso, realizou-se uma pesquisa qualitativa, baseada em documentos oficiais, entrevistas e periódicos. O estudo se apoiou em categorias como a participação, a estrutura de recursos, e outros aspectos relacionados à extinção de políticas públicas, como o político/ideológico. Os principais resultados apontaram que o fator político motivou a "suspensão branca" do programa, com indícios de que foi o fator de maior relevância na decisão da nova administração municipal. Juntamente com a baixa participação dos atores envolvidos no programa e com a baixa capacidade institucional demonstrada pelo órgão ambiental do município fragilizou-se o arranjo institucional formado por atores públicos e privados, de modo que afetou-se a trajetória do Projeto e convergiu-se para a sua suspensão. Logo, a suspensão do Projeto Oásis foi ocasionada, em maior ou menor grau, pelos fatores participação, estrutura de recursos e, principalmente, político. A discussão das implicações dos achados para pensar a governança e a efetividade das políticas ambientais demonstrou que a governança é um processo centralizador e tecnocrata, o qual precisa ser ampliado e adaptado para fugir da influência dos grupos políticos locais. Além disso, constatou-se a falta de transparência no processo e controle público, fator que pode ter propiciado o menor envolvimento e comprometimento púbico com o projeto e facilitado a corrupção. Por outro lado, a governança exige um papel ativo e competente do Estado. Os instrumentos de mercado não substituem a função do Estado em planejar e controlar as políticas públicas. Eles não são eficientes para a efetividade das políticas, uma vez que a não existência do controle social torna as mesmas suscetíveis a extinção. Para ser relevante, o instrumento PSA necessita primeiramente do engajamento da sociedade no enfrentamento dos problemas ambientais com o programa ambiental a ser implementado. Nesse sentido, necessita-se de maior participação e controle da sociedade nas políticas públicas. Caso contrário, os atores governamentais e empresariais continuarão legitimando programas e projetos a favor do interesse próprio ou restrito a determinado grupo.

Palavras-chave: Governança Ambiental. PSA. Participação. Projeto Oásis. Apucarana.

Mahnic, Lima Pereira Chayne. **Oasis or Mirage on Environmental Governance?** The experience of Payment for Environmental Service Oasis Project in the city of Apucarana, PR. 2017. 121 p. Dissertation (Master in Administration) - State University of Londrina, Londrina. 2017.

ABSTRACT

This study sought to analyze how the environmental governance process influenced the trajectory of the Oásis Project carried out in the city of Apucarana-Paraná. For this, a qualitative research was conducted, based on official documents, interviews and periodicals. The study was based on categories such as participation, resource structure, and other aspects related to the extinction of public policies, such as political / ideological. The main results indicated that the political factor motivated the "white suspension" of the program, with indications that it was the most relevant factor in the decision of the new municipal administration. Together with the low participation of the actors involved in the program and with the low institutional capacity demonstrated by the environmental agency of the municipality, the institutional arrangement made up of public and private actors was weakened, so that the Project's trajectory was affected and converged to Suspension. Therefore, the suspension of the Oásis Project was caused, to a greater or lesser extent, by the participation, resource structure and, mainly, political factors. The discussion of the findings' implications for thinking about governance and the effectiveness of environmental policies has shown that governance is a centralizing and technocratic process that needs to be expanded and adapted to evade the influence of local political groups. In addition, there was a lack of transparency in the process and public control, which may have led to less involvement and public commitment to the project and facilitated corruption. On the other hand, governance requires an active and competent role for the state. Market instruments do not replace the role of the state in planning and controlling public policies. They are not efficient for the effectiveness of policies, since the non-existence of social control makes them susceptible to extinction. To be relevant, the PSA instrument first requires the engagement of society in addressing environmental problems with the environmental program to be implemented. In this sense, greater participation and control of society is needed in public policies. Otherwise, government and business actors will continue to legitimize programs and projects in favor of self-interest or restricted to a particular group.

Keywords: Environmental Governance. PSA. Participation. Oasis Project. Apucarana.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1: Lógica de funcionamento de um programa de PSA 30
Ilustração 2: Mecanismos e estratégias da governança ambiental..... 37
Ilustração 3: Mapa hidrográfico do município de Apucarana-PR 62
Ilustração 4: Organograma da Secretaria de Meio Ambiente do município de Apucarana-PR 68
Ilustração 5: Arranjo local do Projeto Oásis..... 72

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução do valor empenhado e do valor pago para o Projeto Oásis 88
Gráfico 2: Evolução dos Gastos na Função Gestão Ambiental de Apucarana (2004-2015) 96

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Atribuições explícitas municipais 22
Quadro 2: Tipos de serviços ecossistêmicos 28
Quadro 3: Tipos de PSA 31
Quadro 4: Causas que favorecem e obstáculos que dificultam a extinção de políticas públicas 46
Quadro 5: Relatório das entrevistas realizadas 53
Quadro 6: Síntese dos instrumentos de coleta de dados 54
Quadro 7: Operacionalização das categorias 55
Quadro 8: Solicitações realizadas para os recursos financeiros de Apucarana 58
Quadro 9: Indicadores econômicos do município de Apucarana 64
Quadro 10: Resultados do Projeto Oásis Apucarana 76
Quadro 11: Principais acontecimentos na história do Projeto Oásis Apucarana 78
Quadro 12: Lista de prefeitos de Apucarana-PR 96

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Recursos financeiros anuais disponíveis para a área ambiental (2013-2016) 89

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

ANA	Agência Nacional de Águas
APA	Área de Proteção Ambiental
COCAP	Cooperativa dos Catadores de Materiais Recicláveis de Apucarana
COMMAP	Conselho Municipal do Meio Ambiente
COMUMA	Conselho Municipal de Meio Ambiente
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
DEMA	Departamento Municipal do Meio Ambiente
FMMA	Fundo Municipal de Meio Ambiente
FMMA	Fundo Municipal de Meio Ambiente
IAP	Instituto Ambiental do Paraná
IAPAR	Instituto Agronômico do Paraná
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MP	Ministério Público
OMMA	Órgão Municipal de Meio Ambiente
PAM	Política Ambiental Municipal
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PR	Paraná
PSA	Pagamento por Serviços Ambientais
REDD	Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação
SANEPAR	Companhia de Saneamento do Paraná
SEMA	Secretaria Especial de Meio Ambiente
SEMATUR	Secretaria de Meio Ambiente e Turismo
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SISNUMA	Sistema Municipal de Meio Ambiente
UFM	Unidade Fiscal do Município

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 13
1.1 OBJETIVO GERAL 16
1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS 16
1.3 RELEVÂNCIA/JUSTIFICATIVA 17

2 QUADRO DE REFERÊNCIA TEÓRICO 19
2.1 POLÍTICA AMBIENTAL 19
2.2 POLÍTICA AMBIENTAL LOCAL 21
2.3 INSTRUMENTOS DA POLÍTICA AMBIENTAL 26
2.3.1 Pagamento por Serviços Ambientais – PSA 28
2. 4 GOVERNANÇA PÚBLICA 33
2.4.1 Governança Ambiental 35
2.4.1.1 Participação 38
2.4.1.2 Recursos 41
2.5 EXTINÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS 43
2.6 EXPERIÊNCIAS DE GOVERNANÇA AMBIENTAL LOCAL 47

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS 50
3.1 CLASSIFICAÇÃO GERAL DA PESQUISA 50
3.2 COLETA DOS DADOS 51
3.2.1 Unidade de Análise 51
3.2.2 Instrumentos de Coleta de Dados 51
3.2.3 Definição Operacional das Categorias 54
3.3 ANÁLISE DOS DADOS 57
3.4 LIMITES DA PESQUISA 57

4 O PROJETO OÁSIS DO MUNICÍPIO DE APUCARANA-PR 60
4.1 O MUNICÍPIO DE APUCARANA-PR 60
4.1.1 Características Físico-Ambientais 60
4.1.2 Histórico do Município 63
4.1.3 Aspectos Econômicos do Município 64
4.1.4 Problemas Ambientais do Município 65

4.1.5 Política Ambiental 66
4.2 PROJETO OÁSIS APUCARANA-PR 69
4.2.1 Concepção 69
4.2.2 Implementação e Resultados 72
4.2.3 Suspensão 77

5 ELEMENTOS DA GOVERNANÇA AMBIENTAL QUE IMPLICARAM A SUSPENSÃO DO PROJETO OÁSIS 80
5.1 A BAIXA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROJETO OÁSIS 80
5.2 A DISPONIBILIDADE DE RECURSOS FINANCEIROS E A BAIXA CAPACIDADE INSTITUCIONAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE 86
5.3 POLÍTICA E IDEOLOGIA: "ZERANDO" O PROJETO OÁSIS 95

6 A MIRAGEM DO PROJETO OÁSIS APUCARANA: A GOVERNANÇA ENTRE A ILUSÃO E UM LUGAR DISTANTE 99

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 104

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 106

ANEXOS 113
ANEXO A – Tabela de quesitos Projeto Oásis Apucarana-PR 114

APÊNDICES 117
APÊNDICE A – Roteiro de entrevistas proprietários rurais 118
APÊNDICE B – Roteiro de entrevistas atores governamentais 119
APÊNDICE C – Roteiro de entrevista ex-secretário de meio ambiente 120
APÊNDICE D – Roteiro de entrevista membro do COMMAP e ONG ambiental 121

1 INTRODUÇÃO

O município de Apucarana-Paraná vivenciou uma experiência de política ambiental inédita para a grande parte dos municípios brasileiros. Entre 2009 e 2012, com a implementação do Projeto Oásis, adotando o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), o munícipio buscou promover a melhoria da qualidade de vida e o aumento da quantidade de águas, através do apoio financeiro concedido a proprietários de terras para o reflorestamento de nascentes existentes em suas propriedades. Apucarana também é denominada "Cidade das Águas", uma vez que há grande oferta desse recurso no município. Estima-se a existência de mais de 100 cursos d'água em Apucarana, entre nascentes, córregos, rios e lagos (OLIVEIRA et al., 2014).

A formulação e implementação do projeto contou com a articulação e participação de diversos atores públicos e privados, como a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo de Apucarana, a Fundação O Boticário de Proteção da Natureza, a Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR), o Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMMAP), o Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA), o Sindicato Rural Patronal de Apucarana, entre outras entidades do meio ambiente. O projeto era financiado pelo Fundo Municipal de Meio Ambiente, que recebia recursos, principalmente, da Sanepar e do ICMS Ecológico. Após a derrota do candidato da situação nas eleições municipais de 2012, o Projeto Oásis, apesar dos expressivos resultados alcançados, foi interrompido sob justificativas controversas.

O Projeto Oásis implementou o instrumento econômico de PSA por meio de um arranjo institucional que pode ser caracterizado como governança ambiental. Criado nos anos 1990, o PSA consiste no pagamento "direto, contratual e condicionado" realizado por aqueles que usufruem dos serviços ambientais proporcionados por proprietários de terras que se cercam de condutas visando assegurar a qualidade do meio ambiente (WUNDER, 2005).

Na área ambiental "o processo de governança envolve múltiplas categorias de atores, instituições, inter-relações e temas, cada um dos quais suscetível a expressar arranjos específicos entre interesses em jogo e possibilidades de negociação" (FONSECA; BURSZTYN, 2009, p. 20). Entre os elementos que constituem o processo de governança, destacam-se a participação de atores fundamentais e a estrutura de recursos que compõe o mesmo.

Jacobi e Sinisgalli (2012) consideram que a participação descentralizada e corresponsável dos diversos atores reconfigura os padrões da governança, à medida que constitui novas relações entre o Estado e a sociedade civil, que se alicerçam nas relações democráticas e na melhoria das condições de vida. Neste sentido, estudos sobre a participação em arranjos

institucionais são relevantes por averiguar as consequências políticas de distintos tipos e graus de participação (PRESS, 1998).

A governança abarca também a capacidade de mobilização de recursos que "refere-se à disponibilidade de recursos para realizar investimentos, assegurar a continuidade das políticas em andamento e introduzir novas políticas públicas", e a capacidade administrativa, que "diz respeito à disponibilidade de quadros executivos, ao estilo de gestão e aos limites impostos à ação administrativa" (RUA, 1997, p.135). O estudo da estrutura de recursos é necessário ao passo que se torna um indicador das condições para promover a eficácia e os resultados das políticas públicas executadas, bem como das condições para a sua efetivação, mudanças e continuidade.

Além da participação e da estrutura de recursos, o arranjo de governança pode ser influenciado pela questão política e ideológica dos atores. Os partidos políticos "servem como mediadores entre a sociedade e o Estado, uma vez que organizam os termos da competição eleitoral" (BARROS, 2015, p. 694). Eles podem ser classificados de acordo com sua inclinação ideológica no espectro político esquerda-direita, denotando posições distintas em relação a assuntos como o meio ambiente. Assim, estudar política e ideologia torna-se importante à medida que esse elemento pode comprometer a implementação de determinadas políticas públicas e as relações entre atores.

Neste sentido, cabe ressaltar o contexto em que os elementos participação, recursos e política/ideologia foram analisados. De uma forma geral, o sistema político brasileiro pode ser caracterizado pela desigualdade social, econômica e política, pela fragilidade dos instrumentos participativos (BORINELLI; LANZA, 2008) e pelo patrimonialismo, autoritarismo, clientelismo e corrupção (BORINELLI, 2015). Já a política ambiental, em especial, caracteriza-se pela escassez de recursos, baixa prioridade e status político administrativo (BORINELLI, 2011; SCARDUA; BURSZTYN, 2003). Deste modo, tornam-se claros os obstáculos que podem ser enfrentados na implementação do processo de governança ambiental.

Considerando que o Projeto Oásis foi o primeiro programa ambiental que envolveu aspectos de governança e a aplicação do instrumento econômico PSA em âmbito local no estado do Paraná e a segunda iniciativa no Brasil (a primeira foi realizada na região metropolitana da capital paulista – São Paulo, também com o apoio da Fundação O Boticário), e a sua, de certa forma, inesperada suspenção, é importante compreender até que ponto esses novos arranjos institucionais podem contribuir para políticas ambientais efetivas, superando obstáculos a essas políticas como a baixa prioridade e visibilidade e a falta de recursos.

Para analisar especificamente a suspensão do Projeto Oásis, no âmbito de uma experiência de governança da política ambiental, optou-se pela categoria extinção de políticas públicas. Como extinção de políticas públicas compreende-se a "conclusão deliberada ou a cessação de específicas funções, programas, políticas ou organizações governamentais" (DE LEON, 1977, p.2). De acordo com a literatura existente, algumas causas podem favorecer a extinção de políticas públicas, como ideologia política, imperativos financeiros, eficiência organizacional, mudança nas administrações, deslegitimação/declínio da matriz ideológica, período de turbulência, amortecimento do fenômeno e concepção de políticas prevendo eventual extinção (DE LEON, 1982; BARDACH, 1976). Em contrapartida, alguns obstáculos dificultam a extinção de políticas públicas – relutância psicológica, permanência institucional, conservadorismo dinâmico, coalizões anti-extinção, obstáculos legais e altos custos iniciais (DE LEON, 1977).

O uso da extinção de política pública como categoria central pareceu mais adequada porque, primeiro, mesmo que não se trate de um caso explícito de extinção, o caso de Apucarana se aproxima muito desse caso pela cessação, até agora permanente, das principais atividades do projeto de PSA, sem que se tenha assumido oficialmente a sua extinção. Ou seja, o caso poderia ilustrar uma "extinção branca", na medida em que, sob alegações legais e administrativas, o projeto foi desativado não obstante as várias declarações de intenções de retomá-lo. Segundo, as causas e obstáculos relacionados aos processos de extinção, conforme a literatura, são bastante completos para o estudo do caso escolhido e possuem abertura para serem relacionados com aspectos centrais da governança. Nesse caso, a participação e a estrutura de recursos.

É oportuno salientar a importância dos estudos teóricos e empíricos sobre a extinção de políticas públicas, não só pelo pequeno número de trabalhos sobre essa fase das políticas públicas (SOUZA; SECCHI, 2015), mas também porque a eles cabe o papel de demonstrar a relevância desse estágio do ciclo político e compilar causas, condições e obstáculos sobre o mesmo. No Brasil, a descontinuidade de programas e projetos, por competição entre grupos políticos e ideológicos ou apenas por personalismo, acabam prejudicando a prestação de serviços e promovendo o desperdício em áreas prioritárias e carentes de recursos. Apesar de ser um fenômeno recorrente no país, esse assunto ainda é relativamente pouco estudado.

Devido a governança ser um arranjo específico constituído por elementos que a sustentam e que, portanto, estão relacionados diretamente ao funcionamento e extinção de uma política pública, o objeto deste estudo é a influência da governança construída na trajetória e destino do Projeto Oásis. Por meio de um estudo qualitativo, baseado em documentos oficiais, entrevistas e periódicos, o estudo se apoia em categorias como a participação, a estrutura de recursos e

outros aspectos relacionados à extinção de políticas públicas, como o político/ideológico para analisar a experiência de PSA local.

Neste trabalho procurou-se demonstrar uma imagem contrária a idealizada pelo criador do projeto, o qual o intitulou de Oásis por visualizar as nascentes preservadas no meio das plantações de soja, café, entre outras. Pode-se dizer que o Projeto pode ser interpretado mais como uma miragem, pois apesar de ser apresentado ainda hoje com um projeto inovador e relevante, a proposta careceu de condições políticas e de recursos necessários à sua sustentabilidade.

Estudar os elementos de participação, recursos e política/ideologia se torna importante à medida que estamos vivendo uma nova fase marcada pela descentralização do Estado, a qual visa enfrentar problemas sociais, econômicos, políticos e ambientais, com restrição de recursos e fragilidade dos instrumentos participativos.

Este estudo visa responder ao seguinte problema de pesquisa: como o processo de governança ambiental influenciou a trajetória e a suspensão do Projeto Oásis do município de Apucarana-Paraná?

1.1 Objetivo Geral

- Analisar como o processo de governança ambiental influenciou a trajetória do Projeto Oásis de Apucarana-Paraná.

1.2 Objetivos específicos

- Descrever a política ambiental e o instrumento PSA no município de Apucarana-Paraná;
- Expor como se deu o processo de participação de atores relevantes nas diversas fases do Projeto Oásis;
- Apontar como a estrutura de recursos e as relações políticas/ideológicas influenciaram a suspensão do Projeto Oásis;
- Destacar quais e como os obstáculos à extinção se manifestaram no caso estudado;
- Discutir as implicações dos achados para pensar a governança e a efetividade de políticas ambientais.

1.3 JUSTIFICATIVA/RELEVÂNCIA

A presente pesquisa pretende contribuir com o preenchimento da lacuna existente nos estudos sobre governança ambiental e instrumentos da política ambiental no âmbito local. De acordo com Press (1998), o estudo dos resultados de políticas ambientais locais torna possível a realização de comparações não viáveis em estudos de âmbito nacional ou estadual.

Esta pesquisa também visa fomentar estudos sobre a extinção de políticas públicas em nosso país, uma vez que verifica-se a escassez de estudos empíricos específicos sobre o tema (SOUZA; SECCHI, 2015). Os estudos sobre a extinção de políticas públicas receberam a atenção dos acadêmicos apenas na década de 1970, sendo Bardach (1976), Kaufman (1976) e De Leon (1977) os primeiros a estudar o tema. Segundo Bardach (1976), o fenômeno da extinção de políticas públicas foi praticamente negligenciado pelos cientistas e estudiosos políticos, provavelmente devido a sua raridade de ocorrência e por não demonstrar importância – razões que posteriormente impulsionaram a sua análise e estudos.

Outra contribuição deste estudo consistirá na avaliação de experiências de governança (em todos os âmbitos, não apenas o ambiental) e do uso do instrumento econômico PSA, podendo apontar possíveis obstáculos, falhas e desafios à sua implementação em nível local, em razão de problemas de ordem cultural, política e econômica.

O estudo sobre a aplicação do instrumento ambiental PSA e a atuação conjunta de diversos atores (governança) para a realização de um programa ambiental poderá induzir outros pesquisadores a aplicarem o método em outras realidades brasileiras dada a sua importância e complexidade. Temas como análise dos instrumentos ambientais empregados em municípios brasileiros, centralização e descentralização de estruturas da política ambiental dos municípios, análise de programas ambientais que integram atores de diferentes organizações, entre outros poderão ser explorados.

Quanto às contribuições empíricas, esta pesquisa poderá servir como uma fonte de informações para os gestores do município de Apucarana-Paraná que pretendem retomar o projeto, para avaliarem os resultados obtidos e os obstáculos enfrentados na formulação e implementação do mesmo. Além disso, poderá ser útil para os gestores municipais em geral, que conhecerão a aplicação de um modelo integrado de PSA e governança ambiental, e através deste, poderão sugerir iniciativas semelhantes em seus municípios e atuar com maior nível de conhecimento na seleção e aplicação de instrumentos ambientais municipais, concentrando esforços nos arranjos possíveis para implementar programas ambientais. Também servirá como um meio de fornecer respostas aos proprietários rurais e à toda população apucaranense sobre

a suspensão do Projeto Oásis, já que estes as aguardam até o momento, mas mantêm a esperança de retorno do programa ambiental, visto as diversas promessas realizadas por parte da Prefeitura Municipal.

2 QUADRO DE REFERÊNCIA TEÓRICO

Este capítulo dedica-se a abordar os principais aspectos históricos, teóricos e empíricos acerca do tema principal deste estudo – PSA e governança ambiental, com o propósito de delinear um arcabouço teórico que permita um diálogo com os resultados empíricos que serão encontrados através deste estudo. Deste modo, o capítulo está estruturado em seis partes: Política Ambiental; Política Ambiental Local; Instrumentos da Política Ambiental; Governança Pública; Extinção de Políticas Públicas; e Experiências de Governança Ambiental Local.

2.1 POLÍTICA AMBIENTAL

O meio ambiente, em especial, passou a ser considerado na agenda pública apenas nas últimas décadas, especificamente na década de 1960, após o Clube de Roma solicitar ao Massachusetts Institute of Technology (MIT) uma pesquisa acerca dos problemas ambientais mundiais, a qual indicou que a produção e o consumo humano cresciam em tamanho desproporcional em relação à capacidade de recomposição do meio ambiente. No início da década de 1970 foi realizada a Conferência das Nações Unidas em prol do meio ambiente na cidade de Estocolmo, com o objetivo de encorajar o Governo e os organismos internacionais a protegerem a natureza. A Conferência resultou na elaboração da Declaração sobre o Meio Ambiente Humano e na criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) (RISSATO; SPRICIGO, 2010).

Em 1985, a Assembleia Geral das Nações Unidas criou a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a qual apresentou o Relatório Brundtland no ano de 1987, com o objetivo de atender as necessidades da geração atual sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das gerações futuras – marco intitulado de desenvolvimento sustentável. Em 1992, foi realizada a conferência internacional ECO-92 na cidade do Rio de Janeiro, Brasil, visando debater e disseminar o conceito de desenvolvimento sustentável criado anteriormente. Esta Conferência originou dois documentos importantes – a Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento e a Agenda 21 (programa de proteção ambiental). Em 2002, foi realizada a Conferência Ambiental Rio+10 – Reunião da Cúpula da Terra – na cidade de Johanesburgo, África do Sul, com o objetivo de avaliar as ações ambientais realizadas nos últimos anos e debater novas práticas de conservação da biodiversidade, erradicação da pobreza, entre outras (RISSATO; SPRICIGO, 2010).

No Brasil foram criados a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) em 1973 e o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) em 1981, integrado pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) de acordo com a Lei Federal 6.938, que estabeleceu os princípios e diretrizes da política ambiental, sendo o objetivo primordial "a preservação ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições para o desenvolvimento socioeconômico, os interesses da segurança nacional e a proteção da dignidade da vida humana", descentralizando a gestão ambiental (SOUSA, 2005).

A discussão sobre política ambiental requer, primeiramente, uma elucidação sobre os problemas ambientais, que podem ser classificados em três níveis – micro, meso e macro. Os microproblemas são espacial e temporalmente discretos, com menor grau de complexidade e incerteza, e escala local. Os mesoproblemas são significativos e de importância na agenda pública, mas não representam uma alta ameaça ao padrão atual de produção e consumo e à processos políticos. E os macroproblemas são multifacetados, complexos, incertos, espacial e temporalmente difusos, ligados a outras questões, ameaçam os sistemas humanos e naturais e estão fora do alcance das habilidades políticas existentes, suas causas estão enraizadas nos padrões de produção e consumo (DOVERS, 1996).

Desse modo, os problemas ambientais e, consequentemente, a política ambiental, apresentam características específicas, como: 1) natureza multidimensional e multidisciplinar, pois englobam diversos elementos (físicos, econômicos, sociais, culturais, entre outros) e são analisados por diversas áreas e abordagens; 2) complexidade e incerteza, pois são interconectados (a resolução de um requer a solução de outros), se aglomeram com o tempo, são dinâmicos, abarcam áreas de conhecimento distintas e transpassam fronteiras geográfico-administrativas e econômicas; 3) irreversibilidade, devido ao tempo para se tornarem visíveis, sua reversão pode ser muito difícil ou impossível; e 4) conflitos de valores e de interesses, relacionados à identificação, soluções e uso dos recursos naturais, que podem opor diferentes atores e gerar novas questões éticas e morais de difícil solução (BORINELLI, 2011). Portanto, os problemas ambientais tendem a ser diferentes em espécie e grau daqueles de outros domínios políticos e geram implicações para a análise de políticas e processos políticos (DOVERS, 1996).

Neste estudo, entende-se como política ambiental

> [...] ações governamentais que afetam ou tentam afetar a qualidade ambiental ou o uso de recursos naturais. Representa decisão coletiva da sociedade para a realização de determinados objetivos e metas ambientais e para utilizar ferramentas específicas para alcançá-los. A política ambiental não é

> encontrada em qualquer estatuto único ou decisão administrativa. Pelo contrário, ela é definida por um conjunto diversificado de estatutos, regulamentos e precedentes judiciais que governam a nação, e é afetada pelas atitudes e comportamentos dos funcionários que são responsáveis pela implementação e cumprimento da lei. A política ambiental inclui não só o que os governos decidem fazer para proteger a qualidade do ambiente e dos recursos naturais, mas o que eles decidem não fazer; a decisão de não agir significa que os governos permitem que outras forças possam moldar o ambiente (KRAFT, 2011, p. 39).

Portanto, cabe ao Estado o papel de regulamentar ações, criar mecanismos, instrumentos, entre outras medidas a fim de restaurar e conservar o meio ambiente. Porém, muitas dificuldades podem ser encontradas na validação dessas políticas por inúmeras razões, como conflitos políticos, falta de recursos financeiros, falta de engajamento, interesses divergentes, entre outros, que podem ser melhor visualizados no âmbito local.

2.2 Política Ambiental Local

A maioria dos problemas que afetam o meio ambiente e a qualidade de vida das pessoas ocorre no âmbito municipal. Neste sentido, o município deve cultivar ações para prevenir e solucionar tais problemas, pois se torna responsável pelo bem-estar da população local. Segundo Seiffert (2008, p. 59) e para fins deste estudo, "a política ambiental local pode ser definida como o conjunto de ações de governo destinadas a influir nas decisões de agentes sociais e econômicos, visando à consecução de objetivos ambientais de preservação, controle da degradação e melhoria ambiental".

A Constituição Brasileira de 1988 reforçou o papel dos municípios quanto às suas atribuições para a defesa do meio ambiente. De acordo com Bredariol (2001, p. 41),

> a questão da municipalização da política ambiental não pode ser tratada apenas como transferência de atribuições de controle ambiental do nível estadual de governo para as prefeituras municipais. O que está em jogo é a sustentabilidade e a equidade do desenvolvimento urbano e não só o controle da poluição ou a proteção de áreas naturais ou ainda, a prevenção dos desastres naturais (BREDARIOL, 2001, p. 41).

Portanto, os municípios não devem apenas realizar as funções que o Estado pratica, devem ir além pensando na realidade local e inserindo ações que garantam o bem-estar quanto ao meio ambiente e à população. No quadro abaixo estão sintetizadas as atribuições dos

municípios de acordo com Neves (2006), que revelam a variedade e a gravidade dos assuntos que são de responsabilidade dos mesmos.

Quadro 1: Atribuições explícitas municipais

Competências	Atribuições explícitas dos municípios
Competência exclusiva (CF arts. 29, 30 e 182)	Elaborar Lei Orgânica. Elaborar legislação específica de interesse local. Elaborar legislação suplementar às legislações federal e estadual no que couber. Organizar o território em distritos. Instituir e arrecadar tributos e aplicar rendas. Elaborar peças orçamentárias. Organizar seu território em distritos. Prestar serviços públicos de interesse local e obras correlatas. São expressamente mencionados os serviços de transporte coletivo, de atendimento à saúde e os programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, os dois últimos com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado. Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local. Promover adequado ordenamento territorial e ordenamento urbanístico mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. Executar política de desenvolvimento urbano/ estabelecer zona urbana. Aprovar Plano Diretor pela Câmara Municipal. Exercer o poder de polícia nos campos de competência exclusiva, inclusive nas matérias definidas como de interesse local.
Competência comum com os estados, a União e o DF (CF art. 23)	Zelar pela guarda da Constituição, das leis das instituições democráticas e conservar o patrimônio público. Saúde e assistência pública, da proteção e garantia de pessoas portadoras de deficiências. Proteger documentos, obras e bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos e paisagens notáveis e os sítios arqueológicos. Impedir a evasão, destruição e descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural. Proporcionar meios de acesso à cultura, à educação e à ciência. Proteger o meio ambiente e combater a poluição / Preservar as florestas, a fauna e a flora. Fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar. Promover programas de construção de moradias e a melhoria de condições habitacionais e de saneamento básico. Combater as causas da pobreza e fatores de marginalização. Registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos minerais e hídricos. Estabelecer e implantar política de educação para segurança no trânsito. Exercer o poder de polícia nos campos de competências, inclusive criar tipos de infrações nas suas áreas de competência.

Competência concorrente	Elaborar legislação suplementar à federal e estadual no que couber, ou seja, sobre todos os temas de sua competência.

Fonte: Adaptado de Neves (2006) a partir de Brasil (1988), Machado (1998 e 2005), Meirelles (2001) e Silva (1995).

Para Neves (2006), os municípios apresentam competências exclusivas, competências comuns com os estados, União e Distrito Federal (DF), e competências concorrentes. A proteção do meio ambiente e o combate à poluição são competências comuns aos municípios, estados, União e DF. A exclusividade dos municípios se centra no saneamento básico, no ordenamento territorial e na disciplina do solo urbano, tendo em vista a qualidade ambiental.

Percebe-se que os municípios passam a assumir um papel essencial em relação à qualidade do meio ambiente e, consequentemente, à população. Deste modo, as políticas ambientais englobam objetivos e meios para o alcance das mesmas que são definidos por diversos processos políticos de todas as instâncias (do local ao global) e, ainda resultam da interação ativa de inúmeros atores (KRAFT, 2011).

Seiffert (2008) elenca esses atores e descreve suas contribuições: 1) Universidades – contribuem com a elaboração de trabalhos nas disciplinas que abrangem as ciências naturais e questões técnicas; 2) Justiça – a maior contribuição é quanto ao controle de contendas que são ligadas ao direito em vigor, independe da política ambiental; 3) Partidos políticos – contribuem articulando a necessidade e a vontade política dos cidadãos, esboçando projetos para o desenvolvimento da sociedade e do Estado, zelando para que estes sejam desenvolvidos e estejam de acordo com os desejos e aspirações da população; 4) Grupos de interesse privado – associações industriais, empresariais, comerciais, agrícolas e outros, contribuem defendendo os interesses setoriais que são opostos à elevação dos custos por determinação de investimentos em medidas de proteção ambiental, por meio de regulamentações, normas técnicas, auditoria e novas tecnologias; 5) Outras organizações – organizações ambientais e iniciativas dos cidadãos que dão apoio à política ambiental efetiva. Também estão nesse grupo as igrejas, organizações científicas, a mídia, rádio, TV e imprensa, que possuem o papel de conscientizar a população; 6) Atores internacionais – organizações internacionais que contribuem buscando a solução dos problemas mundiais e regionais. Esses atores são importantes meios de conscientização e de defesa do meio ambiente. Atuam divulgando, tornando público escândalos ambientais, denunciando, aumentando a quantidade de informações, entre outros.

Considerando as contribuições de cada ator, a parceria entre eles pode resultar no aumento da efetividade da política ambiental local, visto que esse arranjo institucional pode ser

contemplado com maior apoio da sociedade civil e com uma estrutura de recursos mais eficaz. Sendo assim, o papel desses atores é relevante a medida que busca suprir as falhas do Estado, a baixa efetividade da política ambiental e os problemas sociais, econômicos e políticos.

Em relação aos meios para o alcance das políticas ambientais, os governos locais podem instituir o Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA), definido como "o conjunto de órgãos e entidades do Município que são responsáveis pela preservação, conservação, proteção, defesa, melhoria, recuperação e controle do meio ambiente e uso adequado dos recursos ambientais do Município" (ÁVILA; MALHEIROS, 2012, p.35). O SISMUMA engloba a criação de normas e os órgãos ambientais municipais, como o Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMUMA) e o Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA).

Um Órgão Municipal de Meio Ambiente (OMMA) tem como finalidade "planejar, promover, coordenar, fiscalizar e executar a política municipal de meio ambiente, conjuntamente com os demais órgãos do Município, objetivando criar condições para o desenvolvimento sustentável do Município" (ÁVILA; MALHEIROS, 2012, p. 39). O COMUMA é "o órgão superior do SISMUMA, de caráter normativo, deliberativo ou consultivo e fiscalizador das questões afetas ao meio ambiente no âmbito local" (ÁVILA; MALHEIROS, 2012, p. 41). Ele é o responsável por reunir os diversos atores citados anteriormente com o objetivo de discutir soluções convenientes a recuperação do meio ambiente. Ele pode propor a criação de leis, regulamentar as já existentes e estabelecer normas ambientais. É "um instrumento de exercício da democracia, educação para a cidadania e de convívio entre setores da sociedade com interesses diferentes" (ÁVILA; MALHEIROS, 2012, p. 41).

> O COMUMA estabelece uma instância de articulação que proporciona uma oportunidade para a troca de informações entre os *stakeholders*, a participação da comunidade para contrabalancear a dominância de outros grupos organizados, que nem sempre têm interesse maior no coletivo, e favorece a coordenação entre diversos atores na solução dos problemas ambientais e na promoção da sustentabilidade (ÁVILA; MALHEIROS, 2012, p.42).

Já o FMMA é um "órgão responsável pela captação e pelo gerenciamento dos recursos financeiros alocados para o meio ambiente no Município", que tem como finalidade financiar as atividades de "planos, programas, projetos e ações de iniciativas públicas e privadas, uso racional e sustentável dos recursos naturais, controle, fiscalização, defesa e recuperação do meio ambiente e a educação ambiental" (ÁVILA; MALHEIROS, 2012, p. 43-44). A importância do FMMA consiste no "incentivo para a implementação de uma estrutura ambiental local e traz à área ambiental a possibilidade de estabelecer estratégias de ação para

tratar a questão ambiental em nível local de maneira autônoma" (ÁVILA; MALHEIROS, 2012, p.43-44). Deste modo,

> o SISMUMA não representa um mero dispositivo político-administrativo isolado, mas sim uma ação integrada de largo espectro, destinada a transcender o âmbito local para interagir com as outras esferas da gestão ambiental, como a estadual, a federal e a de outros Municípios, com diversos atores envolvidos, como organizações não governamentais, setor privado, universidades, instituições de pesquisa e sociedade civil, entre outras (ÁVILA; MALHEIROS, 2012, p. 44).

Os órgãos locais são importantes meios de instituição da política ambiental, que visam a preservação do meio ambiente e a qualidade de vida da população. São instâncias que reúnem os diversos atores citados anteriormente para a promoção do meio ambiente. Portanto, podem ser considerados espaços participativos e deliberativos, que propiciam a cultura da descentralização das decisões ambientais.

A política ambiental local apresenta alguns pontos fortes, como a autonomia que os governos locais desfrutam no momento da definição de políticas considerando suas prioridades e competências para executá-las (NEVES, 2012). Almeida e Carneiro (2003, p. 126-127) também consideram a "autonomia plena nos âmbitos político, administrativo, legislativo e financeiro", além de julgarem o município como "o principal beneficiário da descentralização de recursos, que se avolumaram com a ampliação das transferências constitucionais". Bredariol (2001, p.42) elenca ainda a "democratização da política, o trazer as decisões que interessam para o nível local, para perto do cidadão, como uma experiência tácita de redefinição de papéis e atribuições" e De Carlo (2006, p. 21) elege a "maior sensibilidade do governo local para conhecer a realidade e os problemas ambientais; proteção da sociedade contra o excesso de centralização de poder; e maiores chances de participação da sociedade nos processos decisórios".

Como desafios ou limites à política ambiental local, a principal questão é a descentralização. O âmbito municipal deve se inteirar com o estadual e o federal, mas deve agir localmente, pensamento no meio ambiente e na população do município. Além disso, "os municípios podem contribuir para o fracasso de iniciativas federais mediante a não adesão, especialmente quando essas requerem o exercício de suas competências exclusivas e alocação de recursos próprios" (NEVES, 2012, p. 137). Neste sentido, deve-se pensar nas consequências que essa desarticulação entre as esferas públicas pode acarretar, "pois um círculo nada virtuoso pode se formar com a esfera federal, que passa a imagem de descontrole, bem como com a

regional e a local, que passam a ideia de inoperância e incompetência" (AZEVEDO et al., 2007, p.38).

Outros limites dizem respeito à corrupção e à influência de determinados grupos detentores de poder político e/ou econômico. Em relação à corrupção, "governos locais e estaduais, em todo o mundo, são frequentemente os níveis mais corruptos da administração, entre outras razões, porque as redes pessoais mantêm-se com mais força do que no nível federal" (AZEVEDO et al., 2007, p. 42). Quanto à influência de grupos poderosos, Scardua e Bursztyn (2003, p. 299) afirmam que "em numerosos casos, as oligarquias locais pequenas controlam o funcionamento da sociedade local, sendo mais fácil haver cooptação pelas minorias para a execução de políticas sociais de seu interesse", fato que torna os municípios reféns dos interesses dessas elites. Scardua e Bursztyn (2003, p. 138) ainda citam como problemas da descentralização a

> [...] falta de técnicos nos órgãos estaduais e municipais de meio ambiente; falta de capacitação e treinamento; salários defasados, quando comparados aos praticados pela iniciativa privada; instituições despreparadas para assumir atividades ambientais; carência de recursos financeiros e de infra-estrutura; ausência de instrumentos de gestão ambiental ou instrumentos ultrapassados, dentre outros.

Apesar dos benefícios encontrados no nível local que proporcionam o avanço da política ambiental, torna-se evidente a responsabilidade assumida pelos municípios, pois a distância entre os mesmos e o nível federal se revela como uma limitação de grande impacto. Assim sendo, novos arranjos institucionais – de governança – podem contribuir para a superação dos obstáculos encontrados no nível local, por meio da mobilização de recursos humanos, técnicos, financeiros, entre outros. Além disso, a utilização de instrumentos ambientais pelos municípios constituem-se em meios eficazes para o alcance das políticas ambientais locais.

2.3 Instrumentos da Política Ambiental

A palavra instrumento pode ser utilizada para "descrever componentes genéricos de regulação, tais como licenciamento e impostos". Regulação "tem sido amplamente utilizada para reduzir e gerir o risco público e para proteger os ecossistemas dos quais dependemos de danos decorrentes de atividades humanas" (TAYLOR et al., 2012, p. 270). Na visão de Tridapalli et al. (2011, p.81)

> Para fazer valer a política ambiental, o Estado pode lançar mão de um conjunto de instrumentos que combinam ações de comando e controle, como normas e legislações, zoneamentos, licenciamentos e fiscalização e de instrumentos econômicos, tais como taxas, impostos, permissões negociáveis de utilização, créditos subsidiados, isenções de impostos e outras facilidades contábeis para efeito da redução da carga fiscal. Muitos destes instrumentos, inclusive, são defendidos como fontes para financiar a política ambiental.

De um modo geral, "os instrumentos são recursos no sentido de atingir os objetivos propostos" (ÁVILA; MALHEIROS, 2012, p. 35). No Brasil, os instrumentos ambientais

> [...] são aqueles definidos pela Lei 6938/81 e incluem o monitoramento da qualidade ambiental, o zoneamento ambiental, a educação ambiental, os sistemas de licenciamento de atividades poluidoras, a avaliação de impactos ambientais, a fiscalização, o exercício do poder de polícia administrativo, a aplicação de sanções, a normalização e outros (BREDARIOL, 2001, p. 3).

Diversas tipologias de instrumentos podem ser encontradas na literatura visando o auxílio referente à análise e à reforma da regulação. Os instrumentos ambientais regulatórios são classificados em: instrumentos de comando e controle; instrumentos econômicos; instrumentos baseados em informações; co-regulação e auto-regulação; e mecanismos de apoio e capacitação. Os instrumentos mais utilizados e mais decorrentes na literatura são os de comando e controle e os econômicos. São eles que demarcam as duas fases distintas do Estado e da política pública (até 1980 e pós 1980), sendo os instrumentos econômicos enfatizados no período atual.

Como instrumentos de comando e controle entende-se a "imposição de obrigações vinculativas ou restrições sobre o comportamento das empresas e dos indivíduos" (PERMAN et al., 2003, p. 217), como o controle de zoneamento, o controle de tecnologia e dos requisitos de poluição ambiental. Apesar de serem eficazes no controle de danos ambientais, este tipo de instrumento revela a forte atuação governamental (TAYLOR et al., 2012), insuficiente para a nova forma de gestão do Estado.

De modo distinto, os instrumentos econômicos "trabalham através da criação de incentivos para os indivíduos ou empresas mudarem voluntariamente o seu comportamento" (PERMAN et al., 2003, p. 217), como impostos, subsídios, direitos negociáveis e os pagamentos. Conferem maior maleabilidade aos atores na decisão de como melhorar seu desempenho ambiental (TAYLOR et al., 2012).

Por ganharem relevância no período de descentralização do Estado e, consequentemente, da política ambiental, este trabalho tem como foco o instrumento econômico intitulado Pagamento por Serviços Ambientais (PSA).

2.3.1 Pagamento por Serviços Ambientais – PSA

Para iniciar-se a discussão sobre o Pagamento por Serviços Ambientais, deve-se definir o que são ecossistemas, serviços ecossistêmicos e serviços ambientais. Como ecossistemas entende-se as "unidades espacialmente delimitadas, caracterizadas pela especificidade das inter-relações entre os fatores bióticos e abióticos" (BRASIL, 2015, s.p.) e como serviços ecossistêmicos "as condições e processos através dos quais os ecossistemas naturais e as espécies que os compõem, sustentam e cumprem a vida humana" (DAILY, 1997, p.3). Esses serviços ecossistêmicos podem ser agrupados em

> a) serviços de provisão: os que fornecem diretamente bens ou produtos ambientais utilizados pelo ser humano para consumo ou comercialização, tais como água, alimentos, madeira, fibras e extratos, entre outros;
> b) serviços de suporte: os que mantêm a perenidade da vida na Terra, tais como a ciclagem de nutrientes, a decomposição de resíduos, a produção, a manutenção ou a renovação da fertilidade do solo, a polinização, a dispersão de sementes, o controle de populações de potenciais pragas e de vetores potenciais de doenças humanas, a proteção contra a radiação solar ultravioleta e a manutenção da biodiversidade e do patrimônio genético;
> c) serviços de regulação: os que concorrem para a manutenção da estabilidade dos processos ecossistêmicos, tais como o sequestro de carbono, a purificação do ar, a moderação de eventos climáticos extremos, a manutenção do equilíbrio do ciclo hidrológico, a minimização de enchentes e secas, e o controle dos processos críticos de erosão e de deslizamentos de encostas;
> d) serviços culturais: os que proveem benefícios recreacionais, estéticos, espirituais e outros não materiais à sociedade humana (BRASIL, 2015, s.p.).

A classificação dos serviços ecossistêmicos pode ser melhor visualizada no quadro abaixo através da exemplificação dos mesmos.

Quadro 2: Tipos de serviços ecossistêmicos

	Florestas	**Oceanos**	**Terras agrícolas/cultivadas**
Serviços de provisão	Alimento; água fresca; combustível; fibras	Alimento	Alimento; combustível; fibras
Serviços reguladores	Regulação climática; regulação de doenças; purificação da água; regulação de inundações	Regulação climática; regulação de doenças	Regulação climática; purificação da água

Serviços culturais	Estética; educação; espiritualidade; recreação	Estética; educação; espiritualidade; recreação	Estética; educação
Serviços de suporte	Reciclagem de nutrientes; formação de solo	Reciclagem de nutrientes; produção primária	Reciclagem de nutrientes; formação de solo

Fonte: Millennium Ecosystem Assessment (2005)

Já os serviços ambientais podem ser definidos como as "iniciativas individuais ou coletivas que podem favorecer a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos" (BRASIL, 2015, s.p.). Wunder (2005) destaca quatro tipos de serviços ambientais que se assemelham aos tipos de serviços ecossistêmicos de Brasil (2015), visto que esses dois conceitos passaram a ser sinônimos no contexto atual:

> 1. Sequestro e armazenamento de carbono: por exemplo, uma empresa de energia elétrica do hemisfério norte que paga os agricultores do trópico para plantar e manter árvores.
> 2. Proteção da biodiversidade: por exemplo, os doadores que pagam as pessoas locais para proteger e restaurar áreas para criar um corredor biológico.
> 3. Proteção de bacias hidrográficas: por exemplo, os utilizadores da água a jusante que pagam os proprietários de fazendas a montante para adotar usos da terra que limitem o desmatamento, a erosão do solo, riscos de inundação, etc.
> 4. Beleza cênica: por exemplo, uma empresa de turismo que paga uma comunidade local para não caçar em uma floresta usada para o turismo de observação da vida selvagem (WUNDER, 2005, p.2).

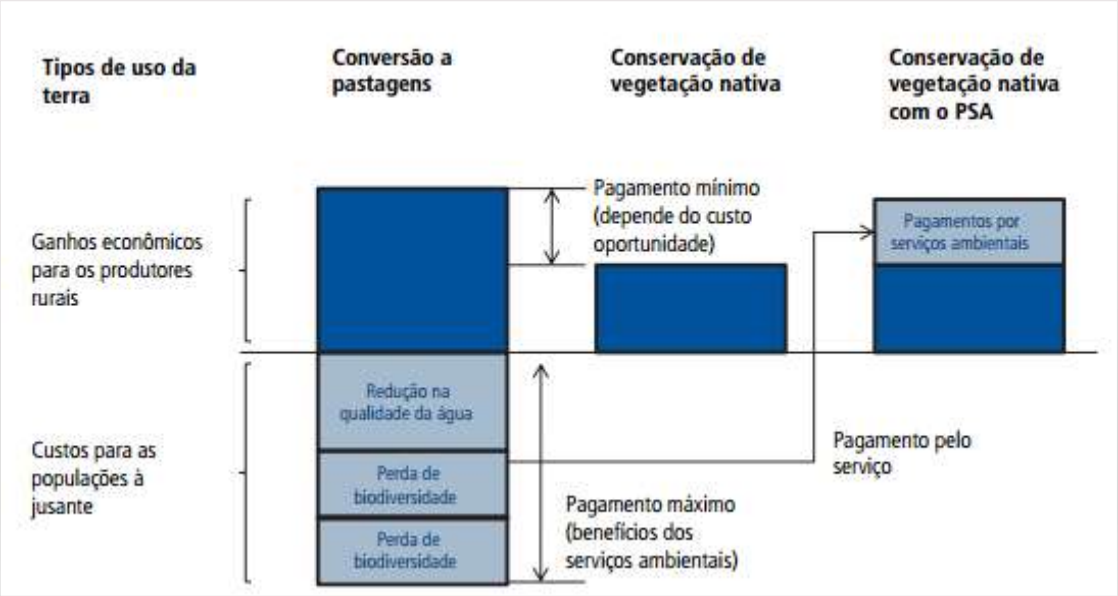
O instrumento econômico PSA passou a receber ênfase a partir da década de 1990, após a publicação do Relatório Brundtland (1987) e a Conferência Rio 1992, que impulsionaram a conservação dos recursos naturais, além de "emergiram de iniciativas de diversificação produtiva e de transição agroecológica" (ELOY et al., 2013). Na visão de Wunder (2005), o PSA é a inovação mais auspiciosa de conservação desde a Rio 1992. Neste estudo, entende-se PSA como

> [...] uma transação voluntária, na qual um serviço ambiental bem definido, ou um uso da terra que possa assegurar este serviço, é adquirido por, pelo menos, um comprador de, no mínimo, um provedor, sob a condição de que ele garanta a provisão do serviço (condicionalidade) (WUNDER, 2005, p.3).

O funcionamento de um programa de PSA engloba o pagador de serviços ambientais, representado pelo "Poder Público ou agente privado situado na condição de beneficiário ou usuário de serviços ambientais, em nome próprio ou de uma coletividade" e o provedor de

serviços ambientais, que é a "pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, grupo familiar ou comunitário que, preenchidos os critérios de elegibilidade, mantém, recupera ou melhora as condições ambientais de ecossistemas que prestam serviços ambientais" (BRASIL, 2015, s.p.). A lógica de funcionamento de um programa de PSA pode ser compreendida na ilustração abaixo.

Ilustração 1: Lógica de funcionamento de um programa de PSA



Fonte: Pagliola; Platais (2007)

Como um instrumento econômico, os incentivos são indispensáveis no PSA. Visto deste modo, o PSA se assemelha aos impostos e subsídios. Porém, "o foco do PSA em "comprar conservação" de maneira contingente é mais direta do que a maioria dos impostos e subsídios, que buscam mudanças mais amplas nos padrões de produção e utilização de recursos" (WUNDER, 2005, p. 7).

Em vista das diversas finalidades a que se propõem os PSA, distingue-se as modalidades 1) restrição de uso; 2) restauração; 3) valorização de práticas tradicionais; e 4) transição, definidas por Eloy et al. (2013, p. 29) como:

> • PSA do tipo "restrição de uso": o pagamento é destinado a compensar um agricultor por ele renunciar ao uso de uma área, geralmente coberta por vegetação nativa.
> • PSA de tipo "restauração": o pagamento visa dar uma contribuição aos custos de recomposição da vegetação em áreas já desmatadas.
> • PSA de tipo "valorização de práticas tradicionais" : buscam recompensar práticas de gestão do meio-ambiente ou praticas agroextrativistas de baixo impacto que já são de domínio das populações locais.

• PSA do tipo “transição” : eles procuram incentivar a adoção de práticas agrícolas sustentáveis e a diversificação produtiva.

Essas modalidades podem ser melhor compreendidas através do quadro abaixo, o qual define as características de cada tipo de PSA para estabelecer a comparação entre as mesmas.

Quadro 3: Tipos de PSA

	PSA "restrição de uso"	**PSA "restauração"**	**PSA "práticas tradicionais"**	**PSA "transição"**
Objetivo	Manter a vegetação nativa	Recompor a vegetação	Recompensar práticas que trazem serviços ambientais	Promover a adoção de sistemas que prestem serviços ambientais
Serviço almejado	Carbono, Água, Biodiversidade	Carbono, Água	Biodiversidade	Agrobiodiversidade, Água, Carbono
Pagamento	Custo de oportunidade + custo de defesa Deve ser continuado	Custo de plantação (pode ser complementado com PSA restrição de uso)	Complemento de renda + custo de defesa; Deve ser continuado	Custo de investimento em novos sistemas de produção; Pode ser interrompido depois da transição
Adicionalidade e monitoramento	Linha de base e controle a partir de imagens satélite, adicionalidade depende do risco de desmatamento	Adicionalidade clara; Controle de resultado por satélite	Adicionalidade depende do risco de desmatamento; Controle social geralmente já existente	Indicadores de adicionalidade e condicionalidade complexos mas controlável ao nível local
Eficiência ambiental	Grandes propriedades permitem escala e baixar custo de transação	Garante aumento de estoque e prestação de mais serviços ecossistêmicos	Eficiente com regras coletivas fortes e custos de transação reduzidos	A longo prazo, possivelmente mais eficiente porque contra as causas do desmatamento
Equidade, legitimidade	Pode excluir quem não tem direitos fundiários e quem depende da produção agrícola para se manter	Incentiva quem já desmatou; Difícil para quem tem pouca terra	Inclusão social depende dos acordos comunitários; Pode ter um risco de criação de elite	Inclusão social vai depender da capacidade institucional (apoio técnico, acordos comunitários)
Efeitos de desenvolvimento	Poucos efeitos na economia local e pode manter situações precárias (custos de oportunidade baixo)	Pode ter efeitos de estruturação de cadeias de recomposição (viveiros, técnicos)	Pode permitir uma melhoria de situações de populações tradicionais	Pode ter efeito de estruturação de cadeias e impacto sobre toda economia local

Fonte: Eloy et al. (2013)

Recentemente, os programas de PSA estão passando por uma mudança de finalidade, a fim de articular restrições de uso e reflorestamento, diferentemente do período em que emergiram na década de 1990. Essa transição pode ser caracterizada pela ênfase do governo depositada nas medidas de controle do desmatamento, nas expectativas de financiamentos por Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação (REDD) e nas perspectivas de inclusão dos PSA no Código Florestal. Devido a algumas características das regiões (tamanho, diversidade de sistemas produtivos, entre outras), os PSA do tipo "transição" podem ser ineficazes, como é o caso da Amazônia. Neste caso, os PSA do tipo "restrição de uso" ou "restauração" podem ser melhor aplicados. Na Mata Atlântica também prevalecem os programas de PSA do tipo "conservação" ou "restauração". Assim, alguns programas do tipo comando e controle, que tem como finalidade a fiscalização do desmatamento nesta área, são modificados em PSA para conseguir outras fontes de financiamento (ELOY et al., 2013).

Percebe-se que os programas de PSA podem gerar benefícios aos atores envolvidos nos mesmos, mas algumas limitações a sua implementação também podem ser listadas. Em relação aos benefícios, Pagiola (2006) destaca que eles concebem novos financiamentos para a conservação, não disponíveis anteriormente; são eficientes, na medida em que reunem esforços para beneficiar áreas de maior conservação e menor custo; e apresentam potencial sustentável, já que são baseados no auto-interesse dos usuários e provedores do serviço ambiental, é um mecanismo voluntário.

Wunder (2005) elenca a fonte adicional de renda, em áreas que apresentam escassez de dinheiro; e o fluxo de caixa com maior estabilidade do que outras fontes alternativas como vantagens oferecidas pelos programas de PSA. Em relação a renda, Eloy et al. (2013) consideram que o benefício do PSA diz respeito a uma parcela relevante da renda familiar dos participantes. Além disto, Eloy et al. (2013) acreditam que os contratos de PSA geram maior segurança na posse das terras, já que estas são mapeadas e demarcadas; há melhora na organização interna das áreas, visando o aumento de seu capital social que recai sobre as relações comerciais com o âmbito exterior da população local; e assume um caráter estratégico de propaganda, de modo a aumentar a visibilidade da comunidade em relação a doações e entidades públicas.

Apesar dos programas de PSA apresentarem diversos benefícios ao meio ambiente e à população local, algumas barreiras podem ser enfrentadas na sua implementação. Wunder (2005) menciona os altos custos de transação; a confiança ou o capital social que deve ser conquistado, assim como a definição das regras, do monitoramento e das recompensas, que podem ser processos dificultosos e lentos, gerando a necessidade da participação de um

mediador distinto e que ainda não garante o sucesso da implementação do programa; as comunidades podem não aceitar o acordo do programa, visando a possibilidade de receber benefícios gratuitos de organizações doadoras; podem existir efeitos sociais negativos, como tensões entre beneficiados e não beneficiados; e algumas questões pendentes, como a necessidade do comprador dos serviços ambientais possuir uma fonte de rendimento sustentável para financiar o PSA, o fato de nenhuma associação de desenvolvimento da comunidade ter a opção de resolver de forma autônoma o tipo de serviço ambiental que irá prestar no próximo período fiscal e, como os serviços ambientais são específicos de cada local, há a dependência da iniciativa dos compradores ou intermediários dos mesmos para aproximar os fornecedores, pois esses são os responsáveis pelo controle dos recursos naturais, considerados como bens estratégicos e escassos.

Para Eloy et al. (2013) as limitações referem-se à acessibilidade reduzida para determinadas áreas ou agricultores e à desqualificação dos sistemas agrícolas locais, devido ao estabelecimento de algumas características dos programas e do contexto institucional local, como o foco exclusivo em conservação ou restauração de áreas nativas; e à capacidade de influência dos agricultores em relação as regras dos programas de PSA, como práticas, áreas elegíveis, pagamentos, entre outras, que estão submetidas à suas mobilizações políticas e vínculos com parceiros.

Apesar de apresentar algumas limitações, o instrumento econômico PSA pode gerar contribuições para a política ambiental local, pois é um incentivo a preservação do meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida da população local. A instituição do instrumento econômico PSA na década de 1990, coincide com a descentralização das políticas públicas, em especial da política ambiental apresentada anteriormente, a qual passa a ser intitulada de governança e será o foco deste estudo. O arranjo entre o PSA e a governança pode ser uma saída para superar obstáculos, desde que se tenha a aceitação e a participação da população local e uma forte estrutura de recursos que o mantenha.

2.4 GOVERNANÇA PÚBLICA

Na década de 1970, as crises do petróleo de 1973 e 1979, em especial, deram origem a uma grande crise econômica de âmbito mundial. Até esse período, o capitalismo sustentava altas taxas de desenvolvimento econômico e unanimidade em relação ao papel do Estado como um fomentador do crescimento econômico e do bem-estar social. Esse cenário reverte-se na década de 1980 com a crise fiscal, de intervenção do Estado e de governabilidade. Porém,

destaca-se o processo acelerado da globalização e das transformações tecnológicas no fim da década de 1980 e, além disso, o fim das diferenças políticas e econômicas entre o Ocidente e o Oriente ocorrido por meio da queda do Muro de Berlim em 1989. Nesse contexto, a interdependência entre as nações é amplificada e a capacidade regulatória dos Estados é reduzida, assim como seus controles acerca dos fluxos financeiros e o papel de definição autônoma das políticas macroeconômicas (RUA, 1997).

Deste modo, a redefinição do papel econômico do Estado e o corte das políticas sociais não seriam capazes de superar a rigidez da burocracia. A solução teria que englobar um plano flexível, inovador, comprometido com a sua performance e que visasse a sociedade. Dessa necessidade inicia-se a modernização do setor público e diferentes modelos com a proposta de integrar os aspectos e as vantagens dos setores privado e público começam a surgir (RUA, 1997), como a governança.

A definição do termo governança ocasiona inquietações por ser utilizada em diversas áreas do conhecimento, como relações internacionais, teorias do desenvolvimento, administração do setor privado, administração pública e ciências políticas (JESSOP, 1998), mas algumas de suas características nos induzem a compreender o seu conceito. Para Wilson (2000, p.53) "[...] essas características incluem um governo transparente e responsável, o respeito pelos direitos humanos, a democracia, o Estado de direito, os sistemas judiciais justos e acessíveis, e meios de comunicação independentes, entre outros".

Jacobi e Sinisgalli (2012, p. 1470) elucidam que na década de 1970 "a palavra "governança" era entendida como "governar", e governo como "processo", diferentemente dos dias atuais, onde "o termo "governança" é usado principalmente para indicar um novo modo de governar, que difere dos modelos hierárquicos tradicionais nos quais as autoridades de estado exercem controle soberano sobre as pessoas e grupos da sociedade civil". Para os autores, a governança denota "um modo não hierárquico de governo, onde atores não-estatais, e diversos segmentos participam na formulação e implementação de políticas públicas" (JACOBI; SINISGALLI, 2012, p. 1470-1471).

Neste estudo, compreende-se governança como

> A soma total dos vários modos como indivíduos e instituições, públicos e privados, administram seus negócios comuns. Trata-se de um processo contínuo, por meio do qual, interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e uma ação cooperativa estabelecida. Esse processo inclui instituições e regimes formais investidos de poder para impor a observância das regras, do mesmo modo que arranjos informais que pessoas e instituições concordaram em estabelecer ou percebem ser de seu interesse (COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995, p. 53).

Bovaird e Löffler (2003, p. 316) definem como boa governança "a negociação por todas as partes interessadas em um assunto (ou área) de melhores resultados das políticas públicas e acordaram os princípios de governança, que são ambos implementados e avaliados regularmente por todas as partes interessadas". Os autores também listam algumas características da boa governança de acordo com a revisão da literatura e os debates políticos: envolvimento dos cidadãos; transparência; prestação de contas; agenda de igualdades e inclusão social; comportamento ético e honesto; patrimônio líquido; capacidade de competir em um ambiente global; capacidade de trabalhar eficazmente em parceria; sustentabilidade e respeito pelo Estado de direito (BOVAIRD; LÖFFLER, 2003).

No âmbito local, a governança é "uma forma autônoma (self-organizing) de coordenação e cooperação, por meio de redes interorganizacionais, que podem ser formadas por representantes de organizações políticas e administrativas, associações, empresas e sociedades civis, com ou sem a participação estatal" (JANN, 2003, p. 449). Damkowski e Rösener (2003, p. 73) definem a governança local como "uma ação conjunta via rede de todos os stakeholders (grupos de cidadãos, administração, prefeituras, associações tradicionais, clubes, empresas), em prol do bem da coletividade". Percebe-se que na esfera local, os municípios se esforçam no sentido de consolidar o trabalho conjunto entre os diversos atores (cidadãos, empresas, organizações não governamentais, entre outros) com maior facilidade.

Neste sentido, a governança origina-se para superar "a existência de uma crise de governabilidade, que [...] reflete o esgotamento das formas tradicionais de intervenção do Estado" (MERRIEN, 1998, p. 57), o descontentamento da sociedade com o modelo de gestão estatal e uma crise democrática, marcada pelo controle, repressão e afastamento da população em relação as decisões públicas, como veremos à frente.

2.4.1 Governança Ambiental

Na esfera ambiental "o processo de governança envolve múltiplas categorias de atores, instituições, inter-relações e temas, cada um dos quais suscetível a expressar arranjos específicos entre interesses em jogo e possibilidades de negociação" (FONSECA; BURSZTYN, 2009, p. 20). De modo geral, a governança ambiental pode ser definida como o "conjunto de processos de regulação, mecanismos e organizações através das quais os atores políticos influenciam ações e resultados ambientais" (LEMOS; AGRAWAL, 2006, p. 298). Segundo Jacobi e Sinisgalli (2012, p. 1471)

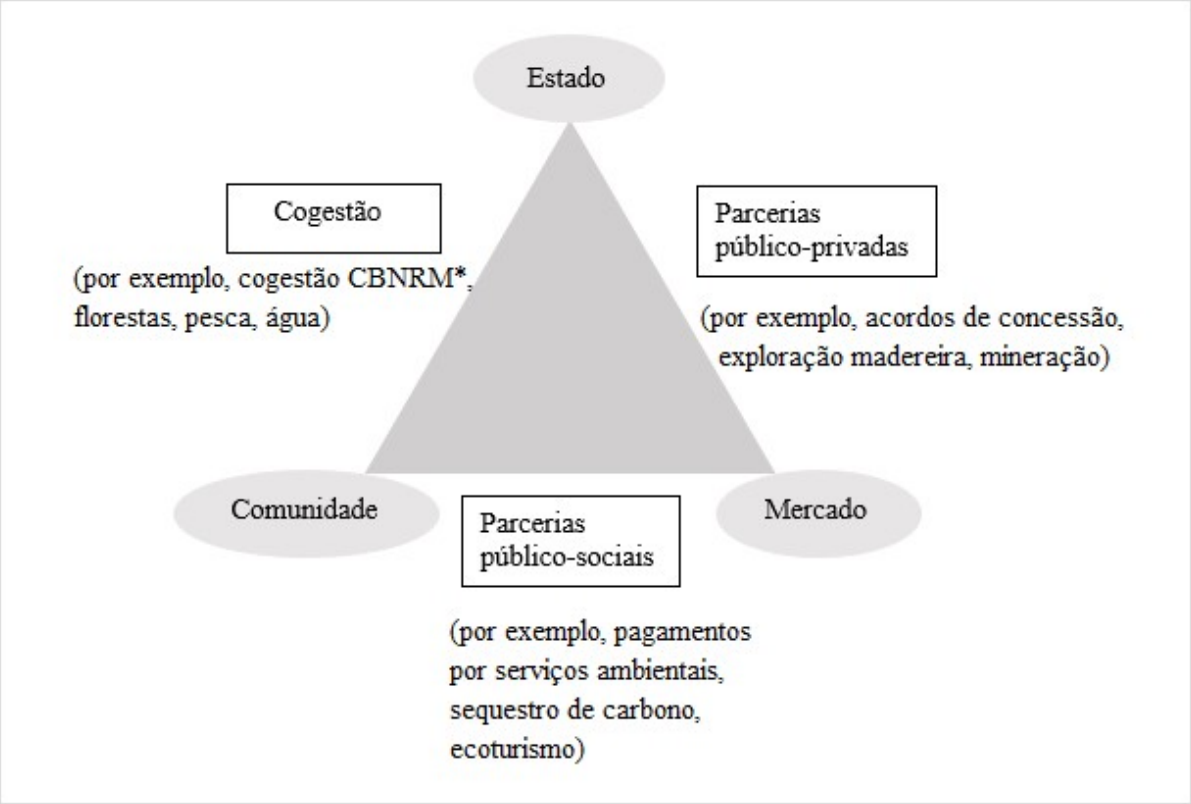
> a Governança Ambiental está relacionada com a implementação socialmente aceitável de políticas públicas, um termo mais inclusivo que governo, por abranger a relação Sociedade, Estado, mercados, direito, instituições, políticas e ações governamentais, associadas à qualidade de vida bem estar, notadamente os aspectos relacionados com a saúde ambiental. Isto implica no estabelecimento de um sistema de regras, normas e condutas que reflitam os valores e visões de mundo daqueles indivíduos sujeitos a esse marco normativo. A construção desse sistema é um processo participativo, e acima de tudo, de aprendizagem. O fato é que a governança no nível territorial tem sido associada e articulada através de parcerias, coalizões, alianças entre diferentes atores em iniciativas coletivas; promovendo interações do governo com outros atores – setor privado e não governamental e entre atores governamentais.

O conceito de governança ambiental gera uma reflexão sobre as formas inovadoras de gestão, por englobar o elemento político, na tentativa de conciliar os diversos interesses e realidades políticas; o fator credibilidade, através da utilização de instrumentos que fortaleçam as políticas e ganhem o apoio dos cidadãos; e a dimensão ambiental (JACOBI; SINISGALLI, 2012). Neste sentido, a governança ambiental é compreendida neste estudo como o "exercício deliberado e contínuo de desenvolvimento de práticas cujo foco analítico está na noção de poder social que media as relações entre Estado, Sociedade Civil, os mercados e o meio ambiente", que engloba "as arenas de negociação, as práticas educativas e a participação da sociedade civil, ferramentas para contribuir para o processo de construção de tomada de decisão compartilhada" (JACOBI; SINISGALLI, 2012, p. 1472). Logo,

> O conceito de governança ambiental configura a construção muitas vezes, de forma controversa, das condições para a definição de novos espaços institucionais, para as relações entre peritos e leigos, técnicos e usuários, e entre os setores público e privado. As instâncias participativas consultivas e/ou deliberativas das políticas ambientais podem ser consideradas instâncias abertas a essas conexões educativas, a exemplo dos conselhos de meio ambiente, dos comitês de gestão de bacias hidrográficas e das audiências públicas, que podem cumprir o papel de serviço à democracia e à proteção ambiental (JACOBI; SINISGALLI, 2012, p. 1473).

Como pode ser visto, a governança ambiental engloba três atores fundamentais, que exercem o papel de criar mecanismos e estratégias para a execução da mesma, como mostra a figura abaixo.

Ilustração 2: Mecanismos e estratégias da governança ambiental



Fonte: Elaborado pela autora de acordo com Lemos e Agrawal (2006)
*CBNRM: Gestão dos recursos naturais com base na comunidade

Cada uma das formas híbridas de colaboração identificadas na figura acima – cogestão (entre agências estatais e comunidades), parcerias público-privadas (entre agências estatais e agentes do mercado), e parcerias público-sociais (entre os agentes do mercado e das comunidades) integra uma ação conjunta com no mínimo duas arenas sociais no triângulo central, que resulta em diferentes níveis de ênfase, demonstrando a natureza dinâmica e de rápida mudança da governança ambiental vigente (LEMOS; AGRAWAL, 2006).

"A emergência destas formas híbridas de governança ambiental baseia-se no reconhecimento de que nenhum agente único possui as capacidades para enfrentar as múltiplas facetas, interdependências e escalas de problemas ambientais" (LEMOS; AGRAWAL, 2006, p. 311). Compreende-se assim, que "um novo modelo de governança ambiental deveria passar pelo redesenho das instituições governamentais de meio ambiente e, simultaneamente, incluir nas políticas setoriais a sustentabilidade socioambiental" (JACOBI; SINISGALLI, 2012, p. 1473).

No Brasil, a governança ambiental pode ser descrita pelo "contexto histórico da formulação e execução de políticas de uso e controle dos recursos naturais, até a consolidação da Política Nacional do Meio Ambiente", visto que a construção da política ambiental brasileira

pode ser comparada com as demais políticas públicas, “moldadas, muitas vezes, sobre alicerces político-institucionais construídos na história política do Brasil, com forte viés no papel controlador do Estado, que consubstancia as bases da governabilidade e da governança” (CÂMARA, 2013, p.125).

> A institucionalização da Política Nacional de Meio Ambiente no Brasil tem buscado incorporar princípios da democratização das políticas públicas e da participação social no processo de tomada de decisão e na ação descentralizada do Estado. Para isso, busca-se agir dentro dos princípios constitucionais e do arcabouço legal que rege a ação das instituições brasileiras, que seguem a tendência mundial de reestruturação do papel do Estado nas políticas públicas e suas consequências nos modelos de desenvolvimento de cada país (CÂMARA, 2013, p. 126).

Câmara (2013) conclui que o processo de descentralização e a constituição de diversos processos decisórios, como os conselhos e os comitês de gestão ambiental que englobam temas diversificados, constitui-se como o primeiro passo para o alcance da democratização do processo decisório na formulação de políticas públicas no Brasil. Portanto, a participação de diversos atores torna-se um elemento fundamental no modelo de governança, assim como a estrutura de recursos, que serão abordados a seguir.

2.4.1.1 Participação

A participação é um dos elementos fundamentais que constitui a governança, pois a descentralização das decisões públicas é o núcleo desse modelo. Ela foi utilizada pela primeira vez na década de 1960, como particularidade dos processos decisórios, sendo entendida como “o elo que uniria a esfera do indivíduo com a esfera da sociedade” (SAYAGO, 2000, p. 40).

O elemento da participação “significa que homens e mulheres devem participar igualmente das atividades de Governo” e “deve contemplar a possibilidade de participação direta ou participação indireta por meio de instituições ou representantes legítimos” (CALAME; TAMENT, 2001, p. 10). Para Jacobi (2000, p. 19) e para fins deste estudo, a participação é

> um meio fundamental de institucionalizar relações mais diretas, flexíveis e transparentes, que reconheçam os direitos dos cidadãos; bem como de reforçar laços de solidariedade, num contexto de pressão social e polarização política, que promovam uma cidadania ativa, que disponha, por seu turno, dos instrumentos para o questionamento permanente da ordem estabelecida.

Alguns pressupostos sobre a participação devem ser considerados, como

> a. Uma sociedade democrática só é possível via o caminho da participação dos indivíduos e grupos sociais organizados;
> b. Não se muda a sociedade apenas com a participação no plano local, micro, mas é a partir do plano micro que se dá o processo de mudança e transformação na sociedade;
> c. É no plano local, especialmente num dado território, que se concentram as energias e forças sociais da comunidade, constituindo o poder local daquela região; no local onde ocorrem as experiências, ele é a fonte do verdadeiro capital social, aquele que nasce e se alimenta da solidariedade como valor humano. O local gera capital social quando gera autoconfiança nos indivíduos de uma localidade, para que superem suas dificuldades. Gera, junto com a solidariedade, coesão social, forças emancipatórias, fontes para mudanças e transformação social;
> d. É no território local que se localizam instituições importantes no cotidiano de vida da população, como as escolas, os postos de saúde etc. Mas o poder local de uma comunidade não existe a priori, tem que ser organizado, adensado em função de objetivos que respeitem as culturas e diversidades locais, que criem laços de pertencimento e identidade socio-cultural e política (GOHN, 2004, p. 24).

A participação da sociedade civil na esfera pública deve se concretizar por meio de conselhos e outras formas institucionalizadas. Essa "não é para substituir o Estado, mas para lutar para que este cumpra seu dever: propiciar educação, saúde e demais serviços sociais com qualidade, e para todos". Além disso, a "participação deve ser ativa e considerar a experiência de cada cidadão que nela se insere e não tratá-los como corpos amorfos a serem enquadrados em estruturas prévias, num modelo pragmatista" (GOHN, 2004, p. 24).

Press (1998) desenvolveu o conceito de capacidade política que abrange além da capacidade do governo de executar suas funções essenciais, a capacidade da sociedade civil da busca pela ação coletiva. Deste modo, a capacidade política ambiental é "a capacidade de uma comunidade de se engajar em uma ação coletiva que protege bens e serviços públicos ambientais" (PRESS, 1998, p. 37) e engloba capital social, liderança política e compromisso, recursos econômicos, recursos administrativos, atitudes ambientais e comportamentais.

Nesse sentido, três fatores podem influenciar os sistemas políticos que moldam as decisões ambientais coletivas: as restrições e oportunidades externas (condições ambientais preexistentes, mandatos estaduais e federais, financiamentos, entre outros); o nível local do capital social, composto pela confiança social da comunidade, engajamento cívico e vida associativa; e as normas sociais coletivas de uma comunidade (hábitos, tradições, legados e educação) (PRESS, 1998).

Para o modelo de capacidade política, quanto maior a "participação" dos cidadãos em relação as exigências e cobranças do sistema político e do fornecimento de recompensas políticas e morais para a proteção ambiental, maior será a oportunidade dos decisores políticos considerarem o meio ambiente em suas escolhas, que resultarão em bens e serviços ambientais para a comunidade (PRESS, 1998). Deste modo, a capacidade política ambiental deve ser maior onde

> Expectativas da comunidade e o desejo de desempenho institucional na proteção ambiental são elevados (ambientalismo);
> Os líderes políticos sustentam um compromisso com a política e os programas ambientais;
> Níveis comunitários de capital social são relativamente elevados, e;
> Recursos orçamentários, técnicos e administrativos locais são relativamente elevados (recursos administrativos e econômicos) (PRESS, 1998, p. 42).

A participação é um mecanismo importante "não apenas para ocupar espaços antes dominados por representantes de interesses econômicos, encravados no Estado e seus aparelhos", mas "para democratizar a gestão da coisa pública, para inverter as prioridades das administrações no sentido de políticas que atendam não apenas as questões emergências, a partir do espólio de recursos miseráveis destinados às áreas sociais" (GOHN, 2004, p. 24).

Mickwitz (2003) avalia a participação através dos critérios de legitimidade, transparência e equidade, que serão utilizados neste estudo. Por legitimidade entende-se a aceitação dos atores quanto as instituições envolvidas, o processo de desenvolvimento da política e os resultados gerados. Em relação à transparência, o autor afirma que seus pressupostos estão ligados a outros critérios, tais como impacto e eficácia. Sua efetividade, todavia, é fator determinante nos impactos dos instrumentos ambientais, visto que a informação torna-se pública e dá ciência dos acontecimentos aos envolvidos – diretos e indiretos. A equidade diz respeito a igualdade em relação aos produtos, resultados, custos e processo. A igualdade de participação e acesso às informações não deve ser ignorada, principalmente quando a capacidade de intervenção dos envolvidos for variada (MICKWITZ, 2003).

A discussão acerca dos instrumentos de participação revela que a sua implementação pode inovar os padrões da governança, à medida que constitui novas relações entre o Estado e a sociedade civil, que se alicerçam nas relações democráticas e na melhoria das condições de vida, visando os problemas que afetam a saúde dos cidadãos. Essas relações podem acarretar a transformação da gestão da administração pública nos estados e municípios, pois os segmentos

passam a adquirir maior responsabilidade, grau de interlocução e participação (JACOBI; SINISGALLI, 2012).

Percebe-se que a participação da sociedade civil adquiri importância à medida que o Estado perde o seu caráter central por se mostrar ineficiente quanto ao seu papel. Deste modo, a sociedade passa a se engajar com os problemas públicos, na busca de exigir seus direitos e garantir que o Estado cumpra o seu dever. Portanto, políticas públicas que não possuem o engajamento da sociedade tendem a não ter continuidade, assim como aquelas que não possuem uma boa estrutura de recursos.

2.4.1.2 Recursos

Além da participação, a estrutura de recursos é essencial para garantir a implementação, a eficácia e a continuidade de políticas públicas e de um arranjo de governança. De acordo com Rua (1997, p. 135), a governança engloba duas capacidades relevantes – a financeira e a administrativa. A primeira capacidade se refere "à disponibilidade de recursos para realizar investimentos, assegurar a continuidade das políticas em andamento e introduzir novas políticas públicas", enquanto a segunda capacidade se reporta "à disponibilidade de quadros executivos, ao estilo de gestão e aos limites impostos à ação administrativa".

Além dessas duas capacidades, a política ambiental local e a governança demandam recursos institucionais, organizacionais, humanos, normativos, de reconhecimento e informação, tecnológicos e operacionais, e capacidades de cooperação e de articulação institucional (NEVES, 2006).

Os recursos de natureza institucional incluem "o conjunto de atribuições e instrumentos relativos ao poder-dever municipal sobre o meio ambiente", como "a autoridade e a legitimidade para atuar em diversas áreas e atividades", além de "regras não formalizadas, acordos tácitos expressos em valores e comportamentos compartilhados". Os recursos de natureza organizacional compõem-se das "estruturas estatais para formulação, execução, acompanhamento e coordenação das ações e suas rotinas", como as "secretarias de governo, departamentos, assessorias, centros de pesquisa e fundações de caráter técnico, conselhos e fundos". Também devem ser incluídos "os procedimentos e as rotinas das organizações que representem recursos a construir" (NEVES, 2006, p. 161).

Os recursos humanos englobam os "quadros técnicos, gerenciais, operativos e auxiliares, assim como o pessoal envolvido em atividades [...] não remuneradas e o pessoal pertencente a outras organizações (estatais não municipais e não estatais) alocados em ações de PAM"

(política ambiental municipal). Os recursos normativos integrados por "normas formais consolidadas em legislação necessárias para a implementação de PAMs", como "as normas que disciplinam o exercício do direito de propriedade em áreas de relevância ambiental, as que estabelecem comportamentos obrigatórios aos particulares em nome do bem público, submetidos a sanções" (NEVES, 2006, p. 162).

Os recursos de conhecimento e informação abrangem "informações, estatísticas, conhecimento sistematizado em pesquisas sobre o ambiente e sobre as respostas de política, que dependem de análises de base científica e frequentemente também do aporte do conhecimento de comunidades locais". Os tecnológicos compreendem "diversos instrumentos de processamento de informações e de elaboração de análises, modelos de simulação, programas de informática, sistemas de monitoramento remoto, registro em meio digital e georreferenciado à base territorial de informações de PAMs". Recursos operacionais são aqueles que incluem "equipamentos e estruturas tais como os imóveis para sediar executores de política, os laboratórios, os equipamentos de informática, os veículos e instrumentos para inspeções [...], entre outros" (NEVES, 2006, p. 162).

A capacidade de cooperação é "a capacidade de associar atores e organizações em coalizões estáveis para a promoção e implementação de PAMs", enquanto a capacidade de articulação institucional é "a capacidade para apropriar-se e fazer uso dos instrumentos institucionais existentes, para promover entendimentos com outras instâncias do estado e da sociedade e estabelecer acordos para a promoção de PAMs" (NEVES, 2006, p. 162).

Todos os tipos de recursos apresentados são relevantes, mas neste estudo serão explorados os recursos financeiros e administrativos propostos por Rua (1997) e os recursos humanos propostos por Neves (2006), por constituírem os principais pilares do objeto de estudo – o Projeto Oásis.

A estrutura de recursos é fundamental para a execução e continuidade de uma política pública, assim como a participação da sociedade civil vista anteriormente. A falta desses elementos pode comprometer a trajetória das políticas públicas. Nesse sentido, torna-se importante discutir as causas que favorecem e os obstáculos que dificultam a extinção de políticas públicas.

2.5 EXTINÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas englobam funções governamentais, organizações, programas e políticas próprias (DE LEON, 1977). Para Howlett et al. (2013, p. 12), as definições de política pública designam-na como

> um fenômeno complexo que consiste em inúmeras decisões tomadas por muitos indivíduos e organizações no interior do próprio governo e que essas decisões são influenciadas por outros atores que operam interna e externamente no Estado. Observa-se que os efeitos das políticas públicas são moldados no cerne das estruturas nas quais esses atores operam e de acordo com as ideias que eles sustentam; essas forças também afetaram as políticas e as decisões relacionadas nas interações anteriores dos processos de policy-making.

Pode-se compreendê-la através de seu ciclo, ou seja, de "um conjunto de estágios inter-relacionados através dos quais os temas políticos (policy issues) e as deliberações fluam de uma forma mais ou menos sequencial desde os "insumos" (problemas) até os "produtos" (políticas)" (HOWLETT et al., 2013, p 12). Na literatura encontra-se alguns modelos do ciclo, como Lasswell (1971), Brewer (1974), Jones (1984) e Anderson (1984). De modo geral, o ciclo pode ser resumido em sete estágios: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação; e 7) extinção.

A inclusão do estágio de extinção no ciclo das políticas públicas manifesta a ideia de que uma política não precisa existir para sempre (DE LEON, 1977). Os estudos sobre a extinção de políticas públicas receberam a atenção dos acadêmicos apenas na década de 1970, sendo Bardach (1976), Kaufman (1976) e De Leon (1977) os primeiros a estudar o tema. No Brasil, verifica-se a escassez de estudos empíricos com um forte aporte teórico sobre o mesmo (SOUZA; SECCHI, 2015).

Segundo Bardach (1976), o fenômeno da extinção de políticas públicas foi praticamente negligenciado pelos cientistas e estudiosos políticos, provavelmente devido a sua raridade de ocorrência e por não demonstrar importância – razões que posteriormente impulsionaram sua análise e estudos.

Como extinção de políticas públicas compreende-se a "conclusão deliberada ou a cessação de específicas funções, programas, políticas ou organizações governamentais" (DE LEON, 1977, p.2), e pode ocorrer de duas maneiras – 1) repentina e 2) gradual – sendo a repentina mais comum (BARDACH, 1976). A extinção do tipo repentina ocorre "através de

uma mudança na política efetuada por uma única decisão autoritária. Tal decisão [...] é normalmente o produto de uma luta política prolongada em que numerosos partidos participaram". Portanto, ela não é inesperada, mas é administrada de forma decisiva e em um único momento no tempo (BARDACH, 1976). Já a extinção do tipo gradual "não vem de uma única decisão a nível político, mas de um declínio a longo prazo dos recursos pelo qual uma determinada política é sustentada" (BARDACH, 1976, p. 125). Neste trabalho, compreende-se os termos extinção e suspensão como equivalentes.

Nesse contexto de estratégias para a ocorrência do processo de extinção, também deve-se levar em consideração o que se convenciona chamar de "pontos naturais", ou seja, "momentos e lugares durante a vida útil de uma política que são mais propícios do que outros para a extinção" (DE LEON, 1977, p. 21), como por exemplo, a mudança de uma administração política (DE LEON, 1977).

De acordo com a literatura existente, algumas razões para a extinção de políticas públicas podem ser elencadas. De Leon (1977) menciona duas principais explicações – quando a política agrava o problema inicial que está sendo corrigido e quando a política é bem sucedida e o problema já foi solucionado. Portanto, o autor considera que o estágio de extinção pode ser considerado como final e inicial, pois corresponde ao fim de uma política que respondeu ao seu propósito e o início de um processo que visa atender problemas.

De Leon (1982) acredita que a ideologia política, os imperativos financeiros e a eficiência organizacional são fatores importantes na decisão sobre a extinção de políticas públicas. O primeiro diz respeito "a orientação política geral da pessoa que afeta políticas e programas específicos" (DE LEON, 1982, p. 8) e pode ser considerado o critério de maior importância na extinção de políticas (DE LEON, 1982). Bardach (1976) intitula os atores políticos que se enquadram nesse cenário de oposicionistas, que se opõem a determinadas políticas em razão das mesmas afetarem seus interesses sociais, econômicos ou políticos. O segundo fator refere-se aos déficits orçamentários que estimulam cortes nas políticas (DE LEON, 1982). Bardach (1976) denomina os atores políticos preocupados com o aspecto financeiro de economizadores, que se dividem entre aqueles que "estão preocupados em realocar recursos de uma função governamental que é menos importante para outra que é (na sua opinião) mais importante" e aqueles que "estão preocupados em reduzir os custos do governo completamente eliminando funções governamentais [...]" (BARDACH, 1976, p. 126). O último fator concerne a capacidade do setor público em prestar serviços eficientes e oportunos, considerando critérios como custos e tempo. Cabe ressaltar que a análise da extinção de políticas públicas revela que

há uma dependência entre esses fatores, e, que cada um deles configura um conjunto legítimo de valores (DE LEON, 1982).

Bardach (1976) pontua algumas condições que podem facilitar a extinção de uma política pública, como a) uma mudança nas administrações, visto que novos atores não estão vinculados as políticas existentes ou possuem algum incentivo para desligar-se do passado; b) a deslegitimação/declínio da matriz ideológica na qual a política está inserida; c) um período de turbulência que recai sobre as expectativas positivas das pessoas envolvidas na política e desestabiliza os padrões de vida das mesmas; d) o amortecimento do fenômeno, estratégias planejadas para diminuir os danos que serão sofridos pelos afetados com a extinção da política; e e) a concepção de políticas prevendo eventual extinção, fato que facilitaria tanto a transformação da política, quanto sua extinção completa.

Entre os tipos de políticas públicas, De Leon (1977) aponta os programas como os mais fáceis a serem extintos, pois possuem menos recursos políticos para a proteção, correspondem ao menor investimento das organizações e encontram-se mais próximos ao problema, o que significa que seus impactos podem ser observados, avaliados e criticados de forma mais direta.

Em contrapartida a essas condições, De Leon (1977) aponta seis obstáculos que dificultam a extinção de políticas públicas: 1) relutância psicológica, se refere a dificuldade das pessoas lidarem com o fim, principalmente quando há um interesse em questão; 2) permanência institucional, que diz respeito ao fato das políticas públicas serem planejadas para terem longa vida; 3) conservadorismo dinâmico, pois as organizações não são estáticas e podem alterar seus objetivos e ambiente para se adequar e dificultar a extinção de políticas; 4) coalizões anti-extinção, que são grupos políticos que unem suas forças e táticas para se opor e inibir atos de extinção; 5) obstáculos legais, que se referem ao fato do governo atuar de acordo com a coação do devido processo, que inibe-o de reincidir seus compromissos (políticas, contratos, benefícios, entre outros) sem oferecer outras soluções; e 6) altos custos iniciais, visto que iniciar um processo de extinção pode gerar custos bastante elevados, pois muitos obstáculos devem ser superados, já que os formuladores das políticas não querem admitir que fracassaram, e além disso, na maioria das vezes, pedir a extinção de uma política requer a proposta de uma política alternativa para suprir o problema inicial.

Quadro 4: Causas que favorecem e obstáculos que dificultam a extinção de políticas públicas

Nº	Causas que favorecem a extinção	Obstáculos que dificultam a extinção
1	Quando a política agrava o problema inicial que está sendo corrigido (DE LEON, 1977);	Relutância psicológica (dificuldade das pessoas lidarem com o fim, principalmente quando há um interesse em questão) (DE LEON, 1977);
2	Quando a política é bem sucedida e o problema já foi solucionado (DE LEON, 1977);	Permanência institucional (fato das políticas públicas serem planejadas para terem longa vida) (DE LEON, 1977);
3	Ideologia política (orientação política geral da pessoa que afeta políticas e programas específicos) (DE LEON, 1982);	Conservadorismo dinâmico (as organizações não são estáticas e podem alterar seus objetivos e ambiente para se adequar e dificultar a extinção de políticas) (DE LEON, 1977);
4	Imperativos financeiros (refere-se aos déficits orçamentários que estimulam cortes nas políticas) (DE LEON, 1982);	Coalizões anti-extinção (grupos políticos que unem suas forças e táticas para se opor e inibir atos de extinção) (DE LEON, 1977);
5	Eficiência organizacional (capacidade do setor público em prestar serviços eficientes e oportunos, considerando critérios como custos e tempo) (DE LEON, 1982);	Obstáculos legais (fato do governo atuar de acordo com a coação do devido processo, que inibe-o de reincidir seus compromissos (políticas, contratos, benefícios, entre outros) sem oferecer outras soluções) (DE LEON, 1977);
6	Mudança nas administrações (BARDACH, 1976);	Altos custos iniciais (iniciar um processo de extinção pode gerar custos bastante elevados, pois muitos obstáculos devem ser superados, já que os formuladores das políticas não querem admitir que fracassaram, e além disso, na maioria das vezes, pedir a extinção de uma política requer a proposta de uma política alternativa para suprir o problema inicial) (DE LEON, 1977).
7	Deslegitimação/declínio da matriz ideológica na qual a política está inserida (BARDACH, 1976);	
8	Um período de turbulência que recai sobre as expectativas positivas das pessoas envolvidas na política e desestabiliza os padrões de vida das mesmas (BARDACH, 1976);	
9	O amortecimento do fenômeno, estratégias planejadas para diminuir os danos que serão sofridos pelos afetados com a extinção da política (BARDACH, 1976);	
10	A concepção de políticas prevendo eventual extinção (BARDACH, 1976).	

Fonte: Elaborado pela autora com base em Bardach (1976), De Leon (1977) e De Leon (1982)

Por fim, é oportuno salientar a importância dos estudos teóricos e empíricos sobre a extinção de políticas públicas, pois a eles cabe o papel de demonstrar a relevância desse estágio do ciclo político e compilar causas, condições e obstáculos sobre o mesmo. Neste estudo em

específico, torna-se fundamental compreender os fatores intrínsecos da trajetória do programa ambiental Oásis que culminaram na sua extinção, como a participação de diversos atores, a estrutura de recursos e a questão política/ideológica.

Além desses fatores que podem influir de maneira negativa na execução de políticas públicas, a governança pública e a governança ambiental, em específico, enfrentam outras limitações na sua implementação, como verifica-se a seguir.

2.6 Experiências de Governança Ambiental Local

Estudos sobre arranjos de PSA e governança ambiental local que incluem os elementos de participação e recursos ainda são pouco numerosos na literatura nacional. Portanto, foram selecionados alguns casos de maior relevância que podem contribuir para esse estudo por meio das possibilidades e limitações encontradas nos mesmos, que posteriormente poderão ser confirmadas ou refutadas na realidade pesquisada.

O estudo de Jardim (2010) sugere que a escassez de água em grandes centros urbanos pode ser um fator que propicie os programas de PSA na gestão de recursos hídricos, que a consolidação do comitê de bacia e a implementação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos (como a cobrança pelo uso da água) contribuem com a sustentabilidade econômica dos programas de PSA, que o papel do governo local e da prefeitura é importante para a obtenção de resultados positivos nos projetos de PSA referentes à gestão de recursos hídricos, que a participação efetiva da comunidade rural, o compromisso com as populações locais e o fortalecimento dos canais de participação destas com os órgãos gestores é fundamental para o alcance das metas de um programa de PSA, e que o PSA pode ser considerado uma boa estratégia para garantir a prática da agropecuária sustentável e do manejo florestal sustentável, que influenciam a conservação e a gestão integradas de recursos hídricos e florestais nas bacias hidrográficas.

Neves e Maia (2012) evidenciaram a fragilidade do federalismo ambiental brasileiro sobre os municípios e a baixa capacidade institucional das administrações municipais como obstáculos a serem enfrentados na construção da governança ambiental local, a insuficiente cooperação horizontal entre os três municípios para superar os problemas ambientais; a importância da atuação de atores não-estatais para a articulação entre poderes municipais, estaduais e federal, e a omissão estatal no papel de condutor de iniciativas de cooperação.

Os resultados do estudo de Zeve e Frey (2008) indicaram alguns pontos positivos e alguns pontos negativos acerca de uma rede sócio técnica ambiental local. Entre os pontos positivos

estão o caráter global das redes e a integração entre os órgãos da administração municipal entre si e entre os demais setores da sociedade através do Conselho Municipal de Meio Ambiente. Os pontos negativos são a falta de integração entre os atores nucleares da rede e a falta de reciprocidade entre as relações, empecilhos ao processo de discussão e aplicação de propostas que necessitam de diálogo, a pouca participação do setor privado, a falta de integração entre as instituições do conselho e a falta de reciprocidade nas relações identificadas.

Na mesma direção do estudo anterior, Orlando (2010) procurou refletir sobre as possibilidades e os limites de arranjos participativos relacionados à gestão democrática, compartilhada e descentralizada em áreas ambientalmente protegidas. O autor concluiu que aproximadamente metade dos conselheiros acredita que a cooperação entre os diversos atores pode colaborar com a implementação dos projetos desenvolvidos internamente. Os conselheiros afirmaram que a não implementação desses projetos se deve em maior parte ao absenteísmo dos representantes do Estado, à representação inadequada das prefeituras municipais, à desconfiança em conselho consultivo, à marginalização das políticas públicas estaduais para as Áreas de Proteção Ambiental (APAs), e à precária infraestrutura para o funcionamento e desempenho das funções do conselho. Além disso, os conselheiros não se empenham em aprovar projetos que não beneficiem diretamente suas organizações. Porém, o autor identificou uma boa percepção em relação ao grau de comprometimento, à confiabilidade dos membros do conselho e ao respeito às opiniões entre os membros.

Para finalizar esse capítulo, cabe ratificar a importância do levantamento de pesquisas recentes realizado sobre o tema que permeia o estudo. Por meio do levantamento, torna-se evidente o baixo número de pesquisas acerca dos instrumentos ambientais, e consequentemente, acerca do PSA e do Projeto Oásis. As poucas pesquisas encontradas foram realizadas visando cobrir outros focos investigativos, e não como os elementos de participação e estrutura de recursos influenciaram a trajetória do projeto, contribuindo para a extinção do mesmo. Aliás, não foi encontrada nenhuma pesquisa com foco na extinção.

Os estudos citados sobre experiências de governança ambiental no nível local demonstram a relevância da participação de diferentes atores no processo de formulação e implementação de políticas ambientais analisadas e como a horizontalização das decisões públicas contribuem para a efetividade das ações planejadas. Além disso, alguns estudos enfatizam os obstáculos e fatores negativos que podem ser encontrados na prática da governança ambiental, como o baixo engajamento dos atores, a falta de interação entre os mesmos e a resistência à participação de alguns setores, contribuindo para a análise futura deste estudo.

Nenhum estudo objetivou analisar a estrutura de recursos das experiências analisadas, o foco recaiu apenas sobre o elemento de participação. Acredita-se que nesses casos, a estrutura de recursos não revelou fragilidade, e portanto, não precisou ser explorada. Já no presente estudo, esse elemento parece ter comprometido o modelo de governança instituído, juntamente com outros elementos, ocasionando a extinção do programa ambiental.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta seção descreve os procedimentos que foram utilizados na pesquisa e, além disso, apresenta a escolha teórica realizada para abordar o objeto de estudo.

3.1 CLASSIFICAÇÃO GERAL DA PESQUISA

A presente pesquisa caracteriza-se como qualitativa, a qual "parte de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve" e "envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos" (GODOY, 1995a, p. 58). Desta forma, este estudo utilizou-se do método qualitativo por permitir abordar relações complexas, a percepção de diferentes atores da esfera pública e privada, seus interesses e valores. Além disso, o método apoia o uso de uma diversidade de fontes de dados, as quais possibilitaram o aprofundamento do estudo.

Em relação ao tipo de pesquisa qualitativa, esta classifica-se como um estudo de caso. O estudo de caso se caracteriza por ter como objeto "uma unidade que se analisa profundamente" e "visa ao exame detalhado de um ambiente, de um simples sujeito ou de uma situação em particular" (GODOY, 1995b, p. 25). O presente estudo visou conhecer e compreender um caso único, cuja finalidade foi o aprofundamento dos fatores elementares referentes à este programa ambiental realizado no município de Apucarana. A escolha pelo estudo de caso único é justificável "se o caso se constituir em um evento raro ou exclusivo ou se servir a um propósito revelador" (YIN, 2001, p. 67), razões que podem ser validadas neste estudo, visto que o programa ambiental analisado representa o primeiro caso de PSA municipal no estado do Paraná e o segundo em nosso país, e além disso, a sua trajetória e cessação não foi estudada até o momento.

Este estudo de caso caracteriza-se como descritivo e avaliativo. O primeiro busca fazer "um relato detalhado de um fenômeno social que envolva, por exemplo, sua configuração, estrutura, atividades, mudanças no tempo e relacionamento com outros fenômenos" (GODOY, 2006, p. 124). Neste estudo, em específico, buscou-se relatar a trajetória do projeto, evidenciando aspectos relacionados à sua estrutura institucional e de recursos e outros fenômenos contextuais como a participação e as relações políticas locais. É avaliativo pois se preocupou em "gerar dados e informações obtidos de forma cuidadosa, empírica e sistemática, com o objetivo de apreciar o mérito e julgar os resultados e a efetividade de um programa"

(GODOY, 2006, p. 124). O caráter avaliativo nesse caso permite preservar a preocupação normativa no sentido de identificar os avanços e restrições de concepção e de gestão do Projeto Oásis, com o intuído de contribuir para avaliar outras experiências e propor novas.

3.2 Coleta dos Dados

A coleta dos dados foi realizada entre o segundo semestre do ano de 2016 e o primeiro bimestre do ano de 2017 nas cidades de Apucarana e Londrina. Nesta seção serão definidas a unidade de análise, os instrumentos de coleta de dados e a definição das categorias.

3.2.1 Unidade de Análise

A unidade de análise constituiu-se no programa ambiental denominado Projeto Oásis realizado, entre 2010 e 2012, no município de Apucarana-PR, que visou a melhoria da qualidade de vida e o aumento da quantidade de águas, através do apoio financeiro concedido a proprietários de terras para o reflorestamento de nascentes existentes em suas propriedades. Embora por razões diferentes, esse projeto foi implantado inicialmente na Região Metropolitana de São Paulo pela Fundação Grupo Boticário e, posteriormente, se estendeu à Apucarana, englobando a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, a Sanepar e outras entidades do meio ambiente. A escolha dessa unidade de análise, se deu pela necessidade de conhecimento e compreensão de uma iniciativa pioneira de conservação da natureza por meio do PSA no Paraná e no Brasil, uma realidade próxima, pouco estudada e de grande importância para a qualidade e saúde humana e, também, para o equilíbrio dos ecossistemas.

Além disso, como mostrado no referencial teórico, não foram encontrados estudos que objetivassem analisar a participação, a estrutura de recursos, a questão política/ideológica ou mesmo a suspensão do Projeto Oásis. Portanto, o presente estudo torna-se importante a medida que teve como objetivo demonstrar como esses elementos podem contribuir ou comprometer o processo de governança ambiental, apontando obstáculos, falhas e desafios à sua implementação em nosso país, preenchendo a lacuna existente nos estudos sobre essa temática.

3.2.2 Instrumentos de Coleta de Dados

Quanto aos instrumentos de coleta de dados optou-se pela análise documental e entrevistas. “A palavra “documentos” deve ser entendida de forma ampla, incluindo os

materiais escritos [...], as estatísticas e outros tipos de registro organizados em banco de dados [...] e os elementos iconográficos [...]" (GODOY, 2006, p. 135). No estudo de caso, "o uso mais importante de documentos é corroborar e valorizar as evidências oriundas de outras fontes" (YIN, 2001, p. 109).

Foram buscados documentos de origem primária no site da Prefeitura Municipal de Apucarana, da Fundação Boticário e outros sites e reportagens via internet a respeito de Apucarana, do Projeto Oásis, da mudança na administração municipal em 2013 e da política ambiental municipal. Além disso, foram utilizadas as legislações do município quanto à questão ambiental e do programa. Foram usados também artigos, dissertações e teses que abordaram a política ambiental e o Projeto Oásis de Apucarana-PR. Para descrever a evolução dos recursos financeiros do município foram utilizados dados de origem quantitativa referentes à Função Gestão Ambiental, aos Programas Ambientais e ao ICMS Ecológico coletados nos balanços referentes ao período de 2004 a 2015 (último ano disponível) nos sites da Secretaria do Tesouro Nacional, do Instituto Ambiental do Paraná (IAP) e, via e-mail, do Instituto das Águas do Paraná.

Em um segundo momento foram realizadas entrevistas semi-estruturadas (Apêndice A; B; C; e D), que "tem como objetivo principal compreender os significados que os entrevistados atribuem às questões e situações relativas ao tema de interesse" e são utilizadas "para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, possibilitando ao investigador desenvolver uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo" (GODOY, 2006, p. 134). Foram elaborados quatro diferentes roteiros: um para os produtores rurais; um para os atores governamentais; um para o ex-secretário de meio ambiente; e um para o membro do COMMAP e ONG ambiental.

As entrevistas foram realizadas com os atores fundamentais envolvidos no projeto, especificamente com a equipe gestora do programa, membros da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, membro da SANEPAR, membro do COMMAP e ONG ambiental, e produtores rurais, visto que estes atores conhecem afinco a realidade do projeto e podem contribuir com uma infinidade de percepções e detalhes sobre o mesmo. No total foram realizadas quinze entrevistas (quadro 5), presenciais e por telefone, orientadas pelo tema geral Projeto Oásis, mas especificamente por questões relacionadas à origem, funcionamento e resultados do projeto, à participação dos atores, à estrutura de recursos e às causas que levaram à suspensão do projeto.

Quadro 5: Relatório das entrevistas realizadas em 2016-2017

Entrevistado	Data	Local/Meio de comunicação	Função do entrevistado
I	04/06/2016	Telefone	Integrante da SEMA
II	04/02/2016	Telefone	Membro I da equipe gestora do Projeto
III	25/07/2016	Universidade Estadual de Londrina (UEL)	Membro I da equipe gestora do Projeto
IV	05/08/2016	Telefone	Membro I da equipe gestora do Projeto
V	05/08/2016	Telefone	Representante da Sanepar e ex-presidente do COMMAP
VI	10/08/2016	E-mail	Membro II da equipe gestora do Projeto
VII	09/11/2016	Apucarana	Produtor rural I
VIII	09/11/2016	Apucarana	Produtor rural II
IX	08/12/2016	Apucarana	Membro II da equipe gestora do Projeto
X	15/12/2016	Telefone	Representante da Sanepar e ex-presidente do COMMAP
XI	16/12/2016	Apucarana	Produtor rural III
XII	16/12/2016	Apucarana	Produtor rural IV
XIII	16/12/2016	Apucarana	Membro III da equipe gestora
XIV	08/02/2016	Apucarana	Ex-secretário de meio ambiente
XV	08/02/2016	Apucarana	Membro do COMMAP e ONG ambiental

Fonte: Elaborado pela autora

A síntese dos instrumentos de coleta de dados que serão utilizados pode ser visualizada no quadro abaixo.

Quadro 6: Síntese dos instrumentos de coleta de dados

Objetivos Específicos	**Instrumentos**	**Atores**	**Documentos**	**Fontes**
Descrever a política ambiental e o instrumento PSA no município de Apucarana-Paraná	Documentos; Entrevistas	Integrante da SEMA; Membros da equipe gestora do Projeto; Representante da Sanepar e ex-presidente do COMMAP; Produtores rurais	Leis; Históricos; Artigos, dissertações e teses	Prefeitura Municipal de Apucarana; Fundação Boticário; IPARDES; IBGE; Gazeta do Povo; Banco de dados Capes, Spell e Web of Science
Expor como se deu o processo de participação de atores relevantes nas diversas fases do Projeto Oásis	Documentos; Entrevistas	Membros da equipe gestora do Projeto; Produtores rurais	Reportagens	Prefeitura Municipal de Apucarana; Apucarana Notícias
Apontar como a estrutura de recursos e as relações políticas/ideológicas influenciaram a suspensão do Projeto Oásis	Documentos; Entrevistas	Membros da equipe gestora do Projeto; Representante da Sanepar e ex-presidente do COMMAP; Produtores rurais; Ex-secretário de meio ambiente; Membro do COMMAP e ONG ambiental	Balanços da Função Gestão Ambiental; Balanços dos Programas Ambientais; ICMS Ecológico; Histórico de Prefeitos de Apucarana	Prefeitura Municipal de Apucarana; STN; IAP; Instituto das Águas do Paraná; TRE-PR; Apucarana Notícias; Canal 38; TNOnline
Destacar quais e como os obstáculos à extinção se manifestaram no caso estudado	Documentos; Entrevistas	Todos os atores utilizados nos objetivos 2 e 3	Todos os documentos utilizados nos objetivos 2 e 3	Todos as fontes utilizadas nos objetivos 2 e 3
Discutir as implicações dos achados para pensar a governança e a efetividade de políticas ambientais.	Documentos; Entrevistas	Todos os atores utilizados nos objetivos anteriores	Todos os documentos utilizados nos objetivos anteriores	Todos as fontes utilizadas nos objetivos anteriores

Fonte: Elaborado pela autora

3.2.3 Definição Operacional das Categorias

Neste tópico são escritas as categorias, conceitos e as referências bibliográficas utilizadas na pesquisa de campo.

Quadro 7: Operacionalização das Categorias

Nº	Categorias	Subcategorias	Referências
1	Participação	Equidade na formulação, implementação e avaliação da política pública; Legitimidade; Transparência	Jacobi (2000); Mickwitz (2003)
2	Recursos	Financeiros; Humanos; Capacidade administrativa e política	Rua (1997); Press (1998)
3	Política/ideologia	Visões, interesses e relações de poder em torno da política pública	De Leon (1977)
4	Obstáculos	Relutância psicológica; Permanência institucional; Conservadorismo dinâmico; Coalizões anti-extinção; Altos custos iniciais	De Leon (1977)

Fonte: Elaborado pela autora

Nesta pesquisa serão adotadas as seguintes definições e meios de avaliação para as categorias definidas:

Participação:

> [...] meio fundamental de institucionalizar relações mais diretas, flexíveis e transparentes, que reconheçam os direitos dos cidadãos; bem como de reforçar laços de solidariedade, num contexto de pressão social e polarização política, que promovam uma cidadania ativa, que disponha, por seu turno, dos instrumentos para o questionamento permanente da ordem estabelecida (JACOBI, 2000, p. 19).

Equidade: igualdade em relação aos produtos, resultados, custos e processo. A igualdade de participação e acesso às informações não deve ser ignorada, principalmente quando a capacidade de intervenção dos envolvidos for variada (MICKWITZ, 2003).

Legitimidade: aceitação dos atores quanto as instituições envolvidas, o processo de desenvolvimento da política e os resultados gerados (MICKWITZ, 2003).

Transparência: seus pressupostos estão ligados a outros critérios, tais como impacto e eficácia. Sua efetividade, todavia, é fator determinante nos impactos dos instrumentos ambientais, visto que a informação torna-se pública e dá ciência dos acontecimentos aos envolvidos – diretos e indiretos (MICKWITZ, 2003).

A categoria participação foi avaliada em duas fases do Projeto Oásis, na de formulação e na de implementação, de acordo com os critérios estabelecidos por Mickwitz (2003). Para isso,

foram analisadas as entrevistas realizadas com os atores pertinentes, a fim de compreender como ocorreu o processo de participação nas duas fases distintas do projeto e como esse elemento influenciou a trajetória do mesmo.

Recursos financeiros: “disponibilidade de recursos para realizar investimentos, assegurar a continuidade das políticas em andamento e introduzir novas políticas públicas” (RUA, 1997, p. 135).

Recursos humanos: “quadros técnicos, gerenciais, operativos e auxiliares, assim como o pessoal envolvido em atividades [...] não remuneradas e o pessoal pertencente a outras organizações (estatais não municipais e não estatais) alocados em ações de PAM” (NEVES, 2006, p. 162).

Recursos administrativos: “disponibilidade de quadros executivos, [...] estilo de gestão e [...] limites impostos à ação administrativa” (RUA, 1997, p. 135).

Capacidade política: capacidade do governo de executar suas funções essenciais e capacidade da sociedade civil na busca pela ação coletiva (PRESS, 1998).

Os recursos financeiros do Projeto Oásis foram avaliados através do balanço dos Programas Ambientais realizados do município, do balanço da Função Gestão Ambiental do município, dos valores referentes ao ICMS Ecológico que Apucarana recebe e das entrevistas. Já os recursos administrativos e a capacidade institucional da SEMA foram analisados por meio do balanço da Função Gestão Ambiental do município, das entrevistas e reportagens locais.

Ideologia política: “a orientação política geral da pessoa que afeta políticas e programas específicos” (DE LEON, 1982, p. 8).

O fator político/ideológico foi analisado por meio da lista de prefeitos do município de Apucarana e das entrevistas.

Obstáculos: Forças, fatores que podem impedir ou dificultar a extinção de políticas públicas (DE LEON, 1977);

Relutância psicológica: dificuldade das pessoas lidarem com o fim, principalmente quando há um interesse em questão (DE LEON, 1977);

Permanência institucional: fato das políticas públicas serem planejadas para terem longa vida (DE LEON, 1977);

Conservadorismo dinâmico: as organizações não são estáticas e podem alterar seus objetivos e ambiente para se adequar e dificultar a extinção de políticas (DE LEON, 1977);

Coalizões anti-extinção: grupos políticos que unem suas forças e táticas para se opor e inibir atos de extinção (DE LEON, 1977);

Altos custos iniciais: iniciar um processo de extinção pode gerar custos bastante elevados, pois muitos obstáculos devem ser superados, já que os formuladores das políticas não querem admitir que fracassaram, e além disso, na maioria das vezes, pedir a extinção de uma política requer a proposta de uma política alternativa para suprir o problema inicial (DE LEON, 1977).

Neste trabalho, os obstáculos propostos por De Leon (1977) foram analisados por meio das entrevistas realizadas.

3.3 Análise dos Dados

Durante a fase da coleta de dados e após o término da mesma, se iniciou a análise de dados, visto que "a análise não é a última fase do processo de pesquisa, ocorre com a coleta de dados ou é cíclica". Esse processo é "sistemático e abrangente, mas não rígido", e resulta em uma "síntese (em nível mais elevado). Apesar de [...] consistir em "quebrar pedaços" os dados, a tarefa final é a emergência de um quadro amplo e consolidado (TESCH, 1990, p. 95-97).

Deste modo, os dados quantitativos coletados, que se referem à estrutura de recursos do Projeto Oásis (financeiros, administrativos e humanos) e aos gastos do município (Função Gestão Ambiental), foram analisados por meio da estatística descritiva, visando responder os objetivos desta pesquisa. Para isso, foram utilizados variações, médias, proporções, tabelas e gráficos descritivos.

Os dados coletados por meio de entrevistas e documentos foram analisados por categoria. Trechos das entrevistas e dos documentos foram selecionados e organizados de acordo com as categorias e subcategorias estabelecidas anteriormente para cada objetivo específico. A análise categorial visa "tomar em consideração a totalidade de um texto , passando-o pelo crivo da classificação e e do recenseamento, segundo a frequência de presença (ou de ausência) de itens de sentido" (BARDIN, 2011, p.36-37).

A utilização desta técnica na presente pesquisa se justifica pela necessidade de interpretação do conteúdo presente nos materiais textuais escritos – documentos e transcrições das entrevistas realizadas. Para que a análise se tornasse mais completa, válida e holística, foi realizada a triangulação entre a teoria abordada na pesquisa, os documentos utilizados e as entrevistas concedidas.

3.4 Limites da Pesquisa

As limitações da pesquisa referem-se à coleta de dados, visto que o Projeto Oásis foi suspenso no ano de 2012. Os dados solicitados referentes aos recursos financeiros do município, especificamente ao Projeto Oásis, não foram disponibilizados até o momento. As solicitações de nº 1 a 7 requeriam os balanços financeiros completos do município de 2004 a 2015, enquanto a solicitação nº 8 e 9 requeriam especificamente os gastos referentes à Gestão Ambiental do município dos anos 2004 a 2015; os balanços financeiros do Projeto Oásis dos anos 2009 a 2012; e os balanços financeiros do Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA) do período 2005 a 2015.

No quadro abaixo encontram-se todos os pedidos realizados que não obtiveram retorno ou o retorno não continha as informações solicitadas e necessárias.

Quadro 8: Solicitações realizadas para os recursos financeiros de Apucarana

Nº	**Data**	**Meio**	**Destino**
1	28/09/2016	E-mail	Coordenadora de Fiscalização Municipal TCE-PR
2	29/09/2016	Site	Sistema Ouvidoria TCE-PR (Atendimento 1385/2016)
3	14/10/2016	E-mail	Servidor da Diretoria de Auditorias (DAUD)
4	17/10/2016	Site	Portal da Transparência Municípios (CELEPAR; Solicitação nº 52)
5	20/10/2016	Pedido de Acesso à Informação	Prefeitura de Apucarana (Processo nº 035923/2016)
6	01/11/2016	Site	Sistema Ouvidoria TCE-PR (Atendimento 1569/2016)
7	03/11/2016	Telefone	Ouvidoria TCE-PR
8	16/12/2016	Ofício assinado pelo PPGA-UEL	Prefeitura de Apucarana (Processo nº 043032/2016)
9	-	Telefone e pessoalmente	Observatório Social de Apucarana; atores da SEMA e COMMAP

Fonte: Elaborado pela autora

As solicitações de nº 1 a 4, 6 e 7 foram retornadas com a indicação de direcionar o pedido diretamente à Prefeitura de Apucarana. A solicitação 5 foi atendida de modo insatisfatório, com os balanços financeiros do município resumidos, os quais já estavam dispostos na internet mas não atendiam as necessidades da pesquisa. A solicitação 8 encontra-se aberta até o momento. E os pedidos de maneira individual (nº 9) não obtiveram resultado.

Além do limite em relação aos dados financeiros, houve restrição quanto ao acesso à relação de proprietários rurais que participaram do programa. Atores entrevistados disseram não ter acesso a esses dados ou não saberem onde encontrar. Também houve restrição a respeito

de algumas entrevistas. O atual prefeito municipal, após solicitação, não concedeu entrevista, segundo sua secretária, por falta de agenda. Por fim, não foi possível entrevistar o Secretário de Meio Ambiente que ficou mais tempo da gestão 2013-2016 devido a impedimentos decorrentes de sua exoneração por suspeita de corrupção.

Ainda que os dados e informações não acessados pudessem enriquecer o trabalho realizado, o uso de fonte alternativas, a coerência entre as fontes usadas e a literatura, apontam para os resultados satisfatórios desta pesquisa.

4 O PROJETO OÁSIS DO MUNICÍPIO DE APUCARANA-PR

Este capítulo se destina à apresentação e à caracterização do município e do programa ambiental objeto de estudo. Portanto, está estruturado em duas partes principais: O Município de Apucarana-PR e Projeto Oásis Apucarana-PR. A primeira parte visa descrever as características gerais do município, em relação à população, área, clima, entre outras, o histórico do município, seus aspectos econômicos e políticos, seus problemas ambientais e sua estrutura da política ambiental. A segunda parte objetiva retratar as etapas de concepção, implementação e resultados, e, suspensão do Projeto Oásis.

4.1 O MUNICÍPIO DE APUCARANA-PR

O município de Apucarana, situado no centro-norte do estado do Paraná, conta com uma população de 120.919 habitantes, sendo 114.098 habitantes da zona urbana e 6.821 habitantes da zona rural (IBGE, 2010), e uma área de 558, 389 km² (IBGE, 2015), resultando em uma densidade demográfica de 216,55 habitantes/km² (IBGE, 2010). Em relação a sua posição geográfica, sua altitude é de 820 metros, sua latitude é de 23 º 33 ' 03 " S e sua longitude é de 51 º 27 ' 39 " W (IBGE, 2011).

4.1.1 Características Físico-Ambientais

Alguns aspectos de cunho físico-ambientais do município tornam-se relevantes para posterior compreensão dos problemas ambientais e da política ambiental, como geologia, solos, geomorfologia, clima, hidrografia e vegetação.

Em relação à constituição geológica da região, pode-se considerar que há pouca diversificação, por se inserir quase totalmente na Formação Serra Geral, que é composta pelos vastos derrames de rochas vulcânicas básicas. As rochas da Formação Serra Geral são caracterizadas pela baixa vulnerabilidade ao intemperismo e à erosão, que denotam a presença de solos litólicos e de afloramentos de rochas como principal obstáculo ao uso e ocupação do solo. Além de compor solos de boa qualidade e fertilidade, as rochas basálticas da Formação Serra Geral possibilitam a incidência de minerais como o cobre, ágata e ametistas, e a exploração de argilas, pedras britadas e água mineral (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE APUCARANA, 2013).

No que se refere aos solos, há a predominância da textura argilo-limosa, de cor marrom-avermelhada (terra roxa), sobre o manto basáltico da Formação Serra Geral. Na área rural encontram-se cinco grandes grupos de solos: Latossolo Vermelho Eutroférrico; Latossolo Vermelho Distroférrico; Nitossolo Eutroférrico; Neossolo Litólico Eutrófico; e a associação Neossolo Litólico Eutrófico com Nitossolo Eutroférrico (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE APUCARANA, 2013).

A vegetação do município é resultado da interação de um conjunto de fatores naturais, como a latitude, a altitude, o clima e a formação pedológica. Atualmente, apenas 4,0% da área de Apucarana é coberta por florestas, com destaque para os trechos de mata ciliar ao longo dos cursos d'água e algumas manchas de floresta em torno do município, as quais totalizam aproximadamente 2.400ha, sendo 1.680,00ha, constituídos por matas nativas e 720ha de reflorestamentos ou matas secundárias – ameaçados pelo processo de expansão urbana. Apucarana ainda possui 292,51ha de parques e praças, que equivale a média de 29,2m² de área verde por habitante (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE APUCARANA, 2013).

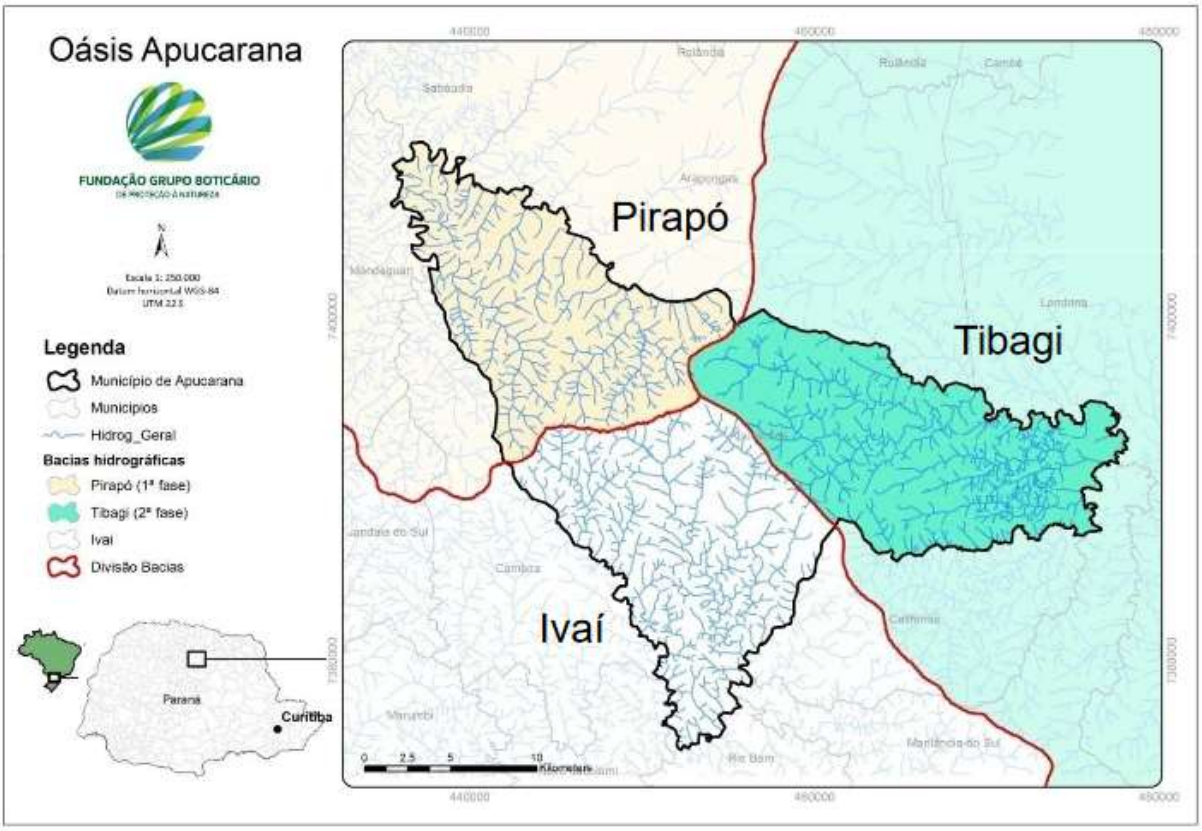
Quanto à geomorfologia, o território do município é cortado pelos divisores de águas das bacias hidrográficas dos rios Pirapó (ao norte), Tibagi (a leste) e Ivaí (ao sul). A sede de Apucarana está localizada na confluência desses três divisores de águas, e por isso, está envolta por diversas nascentes. Seu relevo é bastante acidentado, com declividades acentuadas nas suas porções norte e sul, bem como em torno das referidas cabeceiras e vales de cursos d'água. Possui altitudes entre 600,00m e 868,00m, intitulado localmente de Planalto de Apucarana, o qual contém os espigões principais da região, o que separa as bacias dos rios Pirapó e Tibagi, e o que divide as águas dos rios Tibagi e Ivaí. No alto dos espigões podem ser observadas pequenas depressões com formato de cabeça de fósforo, acarretadas pelo trabalho erosivo dos rios e nascentes (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE APUCARANA, 2013).

O clima da região se caracteriza como subtropical, quente, úmido e sem estação seca definida, apresentando mês mais quente com temperaturas acima de 22,0ºC e precipitação anual superior a 600 mm. De acordo com o Instituto Agronômico do Paraná (IAPAR), a média das temperaturas máximas é de 25,9ºC e a média das mínimas é de 16,4ºC. As precipitações pluviométricas são bem distribuídas ao longo do ano, sendo dezembro e janeiro os meses mais chuvosos (média de 212mm), e junho, julho e agosto os meses mais secos (média de 62mm), sendo a precipitação pluviométrica média anual de 1.900mm (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE APUCARANA, 2013).

No que concerne à hidrografia, destaca-se o Rio Pirapó, o qual a nascente está localizada nas proximidades do centro do município, e requer, cuidados redobrados em relação à

preservação de seu manancial, por ser o manancial do sistema de abastecimento d'água de várias cidades a jusante, como Maringá. A bacia do Rio Tibagi compreende as regiões nordeste e leste do perímetro urbano do município e é formada pelos córregos Ouro Fino, Trauma, Jacira, São Carlos e Juruba e pelos ribeirões da Raposa e Jacucaca. Os rios desta bacia estão situados em vales encaixados e com pequenas várzeas. A bacia do Rio Pirapó é constituída pelas águas das regiões noroeste e sudoeste do município e tem como rio principal o Pirapó, o qual sua nascente já está canalizada por localizar-se em uma área de processo de urbanização consolidada. Os principais afluentes do Rio Pirapó são os córregos Jurema, Aguti, Ipiguá, Ibirá e Baitaca, e o ribeirão Ubatuba. Apresenta relevo mais enérgico e os rios correm em vales bastante encaixados. A bacia do Ivaí banha as regiões sul e sudoeste e é formada pelos ribeirões Barra Nova e Biguaçu e os córregos Piratini, Ucrânia, Categipe, Ursa e Rio Bom. Seus rios são bastante encaixados entre vertentes íngremes e abruptas (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE APUCARANA, 2013). A hidrografia do município pode ser visualizada na ilustração a seguir.

Ilustração 3: Mapa hidrográfico do município de Apucarana-PR



Fonte: Fundação Grupo Boticário (2011)

Como pode ser visto, há grande oferta de água em Apucarana, de modo que a mesma até fornece o recurso para outros municípios, como Maringá. Por isso o município é denominado

de “Cidade das Águas”. Estima-se a existência de mais de 100 cursos d’água em Apucarana, entre nascentes, córregos, rios e lagos (OLIVEIRA et al., 2014). Por essa e outras razões, o Projeto Oásis foi desenvolvido no município, como veremos à frente.

4.1.2 Histórico do Município

O município de Apucarana foi projetado no ano de 1934 pela Companhia de Terras Norte do Paraná, a qual objetivava colonizar a região para cumprir o papel de intermediação da produção agrícola para abastecer municípios maiores, como Londrina (a qual Apucarana pertencia) e Maringá. Para tanto, o trabalho da Companhia voltou-se para a demarcação das áreas urbana e rural destinadas à venda. Deste modo, o trabalho realizado no princípio do desenvolvimento do município é resultado da iniciativa particular, dos primeiros moradores procedentes de diversos lugares do país. Assim, o município e sua comarca foram criados no dia 30 de dezembro de 1943 através do decreto-lei de número 199 (PREFEITURA DA CIDADE APUCARANA, 2016).

Apucarana é um nome de origem caingangue, que significa semelhante a uma floresta imensa (apó – a base; caarã - semelhante a floresta; anã - imensa) (PREFEITURA DA CIDADE APUCARANA, 2016). Mas, a paisagem do município foi devastada e rapidamente substituída pelo plantio de café, principal produto que impulsionou a economia local por vários anos. Constituiu-se então, um modelo de agricultura familiar, com pequenas propriedades e diversos plantios e criações, além do café, que ocasionaram uma independência do mercado local. No ano de 1975, o ciclo cafeeiro sofreu um grande impacto com a geada, que ocasionou o desemprego da população rural, e consequentemente, o aumento do núcleo urbano (MANOSSO, 2005).

O processo de êxodo rural promoveu a expansão rápida da área urbana do município. Para atender essa demanda foram construídos loteamentos sem se pensar nas questões de planejamento urbano e ambiental, fato que ocasionou impactos socioambientais. Os principais impactos sofridos pela rápida expansão da área urbana do município foram problemas de disposição dos arruamentos, que causaram graves problemas de escoamento superficial das águas pluviais e o surgimento de processos erosivos nas margens dos pequenos rios; rupturas no relevo ou encostas de declividade elevada; e urbanização ilegal de áreas de preservação permanente, ao longo das margens de rios ou nascentes (MANOSSO, 2005). Desse modo, o município necessitava de programas ambientais voltados para a questão da água para corrigir os problemas causados pelo processo de urbanização.

4.1.3 Aspectos Econômicos

A economia do município está segmentada entre as indústrias de beneficiamento de couros, derivados do milho, têxtil e de facções, que estão vinculadas ao setor de serviços e à agropecuária. A agropecuária, especificamente, pratica a agricultura tecnológica nas produções de milho, trigo e soja. Em alguns setores específicos, ainda há o predomínio dos cafeeiros, que agora utilizam o método adensado de produção (MANOSSO, 2005).

O quadro abaixo engloba os principais indicadores econômicos do município, a fim de proporcionar uma compreensão do perfil econômico de Apucarana.

Quadro 9: Indicadores econômicos do município de Apucarana-PR

Indicadores Econômicos	**Índice/ Valor Apucarana**	**Fonte**
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M)	0,748	PNUD/IPEA/FJP (2010)
IDHM – Renda	0,741	PNUD/IPEA/FJP (2010)
Renda Per Capita (R$ 1,00)	804,81	PNUD/IPEA/FJP (2010)
PIB Per Capita (R$ 1,00)	19.556	IBGE/IPARDES (2013)
Índice de Gini da Renda Domiciliar Per Capita	0,4505	IBGE (2010)
Renda Média Domiciliar Per Capita (R$ 1,00)	799,98	IBGE (2010)
Valor Adicionado Bruto a Preços Básicos (R$ 1.000,00)	2.275.575	IBGE/IPARDES (2013)
VAP a Preços Básicos - Agropecuária (R$ 1.000,00)	113.171	IBGE/IPARDES (2013)
VAP a Preços Básicos - Indústria (R$ 1.000,00)	649.841	IBGE/IPARDES (2013)
VAP a Preços Básicos - Serviços (R$ 1.000,00)	1.133.504	IBGE/IPARDES (2013)
VAP a Preços Básicos - Administração Pública (R$ 1.000,00)	379.059	IBGE/IPARDES (2013)
Índice IPARDES de Desempenho Municipal - Emprego, Renda e Produção Agropecuária	0,6445	IPARDES (2013)

Fonte: Elaborado pela autora segundo dados do IPARDES (2016)

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de Apucarana (0,748) encontra-se na média estadual (0,749). A renda per capita e a renda média domiciliar per capita superaram o valor de referência da linha de pobreza no período analisado (salário mínimo de

R$ 510,00). O índice de Gini aponta a igualdade da distribuição de renda por domicílio e é melhor do que o do estado (0,5416) (IPARDES, 2017). O índice IPARDES indica o médio desempenho municipal em relação aos indicadores de emprego, renda e produção agropecuária (IPARDES, 2017). A economia do município baseia-se essencialmente no setor de serviços (50%). A indústria se posiciona em segundo lugar (28,5), a administração pública em terceiro (16,5%) e a agropecuária em último (5%). Portanto, os indicadores analisados revelam a estabilidade da economia do município no período a que se referem.

4.1.4 Problemas Ambientais

O município de Apucarana apresenta problemas ambientais originados na ocupação de seu território. O processo desordenado de apropriação de áreas baseado no interesse imobiliário transformou a paisagem natural do município, ocasionando problemas relacionados ao planejamento e gestão dos recursos hídricos locais, já que não promoveu as práticas de conservação dos mesmos e práticas para amenizar os impactos gerados (DAMAS, 2005).

Uma análise realizada acerca da qualidade da água do riacho Japira indica a concentração de íon PO3- acima do limite estabelecido, ocasionada possivelmente pela má conservação dos leitos, erosão nas margens dos riachos e alta concentração de matéria orgânica, que resultam dos descartes de poluentes domésticos. Também foram encontrados poluentes industriais e a intensa presença antrópica (TOZZO; GONÇALVES, 2014).

Outro problema do município é a questão do lixo. De acordo com o gerente operacional da Cooperativa dos Catadores de Materiais Recicláveis de Apucarana (COCAP), no ano de 2010 eram produzidas aproximadamente 70 toneladas por mês de lixo, lançadas no aterro sanitário do município sem a realização de estudos acerca da questão ambiental e social. Além disso, o aterro não se encontrava inteiramente dentro dos padrões exigidos e recebe uma grande quantidade de resíduos que poderiam ser destinados a reciclagem (OLIVEIRA, 2010).

Percebe-se que o crescimento populacional e urbano desordenado juntamente com a questão do lixo e dos recursos hídricos agravam a problemática ambiental no município, demandando uma política ambiental efetiva. Porém, em relação à questão da água especificamente, a grande quantidade disponível do recurso no município, como mostrado anteriormente, faz com que haja uma tendência de que a população apucaranense não identifique os problemas hídricos como graves. Isso pode explicar a não priorização de políticas voltadas para tal problema e a não colaboração para a melhoria da situação, como veremos no decorrer do estudo.

4.1.5 Política Ambiental do Município

A estruturação da política ambiental de Apucarana teve início em meados dos anos 1990, na gestão de Valter Aparecido Pegorer do partido político PSDB. A política ambiental do município de Apucarana foi instituída pela Lei nº 036 de 1995, com o objetivo de "manter ecologicamente equilibrado o meio ambiente, considerado bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, razão pela qual impõe-se ao poder público o dever de defendê-lo, preservá-lo e recuperá-lo" (APUCARANA, 1995, p. 2). Para isso, foram definidos os seguintes instrumentos:

> O Conselho Municipal do Meio Ambiente;
> O estabelecimento de normas, padrões, critérios e parâmetros de qualidade ambiental;
> O zoneamento ambiental;
> O licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidora;
> A avaliação de impactos ambientais e análises de riscos;
> Os incentivos à criação ou absorção de tecnologias voltadas para a melhoria da qualidade ambiental;
> A criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e de relevante interesse ecológico, dentre outras unidades de conservação;
> A fiscalização ambiental e as penalidades administrativas;
> A cobrança de taxa de conservação e limpeza pela utilização de parques, praças e outros logradouros públicos;
> A instituição do Relatório de Impacto Ambiental do Município – RIMA;
> A educação Ambiental (APUCARANA, 1995, p. 12).

A implementação dos objetivos e dos instrumentos da política ambiental do município ficou sob responsabilidade do Departamento Municipal do Meio Ambiente (DEMA) vinculado à Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos (APUCARANA, 1995).

Através da Lei nº 036 de 1995, institui-se também o Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMMAP), com a finalidade de "assessorar, estudar e propor as diretrizes políticas governamentais para o meio ambiente, deliberar no âmbito de sua competência sobre os recursos em processos administrativos, normas e padrões relativos ao meio ambiente" (APUCARANA, 1995, p. 12). De acordo com a referida lei, o COMMAP deve ser constituído por:

> Secretário Municipal de Obras e Serviços Públicos, como Presidente, detentor do voto de desempate;
> Secretário Municipal de Planejamento e Urbanismo;
> Secretário Municipal da Agricultura e Abastecimento;
> Secretário Municipal da Educação e Cultura;

> Diretor do Departamento Municipal do Meio Ambiente -DEMA;
> Um representante da Assessoria Municipal de Assuntos Jurídicos;
> Um representante de entidade de defesa e proteção ao meio ambiente, regularmente constituída, com sede e foro no Município;
> Um representante do Poder Legislativo Municipal;
> Um representante do Instituto Ambiental do Paraná – IAP;
> Um representante da Federação das Associações de Moradores de Apucarana (APUCARANA, 1995, p.13).

Em 2005, institui-se o Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA), por meio da Lei nº 068 de 2005. Os recursos do FMMA são provenientes:

> I - do valor das infrações ambientais apurados pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente; II - as resultantes de doações que venha a receber de pessoas físicas e jurídicas ou de organismos públicos e privados, nacionais e internacionais; III - rendimentos de qualquer natureza, que venha a auferir como remuneração decorrente de aplicação de seu patrimônio; IV - rendimentos e indenizações decorrentes de ações judiciais e ajustes de conduta, de natureza ambiental, promovidos pelo Ministério Público no município de Apucarana; V - repasses mensais da Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR, 0,8% (zero vírgula oito por cento) do seu faturamento no Município de Apucarana, para o FMMA; VI - outros recursos que, por sua natureza, possam ser destinados ao FMMA (APUCARANA, 2005, p.1).

E são destinados para:

> I - o financiamento de atividades visando a conservação do meio ambiente, o uso racional e sustentável dos recursos naturais, a manutenção, melhoria e recuperação da qualidade ambiental do Município, a promoção da Educação Ambiental em todos os seus níveis, observadas as prioridades aprovadas pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente de Apucarana – COMMAP; II - o custeio da elaboração e execução de estudos, pesquisas cientificas e projetos técnicos ambientais de acordo com as ações previstas no Inciso anterior; III - a contratação de pessoal para dar suporte técnico e administrativo às decisões do COMMAP. IV - aquisição de materiais necessários aos cumprimentos dos objetivos do FMMA; V - a reparação de danos causados ao meio ambiente no âmbito do Município de Apucarana, de acordo com os projetos aprovados pelo COMMAP; VI - outras despesas de interesse ambiental do Município de Apucarana (APUCARANA, 2005, p. 2).

Em 2005, o Departamento Municipal do Meio Ambiente (DEMA) foi transformado em Secretaria de Meio Ambiente e Turismo (SEMATUR), que atualmente, passa a atender somente sob o status de Secretaria de Meio Ambiente, adquirido no ano de 2013. A ilustração abaixo apresenta a estrutura hierárquica atual da Secretaria de Meio Ambiente de Apucarana.

Ilustração 4: Organograma da Secretaria de Meio Ambiente do município de Apucarana-PR

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Prefeitura da Cidade Apucarana (2017)

Após a suspensão do Projeto Oásis na transição dos anos 2012-2013, a SEMA diminuiu sua atuação, por motivos que serão vistos à frente, direcionando-se para a preservação de parques ambientais, a ser: Parque Ecológico da Raposa; Colônia Mineira; Ubatuba-Dourados e Araucárias. Atualmente, essa ação encontra-se estagnada e nenhum programa de grande relevância como o Oásis está sendo desenvolvido no município.

4.2 PROJETO OÁSIS APUCARANA-PR

A trajetória do Projeto Oásis realizado no município de Apucarana-PR no período de 2009 a 2012 é apresentada em três principais etapas – origem, implementação e suspensão.

4.2.1 Concepção

O estudo acerca do Projeto Oásis Apucarana originou-se no ano de 2005 quando João Batista Beltrame, conhecido como Joba, assumiu a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo (SEMATUR) de Apucarana – que até então se encontrava sob o status de departamento – a pedido do prefeito Valter Aparecido Pegorer, devido ao seu histórico de defesa das questões ambientais. Joba é formado em Filosofia, Pedagogia, História e Teologia, especializado em Parapsicologia e pós-graduado em Filosofia da Educação, Gestão Pública e Ensino Religioso. Ele ficou no cargo por um período relativamente longo, entre 2005 e 2012, portanto por duas gestões municipais.

Segundo o entrevistado III, após um mês na gestão da então Secretaria, chegaram 103 autuações do Ministério Público em suas mãos, referentes às propriedades que estavam cometendo crimes ambientais e encontravam-se em situação irregular e/ou ilegal, principalmente pela obstrução de nascentes e não preservação da mata ciliar (ENTREVISTA III).

Ao realizar as visitas às propriedades, o entrevistado III se deparou com a difícil situação em que os proprietários se encontravam. De acordo com o mesmo, "três visitas para puni-los, eu percebi que havia alguma coisa absolutamente errada, porque eram [...] uns coitados, pequenos proprietários com dificuldade de sobrevivência. Mas [...] eram pessoas absolutamente boas, idôneas" (ENTREVISTA III).

> (...) era basicamente sobrevivência mesmo, porque [...] eu tenho [...] quatro alqueires de terra [e] três nascentes. Aplique a lei em três nascentes com cinquenta metros de raio [...] em cada uma delas numa propriedade de quatro alqueires para você ver o que que sobra [...], você não sobrevive. Faça depois as contas [...]. Significa que você perdeu metade da propriedade (ENTREVISTA III).

Deste modo, o secretário pediu para que as autuações fossem canceladas, justificando que os proprietários não possuíam condições de efetuar o pagamento e não poderiam ser

responsabilizados pelas irregularidades constatadas. Para ele, os proprietários que se disponibilizassem a preservar as nascentes deveriam ser remunerados, visto que sua prestação de serviço beneficia a sociedade como um todo e não somente sua propriedade. Ele pretendia "transformar esses produtores em produtores de água. Eles já são produtores de soja, produtores de café [...]. Então vamos fazer produtores de água. [...] Mas a sociedade tem que pagar de alguma forma". Além de conceber a ideia do Projeto, Joba também concebeu o seu nome, por imaginar numa visão do alto, as nascentes preservadas envoltas de mata ciliar no meio dos diversos tipos de plantações – pequenos oásis (ENTREVISTA III).

Ao conversar com o prefeito do município Valter Aparecido Pegorer sobre sua ideia e destacar o efeito eleitoral positivo que poderia ter o projeto, o mesmo o autorizou a fazer o que fosse possível para solucionar o problema dos produtores rurais, de modo que estes não fossem penalizados. E então, começaram-se as reuniões entre a equipe da SEMATUR para se discutir o Projeto (ENTREVISTA III).

Após aprovação dos vereadores do município de Apucarana no ano de 2009, o Projeto foi criado por meio da Lei Municipal nº. 058/09 (APUCARANA, 2009b), já na gestão municipal de João Carlos de Oliveira (PMDB), visando "a implantação de ações para a melhoria da qualidade de vida e aumento da quantidade das águas incentivando os proprietários rurais a reflorestarem as nascentes existentes em suas propriedades no Município de Apucarana" (APUCARANA, 2009b). Segundo a Lei Municipal nº. 058/09, "fica o Executivo Municipal autorizado a conceder apoio técnico e financeiro aos proprietários rurais habilitados que aderirem ao Projeto [...], através da execução de ações para o cumprimento de metas estabelecidas" (APUCARANA, 2009b), "por um período de no mínimo 4 (quatro) anos, podendo a critério do Executivo ser prorrogado por igual período" (APUCARANA, 2009b).

De acordo com o ex-coordenador do Projeto Oásis, o programa tinha como objetivo

> [...] premiar os produtores de água e também [...] fazer um corredor de biodiversidade. Apucarana, nós estamos aqui no topo da montanha. Nós temos a bacia do Pirapó que abastece Maringá, essa região Norte, a bacia do Tibagi, que é região Leste e nós temos a bacia do Ivaí que vai para o sul. Então Apucarana é um município bastante rico em produção de água [...]. O objetivo então era daqui de Apucarana pegar o rio Pirapó e ir até o rio Paranapanema e depois descer rio Paraná, ir para o sul, Itaipu, Argentina, Paraguai. Então poderia interligar os pássaros lá da região de Cascavel, Foz do Iguaçu [...] (ENTREVISTA XIII).

O financiamento do Projeto Oásis, segundo a Lei Municipal nº. 058/09 (APUCARANA, 2009b) ficou

> por conta de dotações próprias consignadas no orçamento vigente e futuros provenientes de recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente; ICMs Ecológico das unidades de Conservação; RPPNs – Reserva Permanente do Patrimônio Natural; parte das multas ambientais aplicadas pelo Ministério Público e ou órgãos competentes e mediante Convênios a serem firmados com ONGs (Organizações não Governamentais) e outras entidades.

No momento de realizar-se o registro do programa em 2009, descobriu-se a existência de um projeto de pagamentos por serviços ambientais registrado com o mesmo nome pela Fundação O Boticário desde o ano de 2006, mas que era realizado na região metropolitana de São Paulo e de maneira distinta do projeto idealizado por Joba e sua equipe. Visto a vontade dos mesmos em manter o nome do programa como Projeto Oásis, foi realizada uma reunião no município de Curitiba com a Fundação O Boticário para resolver esse impasse. Nesse momento, a Fundação tornou-se parceira do Projeto Oásis Apucarana, disponibilizando os recursos técnicos para o aprimoramento do projeto, que se tornou o primeiro Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) municipal do estado do Paraná e o segundo do Brasil (ENTREVISTA III).

> Quando nós fomos registrar esse Projeto Oásis lá em Curitiba, já tinha uma empresa de Curitiba registrada, que era O Boticário. Eles tinham o projeto no estado de São Paulo, na Mata Atlântica. E infelizmente então, nós não pudemos registrar como Projeto Oásis. O prefeito e o secretário na época não queriam mudar o nome de jeito nenhum e acharam que O Boticário poderia nos ajudar com [...] algum recurso. Fizemos então essa parceria. Ficou Projeto Oásis com convênio com O Boticário. Mas quem elaborou a lei, quem elaborou a parte técnica foi [...] a prefeitura de Apucarana (ENTREVISTA XIII).

Desse modo, a contribuição da Fundação O Boticário para o Projeto Oásis Apucarana foi o auxílio na elaboração de critérios da tábua de avaliação das propriedades rurais. “Eles nos ajudaram muito. Foram parceiros. Botaram inclusive engenheiro florestal que nos ajudou muito nessa planilha [...]” (ENTREVISTA III).

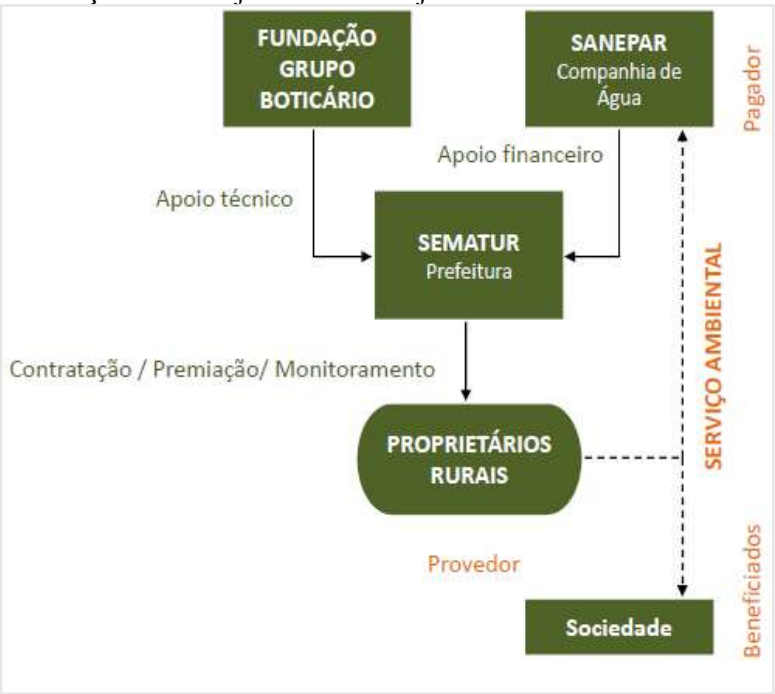
> Para fazer o cálculo, eles fizeram um quesito pra ajudar, acho que eram quinze quesitos. Isso foi O Boticário que fez, mas estava muito defasado. Antes do Boticário entrar com esses quesitos aí, nós já estávamos fazendo o pagamento pela vazão. Mas vazão, por exemplo, hoje está chovendo bastante, [...] se der três meses de seca a vazão cai. Então nós vamos pagar o mesmo valor? Aí que O Boticário entrou e falou: não, vamos mudar o sistema. Eles vieram aqui, fizemos três ou quatro reuniões e resolvemos acatar a sugestão do Boticário, porque ele já tinha implantado no estado de São Paulo (ENTREVISTA XIII).

Além da parceria entre a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo de Apucarana e a Fundação O Boticário, a realização do Projeto contou com o apoio de outras instituições, tais como a Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR) – embora não originado com esse fim, a destinação de 1% do faturamento municipal da empresa ao Fundo Municipal de Meio Ambiente foi fundamental para viabilizar o pagamento aos agricultores –, o Conselho Municipal do Meio Ambiente, o Sindicato Rural Patronal de Apucarana e demais entidades ligadas ao meio ambiente, como a Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento, Instituto Ambiental do Paraná (IAP), Agência Nacional de Águas (ANA) e Grupo Ambientalista Interdisciplinar de Apucarana (GAIA).

4.2.2 Implementação e Resultados

Para a implementação do Projeto Oásis foi constituído o seguinte arranjo local:

Ilustração 5: Arranjo Local do Projeto Oásis



Fonte: Fundação Grupo Boticário, 2010

Após o estabelecimento de todos os critérios – por parte da equipe gestora do programa – para a realização do Projeto Oásis e da Lei Municipal nº. 058/09 (APUCARANA, 2009b), os produtores rurais foram informados sobre a criação do programa e convocados para uma reunião de apresentação do mesmo. “Fizemos uma reunião, convocamos através dos órgãos de

imprensa. Então os curiosos compareceram. Daí nós escolhemos por bacia. Primeiro a Bacia do Rio Pirapó. [...] Propusemos para eles, então eles acataram. Não tinha como recusarem, porque é lei federal" (ENTREVISTA XIII). A Bacia do Rio Pirapó foi a primeira a ser contemplada pelo Projeto por apresentar um maior número de problemas, como o assoreamento e a degradação da mata ciliar. De acordo com o ex-secretário do meio ambiente e turismo do município, "essa situação já estava comprometendo o abastecimento de água no município de Maringá" (APRE, 2011).

Em um segundo momento, posteriormente a apresentação do Projeto e seus objetivos, os produtores rurais que aceitaram participar do mesmo tiveram que proceder da seguinte maneira, segundo Instrução Técnica nº 01/09:

> 1. O Proprietário terá que protocolar junto à Prefeitura Municipal de Apucarana, requerimento de intenção para a participação no Projeto Oásis, contendo seus dados pessoais, os dados de sua propriedade, anexando cópias do Registro Geral (Carteira de Identidade) e do Cadastro de Pessoa Física (C.P.F.) (APUCARANA, 2009c).

Após o proprietário rural declarar interesse em participar do programa, a Secretaria do Meio Ambiente e Turismo tomaria as providências a seguir.

> 2. Recebido o requerimento o Setor de Protocolo encaminha para a Secretaria do Meio Ambiente e Turismo, que fará a vistoria "in loco", e emitirá o respectivo relatório, que será submetido ao Conselho Municipal de Meio Ambiente, para aprovação;
> 2.1. Aprovado o relatório, será efetuada a medição da vazão, para o cálculo do apoio financeiro nos termos do Art. 6º do Decreto nº 107/09, de 23/03/09;
> 2.2. Se o relatório não estiver de acordo o Departamento de Meio ambiente, elabora o Projeto Técnico e o TAC (Termo de Ajuste de Conduta), para conhecimento e providências do Proprietário;
> 3. Depois de aprovado o relatório, com a medição da vazão, é elaborado o respectivo Laudo de Vistoria Técnica, constando o número da Agência, a Conta Corrente ou Poupança do Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal, para depósito, sendo encaminhado para a Procuradoria Jurídica do Município, para análise dos documentos e elaboração do Parecer sobre o cumprimento das formalidades, e posterior encaminhamento para a Fazenda Municipal;
> 4. A Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo, deverá realizar anualmente o Relatório de Monitoramento, que será juntado ao Processo Original (APUCARANA, 2009c).

Portanto, a participação dos proprietários rurais no programa se dava por meio de um contrato assinado por eles, que se comprometiam a cumprir todas as exigências postuladas pelo Decreto Municipal nº 107/09. "Eles tinham que assinar o contrato. [...] Um TAC conosco, um

termo de acordo, de ajuste, e plantar nos 30 metros. Nós demos o prazo de seis meses a um ano. Quem não cumprisse [...] nós rescindíamos o contrato" (ENTREVISTA XIII).

Para beneficiar-se do projeto, de acordo com o artigo 2º do Decreto Municipal nº. 107/09 (APUCARANA, 2009a), os proprietários rurais deveriam cumprir as seguintes exigências:

> I – Averbação da reserva legal, que deverá estar reflorestada ou em processo de reflorestamento;
> II – Estar com todas as matas ciliares reflorestadas com 30m (trinta metros) de largura para cada margem, de qualquer curso d´água até 10m (dez metros) de largura (de acordo com a Lei nº 4.771/65);
> III – O entorno da nascente deverá estar reflorestado num raio de 50m (cinqüenta metros (de acordo com a Lei nº 4.771/65);
> IV – Ter em sua propriedade o controle de erosões através de construção de curvas de níveis e caixas de contensão da água da chuva, a fim de evitar o assoreamento das nascentes e riachos que banham a sua propriedade;
> V – Acatar e executar todas as observações e orientações feitas pelos técnicos da SEMATUR (Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo), quanto ao processo de reflorestamento;
> VI – Realizar o cadastro anual de sua propriedade junto a SEMATUR, até 05 de junho; VII. - Permitir a vistoria regular dos técnicos responsáveis pelo projeto.

Quanto a remuneração, também prevista no Decreto Municipal nº. 107/09 (APUCARANA, 2009a), inicialmente levou-se em consideração a referência da Unidade Fiscal do Município (UFM), observando a vazão das nascentes, ou seja, o volume de água despendido por hora, cuja racionalização se dava da seguinte forma:

> I – Para nascentes com volume de água superior a 3.000 l/h (três mil litros/hora) – 03 (U.F.M.);
> II – Para nascentes com volume de água superior a 1.500 l/h (hum mil e quinhentos litros/hora) – 02 (U.F.M.);
> III – Para nascentes com volume de água superior a 500 l/h (quinhentos litros/hora) – 01 (U.F.M.);
> IV – Para nascentes com volume de água até 499 l/h (quatrocentos e noventa e nove litros/hora) – ½ (U.F.M.).

Em um segundo momento e após parceria da SEMATUR com a Fundação O Boticário, regulamentou-se, através do Decreto Municipal nº. 076/2010 (APUCARANA, 2010), a utilização da planilha de remuneração (Anexo A) que compreendia todas as variáveis do Projeto e estabelecia o valor de pagamento para cada propriedade rural cadastrada.

De acordo com o entrevistado V, todo o valor repassado aos proprietários pautava-se no atendimento aos critérios elencados na tabela e de forma equitativa, prezava por um método justo e transparente de remuneração (ENTREVISTA V). O entrevistado IV afirma que devido

à padronização do método, utilizando-se de um único modelo de planilha, não havia manifestações de descontentamento por parte dos proprietários e de forma unânime, o método era considerado justo (ENTREVISTA IV).

Durante a participação do produtor rural no programa, as propriedades rurais eram fiscalizadas por técnicos e pelo coordenador do Projeto para verificação do cumprimento das exigências previstas para a permanência no programa. O proprietário rural que descumprisse qualquer exigência do Decreto Municipal nº. 107/09 tinha o seu contrato rescindido e parava de receber o benefício do programa.

O desenvolvimento do Projeto Oásis em Apucarana se deu em duas fases. Durante o ano de 2009, apenas as propriedades rurais pertencentes à Bacia do Rio Pirapó puderam se inscrever no projeto. Em janeiro de 2010, os 64 produtores rurais inscritos no programa no ano antecedente começaram a receber o benefício no valor mensal que variava entre R$ 93,10 a R$ 562,80, oscilando de acordo com as características da propriedade. Nesse período, o valor mensal, pago aos participantes do projeto, totalizava R$ 11.917,50 e englobava uma área de 1.354,10 hectares, sendo 338,53 hectares de área natural e 235 nascentes (ICMS ECOLÓGICO, 2011).

Na segunda fase do projeto, iniciada em 2010, puderam se inscrever, além dos produtores rurais da Bacia do Rio Pirapó, os do Rio Tibagi, totalizando 69 propriedades que começaram a receber o benefício no ano de 2011. Deste total, 23 pertenciam a Bacia do Rio Pirapó, contendo uma área total de 631,97 hectares, 158 hectares de área natural e 58 nascentes, com um dispêndio mensal de R$ 3.997,00. Na Bacia do Rio Tibagi, 46 propriedades foram beneficiadas, abrangendo uma área total de 1.213,3 hectares, 303,33 de área natural e 92 nascentes, com um gasto mensal de R$ 7.840,70 (ICMS ECOLÓGICO, 2011). Os resultados do programa podem ser melhor visualizados no quadro 10.

Quadro 10: Resultados do Projeto Oásis Apucarana

	2010		**2011**			**Total Projeto**
	Bacia Pirapó	Total	Bacia Pirapó	Bacia Tibagi	Total	
Proprietários contratados	64	64	23	46	69	133
Área total (ha)	1354.1	1354.2	631.97	1213.3	1845.27	3199.37
Área natural (ha)	338.53	338.54	158	303.33	461.33	799.86
Nascentes	235	235	58	92	150	385
Áreas em restauração (ha)	35	35	10	19	29	64
Maior pagamento mensal por propriedade	R$ 562,80		R$ 576,80			
Menor pagamento mensal por propriedade	R$ 93,10		R$ 77,00			
Investimento mensal total do projeto	R$ 11.917,50		R$ 11.837,70			**R$ 23.755,20**

Fonte: Fundação Grupo Boticário (2011)

No início do ano de 2011, a Prefeitura Municipal de Apucarana anunciou a expansão do Projeto Oásis com o cadastramento dos produtores rurais da Bacia do Rio Ivaí, que começaram a receber o benefício em 2012 (ICMS ECOLÓGICO, 2011). Porém, os dados quanto às propriedades cadastradas e o benefício recebido por elas não se encontra disponível. "Dados não confirmados fornecidos pela Prefeitura de Apucarana revelam que em 2012 o número de nascentes protegidas subiu para 613, e a área preservada, para mais de 5 mil há" (GURSKI; SOUZA-LIMA, 2014, p. 218).

Em pouco tempo de vigência, o Projeto Oásis conquistou grande repercussão e destaque no cenário estadual e nacional, devido ao seu fator de inovação e relevância. Com apenas um ano de implementação na Bacia do Rio Pirapó, o primeiro programa de PSA do Paraná despertou a atenção de autoridades e especialistas em meio ambiente do país. A repercussão da proposta lhe conferiu o status de "modelo a ser seguido pelo Paraná" (ICMS ECOLÓGICO, 2011), a assinatura do convênio de R$ 500 mil com a Agência Nacional de Águas (ANA), o reconhecimento da Fundação Banco do Brasil – que classificou o programa como um dos 50 melhores projetos ambientais do país no Prêmio Tecnologia Social e o aumento da verba do ICMS Ecológico em 67% (SANEPAR, 2012). Ademais, foi apresentada matéria no Jornal Nacional – Rede Globo – sobre o Projeto (ENTREVISTA VII; ENTREVISTA XI) e a equipe gestora do programa foi convidada para palestrar em diversos municípios sobre a experiência de Apucarana (ENTREVISTA III; ENTREVISTA XIII). Apesar da suspensão do projeto em 2013, o site da Fundação Grupo Boticário, continua expondo, até esta data, a experiência como

uma referência de seus projetos exitosos (http://www.fundacaogrupoboticario.org.br/pt/o-que-fazemos/Oasis/Pages/apucarana.aspx) (FUNDAÇÃO GRUPO BOTICÁRIO, 2017).

4.2.3 Suspensão

Mesmo com toda a repercussão positiva, o Projeto Oásis foi suspenso em 2013, após a posse do prefeito eleito em 2012. Diversas razões para suspensão do PSA foram apresentadas e circularam na mídia.

Em contato com a Secretaria de Meio Ambiente do município, em 2016, foi informado que devido a forma errônea com que o projeto foi desenvolvido na gestão anterior, o mesmo encontrava-se judicialmente paralisado, sem prazo para retorno (ENTREVISTA I). No entanto, não foi encontrado nenhum processo judicial sobre tal fato.

Em 2013, sob a repercussão negativa da decisão, a administração do município alegou à imprensa que a área jurídica estava "analisando os acordos, haja vista terem sido encontrados vícios contratuais" (GAZETA DO POVO, 2013). Além disso, a prefeitura municipal justificou a suspensão do Projeto como necessária "[...] para que fiscais ambientais pudessem catalogar cada vertedouro do município" (GAZETA DO POVO, 2013). Não raro, nas entrevistas, foram levantadas suspeitas sobre irregularidades por meio de benefícios indevidos concedidos, mas, mesmo não confirmadas, essas suspeitas ganharam força com a inexistência de uma posição oficial sobre as auditorias realizadas. Ainda hoje persistem dúvidas sobre o por que o projeto foi abandonado e não retomado.

Logo após o anúncio de encerramento do projeto, diversos atores, entre eles principalmente os proprietários beneficiados, manifestaram seu descontentamento e solicitaram sua continuidade junto a prefeitura. Naquele momento, a retomada das atividades e a inclusão de demais bacias foram prometidas pela nova gestão, afirmando sua realização em um futuro próximo (ENTREVISTA V, PREFEITURA DA CIDADE APUCARANA, 2013a; 2013b), o que não aconteceu.

Em abril de 2015, o portal Apucarana Notícias, anunciou que o ex-vereador e presidente da Câmara Sátio Kayukawa, que trabalhou na gestão do ex-prefeito João Carlos de Oliveira, teria aceitado o convite de Beto Preto para assumir a coordenação do Projeto Oásis – que teria um novo nome – e retomar suas atividades. Na matéria em questão, levanta-se a possibilidade de uma estratégia política visando a reeleição do prefeito (APUCARANA NOTÍCIAS, 2015). Ainda assim, o fato não se consumou. Não foi dessa vez que o projeto foi retomado.

Apesar da descontinuidade do programa, os produtores rurais mantiveram a preservação das nascentes, demonstrando a importância de programas como o Oásis para a conscientização da sociedade acerca das questões ambientais. "O pessoal continuou preservando [...] com a esperança de um dia voltar [Projeto Oásis]" (ENTREVISTA XIII). O programa parece ter conquistado o apoio dos produtores rurais do município por ter proporcionado bons resultados no curto espaço de tempo em que foi implementado e, por isso, ainda encontra-se na lembrança dos mesmos. Entre todos os entrevistados foram enaltecidas as contribuições econômicas, ambientais e para a imagem do município proporcionadas pelo Projeto. Isso parece ter dificultado não só a extinção formal do Projeto, como tem mantido viva a esperança e o desejo, embora muitos acreditem ser improvável com a reeleição do prefeito, de que o Projeto seja retomado. No quadro abaixo podem ser visualizados os principais acontecimentos na história do Projeto Oásis Apucarana.

Quadro 11: Principais acontecimentos na história do Projeto Oásis Apucarana

Ano	Acontecimentos
2005	Assume a gestão municipal o Prefeito Valter Aparecido Pegorer (PFL); João Batista Beltrame assume o Departamento Municipal do Meio Ambiente (DEMA), que se transforma em Secretaria de Meio Ambiente e Turismo (SEMATUR); Início do estudo do Projeto Oásis Apucarana.
2009	Após a vitória eleitoral do candidato apoiado pela situação, assume a gestão municipal o Prefeito João Carlos de Oliveira (PMDB); Instituição do Projeto Oásis Apucarana por meio da Lei Municipal nº. 058/09; Primeira fase do Projeto - cadastramento das propriedades da Bacia do Rio Pirapó; Publicação do Decreto Municipal nº. 107/09, que regulamentou a remuneração aos proprietários pela vazão das nascentes.
2010	Os proprietários rurais inscritos no Projeto no ano de 2009 começam a receber o benefício (Pirapó); Segunda fase do Projeto - cadastramento das propriedades da Bacia do Rio Pirapó e da Bacia do Rio Tibagi; Publicação do Decreto Municipal nº 076/2010, que regulamentou a utilização de uma planilha de remuneração das propriedades.
2011	Os proprietários rurais inscritos no Projeto no ano de 2010 começam a receber o benefício (Pirapó e Tibagi); Mantendo o benefício ás duas bacias (Pirapó e Tibagi), a Prefeitura Municipal anunciou a expansão do Projeto para a Bacia do Rio Ivaí
2012	Os proprietários rurais inscritos no Projeto no ano de 2011 começam a receber o benefício (Pirapó, Tibagi e Ivaí).
2013	Mudança de governo e suspensão do Projeto Oásis.
2015	Veicula-se a notícia de que o ex-vereador e presidente da Câmara Sátio Kayukawa teria aceitado o convite do atual prefeito para assumir a coordenação do Projeto Oásis e retomar suas atividades, sob novo nome.

Fonte: Elaborado pela autora

Percebe-se que apesar dos benefícios gerados ao meio ambiente e à população local e do ineditismo, o Projeto Oásis foi suspenso após a derrota do candidato da situação nas eleições municipais de 2012, sob justificativas controversas. Porém, neste estudo, assume-se a tese de que os elementos participação, estrutura de recursos, e, política/ideologia comprometeram o modelo de governança ambiental estabelecido para a realização do Projeto Oásis, como veremos no próximo capítulo.

5 ELEMENTOS DA GOVERNANÇA AMBIENTAL QUE IMPLICARAM A SUSPENSÃO DO PROJETO OÁSIS

Este capítulo expõe e discute as condições da governança ambiental que influenciaram a trajetória do Projeto Oásis realizado no município de Apucarana, Paraná – implicando na sua suspensão. Deste modo, o capítulo está estruturado em três partes: A Participação Social no Projeto Oásis; A Disponibilidade de Recursos Financeiros e a Baixa Capacidade Institucional da Secretaria Municipal de Meio Ambiente; e Política e Ideologia: "Zerando" o Projeto Oásis.

5.1 A Baixa Participação Social no Projeto Oásis

A baixa participação dos atores envolvidos em políticas públicas pode favorecer a extinção das mesmas. No caso do Projeto Oásis Apucarana, diversos fatores ilustram tal fato, como programa criado pela iniciativa pessoal de um ator e para atender um grupo específico, falta de envolvimento desse grupo nas etapas de criação e implementação do Projeto, baixa capacidade de organização dos produtores rurais e quantidade de águas do município.

Como reportado anteriormente, o Projeto Oásis foi idealizado por João Batista Beltrame, popularmente conhecido como Joba, – ex-secretário de Meio Ambiente do município de Apucarana (2005-2012) – com o objetivo de remunerar produtores rurais que ajudassem a melhorar a quantidade e a qualidade das águas do município e se ajustassem à legislação vigente. Identificou-se dois pontos importantes na fase de criação do projeto – a iniciativa pessoal de um ator considerado "visionário", o qual possuía ideias e objeções consideradas "à frente" da população do município no período, e o esforço despendido para atender um problema e um público em específicos (autuações do Ministério Público destinada aos produtores rurais do município) e não à população em geral, pelo menos a curto prazo. Em relação ao primeiro ponto, atenta-se para a multidisciplinaridade da formação do idealizador do Projeto, apresentada no capítulo anterior, que propiciou a ele uma visão diferenciada do mundo.

Em relação ao segundo ponto, os atores da equipe gestora do programa entrevistados corroboram a ideia. "Eu fui convidado para assumir a secretaria e assim que eu assumo [em 2005], um mês depois, aparece na minha mesa 103 processos do Ministério Público em relação aos pequenos produtores e produtores que estavam cometendo crimes ambientais [...]" (ENTREVISTA III). "A ideia era não punir, era criar incentivos para os produtores" (ENTREVISTA IX).

> Na primeira visita eles [fiscais do meio ambiente] já foram multando os proprietários, como se os agricultores fossem bandidos. E isso aí sensibilizou na época o padre Valter, depois o João Carlos, o João Batista e eu também. E falamos, nós temos que reverter essa situação e levar algum benefício para esse povo [...]" (ENTREVISTA XIII).

Os fatores discorridos acima já demonstram a fragilidade da criação do Projeto Oásis quanto à baixa participação dos atores envolvidos, já que, independente da relevância, não foi resultado de uma necessidade de toda a população do município.

Ademais, constatou-se a falta de participação do grupo afetado nas fases de criação e implementação do projeto. Na fase de criação do programa não houve nenhuma maneira de participação dos produtores rurais, já que este foi concebido internamente pelos funcionários públicos da administração em questão, como citado no capítulo anterior e confirmado pelos diferentes atores envolvidos no processo. Segundo o entrevistado IV, no momento de criação do projeto, o assunto ainda era desconhecido por grande parte da sociedade e não alcançava a devida compreensão das pessoas. Por este motivo, a elaboração do instrumento (planilha) se deu de forma técnica, sendo elaborado por integrantes da SEMA e do Conselho Municipal de Meio Ambiente em conjunto com colaboradores da Fundação Boticário (ENTREVISTA IV). "Nós que fizemos a lei, depois propusemos para eles. [...] Nós elaboramos o projeto e eles tinham que assinar o contrato. [...] Então antes de assinar o contrato todo mundo participa da reunião, nós explicamos pro pessoal como seria, qual seria o objetivo desse projeto e eles concordaram" (ENTREVISTA XIII). "Quando eles chamaram nós e convocaram pra ir na reunião, esse projeto já estava em pauta, já estava pronto" (ENTREVISTA VII). "Difícil sair um projeto desse com a participação de todos, é complicado, não tem como. Isso não existe" (ENTREVISTA VIII).

Torna-se claro, através das referidas falas, que o público do projeto não tinha conhecimento do mesmo até o momento da primeira reunião convocada pela equipe que gerenciava o programa, a qual objetivava apresenta-lo e firmar o contrato com aqueles que aceitaram participar do projeto. Evidentemente, a rejeição em relação a adesão ao programa foi mínima, visto que os produtores rurais não tinham outra saída, ou aderiam ao projeto, ou pagavam as multas ambientais. Nesse sentido, revela-se um novo aspecto. Em um primeiro momento, a adesão dos produtores rurais resultou de uma pressão externa (multas) e não de uma conscientização individual sobre as questões ambientais, fator que pode ter levado a um baixo conhecimento sobre o funcionamento do projeto e nível de organização entre os membros, contribuindo para uma participação individualizada e pouco esclarecida.

Portanto, os produtores rurais obtiveram conhecimento do Projeto Oásis apenas na fase de implementação, ou seja, no momento em que os contratos foram firmados e se iniciou a fiscalização das propriedades rurais e o pagamento pelos serviços prestados nas mesmas. Porém, verifica-se que nessa fase também não houve participação do grupo afetado pelo programa, visto que pelos fatores já citados acima, os produtores rurais continuaram afastados das decisões encabeçadas pela equipe que gerenciava o projeto, como pode ser visto nos seguintes fragmentos de entrevistas: "na realidade eu acho que nós tivemos duas reuniões só. Duas reuniões e as vezes você podia perguntar alguma coisa" (ENTREVISTA VII). "Eu acho que eu fui em duas, duas ou três. [...] mas como se diz, reunião para conversar sobre a próxima reunião, não saia nada. Falava, falava um monte de abobrinha e não saia nada" (ENTREVISTA XII).

Apesar da divergência entre a resposta dos entrevistados, atenta-se para a questão de que poucas reuniões foram realizadas entre equipe gestora e grupo afetado pelo Projeto Oásis durante seu período de vigência, confirmando a permanência da baixa participação do grupo afetado pelo programa desde a fase de criação do mesmo. Nota-se que a equipe gestora do programa não se preocupou com a perspectiva dos produtores rurais no momento em que ele estava sendo executado, visto que as poucas reuniões realizadas não tinham o intuito de "ouvir" os produtores rurais e trocar experiências, mas "tirar algumas dúvidas dos produtores" (ENTREVISTA IX). Assim, não houve participação dos produtores rurais em relação às decisões também na fase de implementação do projeto, em especial, no sentido de promover avaliações sistemáticas da proposta e dos resultados. Portanto, o programa resultou principalmente da mobilização e articulação de atores governamentais, independentemente das virtudes do projeto, a sua concepção foi predominantemente centralizada e tecnocrata. Assim, a forma de participação no programa impossibilitou "institucionalizar relações mais diretas, flexíveis e transparentes, que reconheçam os direitos dos cidadãos; bem como de reforçar laços de solidariedade [...]" (JACOBI, 2000, p. 19).

A baixa participação dos produtores rurais no Projeto Oásis estava associada também à baixa capacidade de organização do grupo afetado pelo programa. Essa relação pode ser comprovada por diversos fatores, a ser: 1) baixo grau de organização política dos produtores rurais; 2) dependência dos beneficiados em relação a prefeitura; 3) baixa remuneração recebida pela participação no projeto; e 4) desmobilização por parte da prefeitura do município.

Os produtores rurais não eram organizados, visto, por exemplo, a inexistência de uma associação dos produtores rurais beneficiados. Por meio de suas falas, os entrevistados alegam que há uma dificuldade de organização desse grupo, pois a individualidade predomina no

segmento, tornando os produtores rurais um grupo político com pouca força. Visualiza-se isso no momento de suspensão do programa, já que não houve reivindicação organizada pelo grupo de produtores rurais, mas algumas manifestações individuais. “A resistência que teve eu não sei se os outros fizeram o que eu fiz. Quando eu vi que cortou, eu fui lá na secretaria saber o porquê” (ENTREVISTA VII). “Eu fui lá perguntar e eles falaram que aquele projeto estava irregular e eles iam mexer” (ENTREVISTA XI). “Não fui atrás, porque só eu sozinho, eu chamei alguns para ir, ninguém foi” (ENTREVISTA XII). “Se fosse uma sociedade dos agricultores mais organizada, [...] eu acho que eles poderiam conseguir alguma coisa. Como eles vieram muito individual ali, um vinha, outro vinha, não se juntaram. Eu acho que faltou isso aí” (ENTREVISTA IX).

Por meio desse fator ratifica-se a falta de um dos obstáculos que dificultam a extinção de políticas públicas propostos por De Leon (1977) – as coalizões anti-extinção (grupos políticos que unem suas forças e táticas para se opor e inibir atos de extinção), visto a fragilidade de formação de uma associação com poder dos produtores rurais, inclusive para mobilizar outras organizações e setores da sociedade a favor da continuidade do projeto.

Em segundo lugar, havia a dependência dos produtores rurais em relação aos serviços prestados pela prefeitura do município na zona rural, que ocasionou no grupo o medo de represálias caso questionassem ou reivindicassem seus direitos, como no caso da suspensão do Projeto Oásis. “Eu não me meto em política de jeito nenhum. [...] se você fala mal de um depois você é perseguido. Porque nós aqui precisamos da prefeitura, é um carreador, é uma estrada [...]. E outra, você não sabe o que passa na cabeça deles. Então não tem o que fazer” (ENTREVISTA XI). “Queira ou não queira nós precisamos da prefeitura” (ENTREVISTA XI).

A baixa capacidade de mobilização dos produtores rurais também foi afetada pela baixa remuneração recebida pela participação no projeto, principalmente se comparada ao esforço e tempo despendidos para organizar o grupo e reivindicar a suspensão do programa. Evidenciou-se esse fator nas diversas falas dos atores entrevistados, como: “A merreca é tão pouca, que teu tempo é mais que mexer com essas coisas. Isso aí na realidade seria uma esmola, vamos assim dizer. Aí depois você vai lutar e aquela coisa toda por causa de uma porcaria dessa” (ENTREVISTA VIII); “Você vê, você ganha coisinha, que nem nós ganhávamos 100,00 reais, cento e pouquinho por mês, aí você sair daqui, com tanto compromisso que as vezes você tem pra ir lá e ser mal recebido. Porque realmente quando você vai fazer isso, você não é bem recebido” (ENTREVISTA VII); “Tem isso também. Não vou ficar brigando por causa de 100,00 reais” (ENTREVISTA IX).

É preciso atentar para o fato de que a forma como o poder municipal conduziu a suspensão do Projeto Oásis favoreceu a desmobilização dos agricultores e de outros interessados, por meio da falta de comunicação formal (por escrito) aos integrantes do projeto, pela manifestação de suspeitas sobre prováveis irregularidades e pelas diversas declarações sobre a intenção de reativar o projeto.

Num primeiro momento, percebeu-se a suspensão do programa quando simplesmente cortaram o pagamento realizado pelos serviços ambientais prestados pelos produtores rurais no mês de dezembro de 2012. Apenas após a constatação de insatisfação geral com a suspensão do projeto, a SEMA convocou uma reunião para oferecer esclarecimentos. "Acho que para os produtores até hoje só falou que não ia pagar e ficou por isso" (ENTREVISTA IX). "O fim? Simplesmente pararam de pagar e já acabou. Eu falo: simplesmente as árvores cresceram, eles pararam de pagar e você não pode cortar mais" (ENTREVISTA XII). "Não foi avisado, comunicado nada para acabar. Acabou assim, cortou e acabou" (ENTREVISTA XI). "Não deram muito esclarecimento para nós, simplesmente cortou" (ENTREVISTA VII).

Quando os produtores rurais perceberam que o pagamento havia sido cortado, alguns deles procuraram a prefeitura para esclarecimentos e obtiveram o mesmo retorno – de que o Projeto continha irregularidades. "[...] Eles acharam uma válvula de escape. Vamos fazer o recadastramento, vamos dar uma olhada de novo. Só que isso nunca mais aconteceu, então por isso que eu acho que é uma válvula de escape do pessoal da prefeitura para poder descartar esse projeto" (ENTREVISTA VII). "[...] uns foram lá perguntar e eles falaram que o projeto estava errado e ia ter que devolver o dinheiro. Aí ninguém mais foi mexer. [...] A hora que o prefeito falou lá para muitos que ia ter que devolver o dinheiro, ninguém nem atrás foi mais. Então o povo já ficou assustado" (ENTREVISTA XI).

> "Ele [secretário de meio ambiente] alegou que existia erro no contrato. Agora, se existia erro, quantos advogados tem na prefeitura? Então depois de um ano e meio o prefeito me chamou, me convidou para dar continuidade a esse projeto, porque estava tendo muita cobrança das pessoas que faziam parte do projeto. Só que o secretário [...] falou que teria que esperar porque ele ia modificar o projeto, que existia muito erro [...] no contrato que poderia dar problema jurídico para o prefeito e problema de conta, não aprovar as contas deles" (ENTREVISTA XIII).

> "[...] muitos produtores vieram atrás pedir por que parou e tal, daí a gente explicava, pedia para procurar o prefeito. Mas aí ele falou não, vai ser revisto. É aquela questão que eu falei para você, nunca da administração foi falado assim: não, não vai voltar mais. Nós vamos readequar o projeto e vai voltar. Mas..." (ENTREVISTA IX).

A mesma justificativa repassada para os produtores rurais sobre a suspensão do programa foi veiculada na mídia juntamente com a promessa de seu retorno. Diversas reportagens publicadas no jornal local afirmavam que uma nova avaliação seria realizada nas propriedades rurais e o Projeto Oásis seria retomado na nova gestão municipal. Por exemplo, nas reportagens da Prefeitura da Cidade Apucarana (2013a; 2013b) e Apucarana Notícias (2015):

> "A atual gestão aprova integralmente toda e qualquer iniciativa que vise preservar o meio ambiente", disse o prefeito Beto Preto (PT). "Tudo que estiver dentro das normas legais será feito para que o projeto continue, seja melhorado e abranja ainda mais propriedades", complementou (PREFEITURA DA CIDADE APUCARANA, 2013a).

> "[...] tão logo termine a etapa de revalidação jurídica do vínculo entre o projeto e os integrantes, os pagamentos voltarão a ser liberados", disse o prefeito Beto Preto (PREFEITURA DA CIDADE APUCARANA, 2013b).

> O ex-vereador e presidente da Câmara de Apucarana Sátio Kayukawa (PMDB), assumirá nos próximos dias a coordenação do Projeto Oásis na Secretaria de Meio Ambiente da Prefeitura de Apucarana (APUCARANA NOTÍCIAS, 2015).

Assim, por meio das falas e das reportagens veiculadas na mídia, é possível perceber que a forma como foi conduzido o processo de suspensão do projeto contribuiu para desmobilizar possíveis reivindicações e protestos do grupo afetado. As diversas promessas de retorno do projeto parecem mais ter tido como intenção atender a demandas pontuais até que elas desapareçam.

Além da baixa capacidade de organização dos produtores rurais, outro elemento que pode ter contribuído com a suspensão do Projeto Oásis é a quantidade de água existente em Apucarana. A abundância do recurso no município, que a confere o título de "Cidade das Águas", pode justificar o baixo interesse da sociedade em participar e/ou apoiar a continuidade do programa. Esse ponto pode ser visualizado no mapa hídrico do município apresentado na página 62 e nas falas dos atores entrevistados: "Apucarana, nós estamos aqui no topo da montanha, nós temos a bacia do Pirapó que abastece Maringá, essa região Norte, a bacia do Tibagi, que é região Leste [...] e nós temos a bacia do Ivaí que vai para o Sul. Então Apucarana é um município bastante rico em produção de água [...]" (ENTREVISTA XIII).

A abundância de água e a inexistência de graves problemas de abastecimento, apesar dos vários problemas de contaminação desse recurso, pode ser uma das razões para que esse tema tenha uma baixa expressão na agenda dos governos e da sociedade. Isso reforça a ausência de

um dos obstáculos que dificultam a extinção de políticas públicas propostos por De Leon (1977) – a relutância psicológica (dificuldade das pessoas lidarem com o fim, principalmente quando há um interesse em questão). Isso influencia também na capacidade de formar coalizões contra o fim ou suspensão do projeto visto que programas ambientais referentes à água, visando a sustentabilidade de longo prazo, não são considerados prioritários em Apucarana em relação à outras demandas mais urgentes, como saúde, estradas, emprego e educação.

Os quatro fatores citados acima – baixo grau de organização política dos produtores rurais; dependência dos beneficiados em relação a prefeitura; baixa remuneração recebida pela participação no projeto; e desmobilização por parte da prefeitura do município – que compõem a baixa capacidade de organização do grupo afetado pelo programa, juntamente com a baixa participação dos produtores rurais na formulação e implementação do Projeto e a questão da água não ser vista como prioridade pela população do município, representam a falta de obstáculos que dificultam a extinção de políticas públicas, convergindo para uma causa que pode favorecer a extinção – a baixa participação dos atores envolvidos no programa.

Como a participação de atores fundamentais em uma política pública é um dos elementos que constituem o processo de governança ambiental (CÂMARA, 2013; JACOBI; SINISGALLI, 2012; LEMOS; AGRAWAL, 2006), conclui-se que a baixa participação dos produtores rurais no Projeto Oásis, como da sociedade em geral, pode ter afetado a trajetória do mesmo juntamente com outros elementos que serão discutidos à frente, contribuindo para a suspensão do programa, uma vez que a não existência de um grupo de agricultores com força política e a não reivindicação deste fez com que a Prefeitura Municipal não se sentisse cobrada e não retornasse o programa. Portanto, a baixa participação do grupo afetado pela política ambiental refletiu no não retorno do Projeto Oásis, pois a cobrança de modo intenso poderia resultar na continuidade do mesmo, devido a pressão que as autoridades municipais iriam sofrer.

5.2 A Disponibilidade de Recursos Financeiros e a Baixa Capacidade Institucional da Secretaria Municipal de Meio Ambiente

Segundo De Leon (1982), os imperativos financeiros (déficits orçamentários) e a falta de eficiência organizacional (capacidade do setor público em prestar serviços eficientes e oportunos, considerando critérios como custos e tempo) são fatores que favorecem a extinção de políticas públicas.

Porém, o fator imperativo financeiro parece não se aplicar ao caso da suspensão do Projeto Oásis, visto que haviam recursos disponíveis no FMMA, provenientes de infrações ambientais, doações, 1% do faturamento da Sanepar, entre outros. Além disso, o município recebe recursos do ICMS Ecológico (unidades de conservação e mananciais de abastecimento), que já tinham sido usados para a manutenção do Projeto. Segundo diversos entrevistados, os recursos do fundo quase não foram utilizados na gestão de Beto Preto (ENTREVISTA IX; ENTREVISTA XIV; ENTREVISTA XV), reforçando a tese de que a suspensão do programa associa-se em primeira instância ao fator político. "O problema não foi dinheiro, foi falta de prioridade mesmo" (ENTREVISTA XIV). "Não tem motivo para cortar, porque ele [prefeito] recebia verba estadual, ICMS e verba federal" (ENTREVISTA XIII).

Ao assumir a SEMA no ano de 2013, o secretário nomeado pela nova administração municipal afirmou ter reservado o dinheiro do FMMA para retomar as atividades do Projeto Oásis assim que os seus problemas jurídicos fossem regularizados.

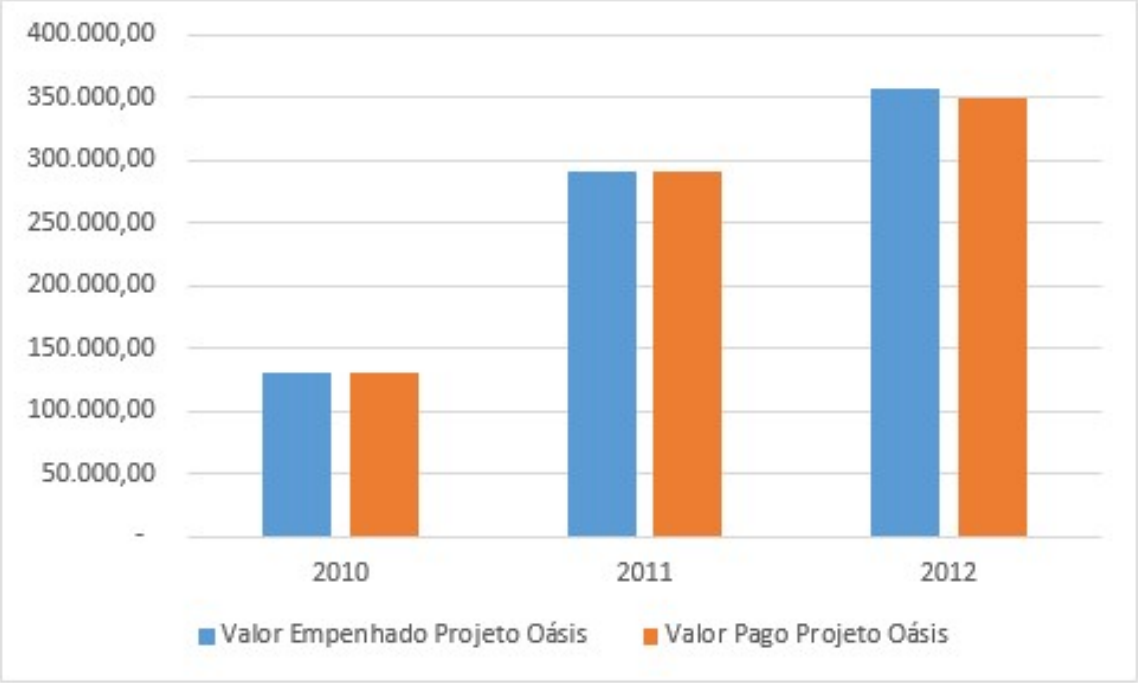
> Tem 2 milhões de reais no fundo. Eu mantive esse dinheiro no fundo, [...] porque na hora que tivesse que pagar, eu ia ter da onde tirar esse dinheiro. Eu não usei o dinheiro. Eu deixei o dinheiro pra pagar esse povo. Não foi mexido. Foi mexido uma parte dele para comprar uma área do Parque da Raposa (ENTREVISTA XIV).

Porém, como o Projeto não foi retomado até o momento por questões políticas e parece não haver outro programa ou causa ambiental que demande maior quantidade de recursos financeiros, o FMMA continua acumulando os recursos oriundos das fontes determinadas pelo Artigo 2º da Lei nº 68/05 (APUCARANA, 2005). "O fundo não está sendo movimentado, já faz mais de um ano. Um ano que não sai um centavo de lá. Se você for ver hoje, tudo que está entrando está ficando lá. [...] Hoje tem R$ 1.500.000,00 na conta" (ENTREVISTA IX). "Nós usamos pouca coisa. Nós usamos para comprar aeradores, câmaras [...]. Tem um recurso muito grosso lá. [...] Tem mais de R$ 1.300.000,00 nesse fundo" (ENTREVISTA XV).

Mesmo sem contar com dados oficiais, é possível inferir, pelos depoimentos, que o fundo tem um saldo do valor acumulado nos últimos quatros anos de cerca de R$ 1.500.000,00. Considerando o valor distribuído para os agricultores em 2012, atualizados para o período de 2013 a 2016 e mantidos os valores e número de beneficiários desse ano, pode-se afirmar que o valor disponível no fundo seria suficiente para manter o projeto por aproximadamente três anos e meio.

Apesar do município dispor dos recursos no FMMA para empregar no Projeto Oásis, sua manutenção e expansão – para abranger um maior número de proprietários rurais das três bacias hidrográficas do município –, possivelmente iriam requerer uma quantidade de recursos financeiros superior a quantidade que vinha sendo utilizada para realizar o pagamento pelos serviços ambientais prestados pelos produtores rurais, visto a tendência de crescimento indicada pelo gráfico 1. Por essa razão, desde o início do programa, a equipe gestora planejou realizar parcerias com grandes empresas privadas para adquirir ajuda financeira, pois se vislumbrava que o município não teria recursos suficientes para sustentar o Projeto em uma escala ampliada (ENTREVISTA IX). Além disso, a implementação do Projeto implicava em outras despesas como gastos com pessoal e com custeio.

Gráfico 1: Evolução do Valor Empenhado e do Valor Pago para o Projeto Oásis



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do STN (2016)

Com a expansão do Projeto Oásis para as outras bacias hidrográficas do município nos anos 2011 e 2012 – mencionada no capítulo anterior – o valor empenhado para o pagamento dos serviços ambientais realizados pelos produtores rurais sofreu um acréscimo de aproximadamente 140% entre 2010 e 2012. Já o valor pago aos produtores rurais por essa prestação sofreu um acréscimo de aproximadamente 136% de 2010 para 2012, já que há uma diferença entre o valor empenhado e o valor pago em 2012. Essa diferença pode estar associada ao cancelamento dos pagamentos do Projeto no mês de dezembro de 2012, após a derrota do

candidato da situação na eleição (PREFEITURA DA CIDADE APUCARANA, 2013a; ENTREVISTA VII; ENTREVISTA XI; ENTREVISTA XII).

Uma alternativa que deu aporte financeiro ao Projeto e que poderia auxiliar sua continuidade até o momento são os repasses que o município recebe do ICMS Ecológico. Segundo entrevistados o ICMS Ecológico começou a ser utilizado no terceiro ano de vigência do programa (ENTREVISTA X; ENTREVISTA XIII). Devido a existência do Projeto Oásis, o município conseguiu aumentar os valores de ICMS oriundos dos mananciais de abastecimento (ENTREVISTA XIII). Comparando o período anterior e posterior à vigência do programa, 2008 e 2013, houve um aumento de aproximadamente 50% no valor de ICMS mananciais recebido pelo município, assim como houve um aumento de aproximadamente 74% no valor de ICMS conservação, embora esses acréscimos não tenham revertido para o Projeto, já que ele foi suspenso em 2013.

A tabela 1 reúne os recursos financeiros disponíveis para a realização do Projeto Oásis na gestão municipal 2013 a 2016, a projeção do valor empenhado para o programa, considerando o valor distribuído para os agricultores em 2012, atualizados para o período de 2013 a 2016, e o saldo final dos recursos totais após o desconto do custo com o programa.

Tabela 1: Recursos financeiros anuais disponíveis para a área ambiental 2013-2016

Ano	FMMA[1]	ICMS conservação	ICMS mananciais	Total recursos	Despesa Oásis[3]	Saldo Final
2013	375.000,00	782.018,86	1.663.437,89	**2.820.456,75**	378.607,62	**2.441.849,13**
2014	375.000,00	839.125,57	1.833.813,41	**3.047.938,98**	392.918,97	**2.655.020,01**
2015	375.000,00	809.960,29	1.806.213,26	**2.991.173,55**	434.877,26	**2.556.296,29**
2016	375.000,00	809.960,29[2]	1.806.213,26[2]	**2.991.173,55**	465.985,43	**2.525.188,12**

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados IAP/DIBAP/DUC (2016), SEFA/ÁGUASPARANÁ (2016) e STN (2016)
* Valores corrigidos pelo IGP-DI (DEZ/2016)
[1] Projeção com base no valor acumulado no ano de 2016
[2] Projeção com base no ano de 2015
[3] Valores corrigidos pelo IGP-DI (DEZ/2013; DEZ/2014; DEZ/2015; DEZ/2016)

Conclui-se que haviam recursos financeiros suficientes disponíveis no FMMA e provenientes do ICMS Ecológico que o município recebe, e, a não utilização destes – para a continuidade do Projeto Oásis na nova administração municipal (2013-2016) – demonstra a falta de prioridade desse governo com a questão ambiental e a "disputa" entre os grupos políticos no município, fatores que acarretaram a suspensão do programa.

Ademais, De Leon (1977) propõe os altos custos de se iniciar um processo de extinção como um obstáculo que dificultaria a extinção de políticas públicas. Isso se deve ao fato de que

muitos obstáculos devem ser superados, pois os formuladores dessas políticas não querem admitir que fracassaram. Além disso, na maioria das vezes, pedir a extinção de uma política requer a proposta de uma política alternativa para suprir o problema inicial. Mas esse obstáculo parece não se aplicar ao caso do Projeto Oásis, visto que a sua suspensão não desencadeou nenhum tipo de custo, pois com a promessa de continuidade do programa por parte da nova administração municipal, o mesmo nunca foi extinto formalmente, desarticulando críticas mais severas e a necessidade de se propor políticas alternativas. Desse modo, a "extinção branca" do programa não atingiu o caixa da prefeitura municipal, facilitando ainda mais essa ação.

Portanto, o fator recursos financeiros não teve peso suficiente para ocasionar o fim do Projeto Oásis, já que ele estava, a priori e de acordo com as projeções realizadas neste estudo, disponível para uso específico da área ambiental.

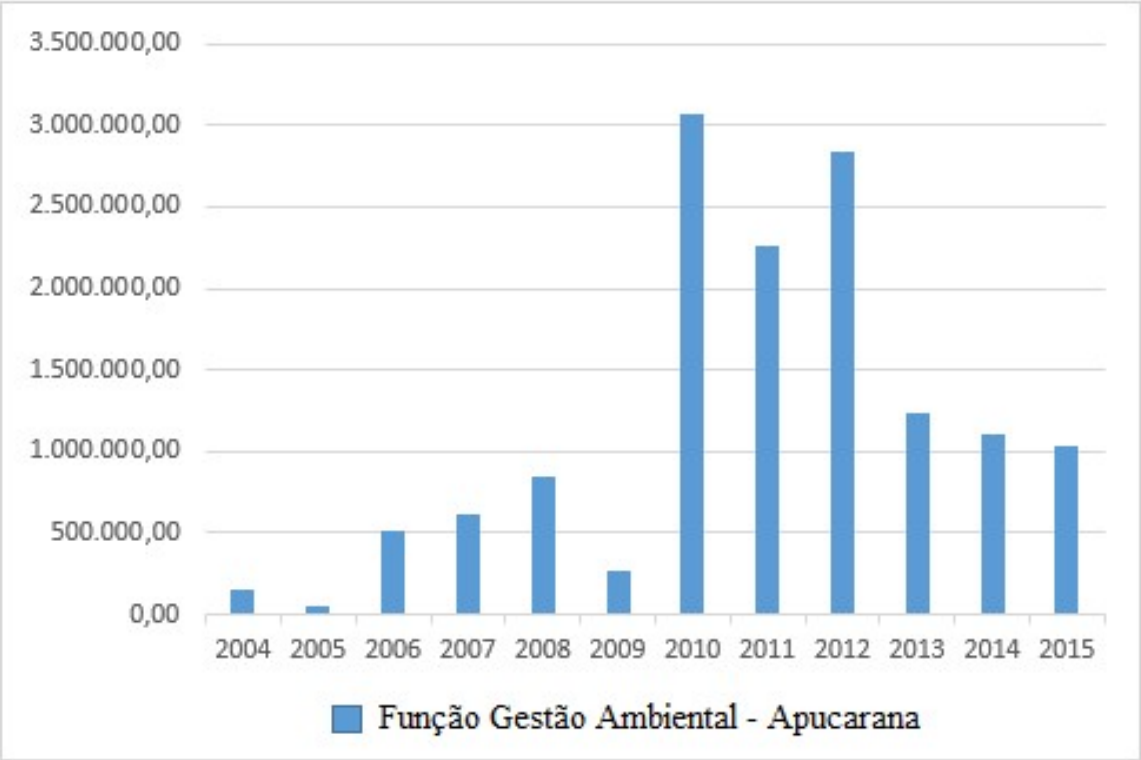
Mas a continuidade, ou a retomada, do Projeto Oásis parece ter sido afetada pela baixa capacidade institucional da SEMA a partir do ano de 2013. Os fatores que corroboram com esse fato são: 1) o desmonte da equipe do programa; 2) a carência de recursos humanos no órgão ambiental; 3) perda de espaço da questão ambiental na agenda do município e redução orçamentária; 4) maior centralização da gestão ambiental; e 5) corrupção.

Com a mudança na administração municipal, todos os responsáveis pela formulação e implementação do Projeto foram afastados, esse foi o caso do Secretário Municipal de Meio Ambiente, do coordenador do programa, do técnico responsável pelas fiscalizações das propriedades rurais e do representante da Sanepar e Presidente do COMMAP e FMMA (2009-2012). Além disso, a SEMA ficou operando com um baixo número de colaboradores. "Quando assumimos a prefeitura ele [secretário] pegou o meio ambiente com apenas dois servidores. Os demais 29 eram comissionados e, consequentemente, saíram na troca de governo" (BRASIL ATUALIDADE, 2014). Porém a falta de funcionários na secretaria permanece até o momento e afetou a retomada do Projeto Oásis.

> Isso é um problema que tinha e continua tendo. [...] A Secretaria de Meio Ambiente hoje não tem um funcionário concursado. [...] Acho que faltou da administração [...] colocar pessoas de carreira aqui, para [...] ter mais peso, estrutura. Mudou a administração mas está aqui, o Projeto [Oásis] nós vamos tocar. Agora não, muda a estrutura, sai todo mundo [...]. Até pegar do zero de novo tem que parar mesmo. [...] Essa é a diferença quando eu falo para você que tem que ter funcionário de carreira. O cara vai falar: não, o filho é meu, vou embalar. Daí ficou o filho sem pai, ninguém queria cuidar (ENTREVISTA IX).

Portanto, com o desmonte da equipe gestora do Projeto e a falta de funcionários na secretaria, o retorno do programa demandaria a contratação de novos colaboradores. Por meio desse fato revela-se que o órgão ambiental do município sofreu uma redução de capacidade, tornando menos provável a retomada do projeto. Além desses aspectos, a baixa capacidade institucional do órgão ambiental é representada pela perda de espaço da questão ambiental na agenda do município na administração de Beto Preto, como apontam a queda dos gastos com a função gestão ambiental (gráfico 2) e a fala de diversos entrevistados. "Ele [prefeito] não tem interesse. A área ambiental é deixada ali" (ENTREVISTA IX). "O projeto ambiental deles [João Carlos] era muito melhor do que o do Beto. [...] Eles foram [...] sete e meio [...] e hoje é dois e meio" (ENTREVISTA XIV). "[...] Não é um mal prefeito, só que ele se reelegeu e essa parte nossa eu acho que vai ficar mais quatro anos parada" (ENTREVISTA VII). "Para a cidade ele foi [...] o melhor prefeito. [Está investindo] no asfalto" (ENTREVISTA XI). O prefeito Beto Preto foi reeleito em 2016 com 86,11% dos votos.

Gráfico 2: Evolução dos Gastos na Função Gestão Ambiental de Apucarana (2004-2015)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do STN (2016)
* Valores corrigidos pelo IGP-DI (DEZ/2016)

Como visto no gráfico 2, os gastos com a Função Gestão Ambiental nos anos 2010, 2011 e 2012 obtiveram um grande crescimento em relação ao ano de 2004 (2000%, 1450% e 1840% respectivamente), indicando que a implementação do Projeto Oásis, mas não apenas, aumentou

os gastos ambientais do município. Em contrapartida, os gastos ambientais reduziram ano a ano entre 2013 e 2015 (43,5%, 39,2%, 36,4%, respectivamente em relação ao ano de 2012). Enquanto na gestão anterior o percentual de participação dos gastos com a Função Gestão Ambiental na Despesa Total do município chegou a aproximadamente 1,5% em 2010 e se manteve acima de 1% em 2011 e 2012, na gestão 2013-2016 o percentual caiu para uma média de aproximadamente 0,5% nos últimos quatros anos, demonstrando que a área ambiental assumiu uma condição de menor relevância nessa gestão.

Outro aspecto que afetou a capacidade institucional foi a maior centralização da gestão ambiental no órgão executivo – a SEMA, principalmente após 2014. A partir desse período, o COMMAP passou a atuar com menor protagonismo na política ambiental.

> Na gestão anterior o conselho tinha mais dinamismo, a gente trabalhava mais [...], porque tínhamos nós que éramos mais ou menos oposição que compúnhamos o conselho. Lá atrás a gente brigava muito lá dentro [...] e a coisa andava. Depois, pra cá, virou uma morosidade muito grande. Tanto que não se discutiu mais nada o que se fazer com o dinheiro (ENTREVISTA XIV).
>
> Geralmente, a pauta sempre era elaborada, mas vinha já pronta, não partia do conselho nessa gestão. [...] A maioria vinha os assuntos mais afetos. A secretaria, tipo, não é manipular, mas eles direcionavam um pouco os assuntos (ENTREVISTA XV).

A gestão centralizadora do secretário de meio ambiente interferiu no retorno do Projeto Oásis, já que essa decisão passou a depender mais da sua aprovação e por várias vezes ele demonstrou ser contra o projeto e a sua volta.

> Ele chegou para mim [...] e falou: olha, quem manda aqui sou eu. Você não pode fazer nada sem minha autorização. Então o prefeito tinha boa vontade mas o secretário não tinha, ele era muito fechado. [...] Eu cobrei dele várias vezes [o retorno do Projeto Oásis], mas quem manda é o secretário. Tem que resolver com o secretário. [...] Ele era um ditador (ENTREVISTA XIII).

Além do desmonte da equipe gestora do Projeto Oásis, da falta de funcionários e da centralização da gestão ambiental, outro aspecto importante que contribuiu para a baixa capacidade institucional do órgão ambiental foi a corrupção (APUCARANA NOTÍCIAS, 2016; CANAL 38, 2016; TNONLINE, 2016).

No dia 21 de outubro de 2016, o secretário de meio ambiente e seu assessor foram presos pela Polícia Militar de Apucarana sob suspeita de corrupção, improbidade administrativa e tráfico de influência. A SEMA está sendo investigada pelo Ministério Público devido a

denúncia de que seu secretário estaria efetuando consultorias ambientais privadas no órgão público. Porque o que o [secretário] fez? Ele pegou esse povo e colocou para trabalhar para ele. Ele terceirizou e não atendia mais ninguém. Ele tinha uma empresa e colocou a empresa dele dentro da secretaria (ENTREVISTA XIV).

Segundo Woods (2008, p. 264) “níveis mais altos de corrupção política estão associados a programas ambientais mais fracos”. O Projeto Oásis, considerado um programa de grandes resultados e benefícios, perdeu espaço na agenda ambiental, enquanto programas de menor dimensão foram implementados. Assim sendo, a corrupção reduz a capacidade institucional do órgão ambiental por alterar as suas prioridades, drenar os escassos recursos e energias, isolar a participação dos diversos atores (população, ONG’s, empresas, entre outros) e reduzir a credibilidade e o apoio desses às politicas ambientais. Portanto, a provável existência de corrupção, aliada às disputas de grupos políticos e estilo centralizador de gestão, pode ter restingido ainda mais as possibilidades de continuidade do Projeto por colocar a já frágil capacidade institucional a serviço de interesses privados. A associação entre corrupão e a política ambiental contribuem para reduzir a credibilidade em seus programas e o apoio social às suas instituições e ações.

O fator capacidade institucional associa-se ao conceito de capacidade da política ambiental de Press (1998) no que se refere à capacidade do governo de executar suas funções essenciais e à capacidade da sociedade civil na busca pela ação coletiva. Para Press (1998, p. 42), a capacidade política ambiental deve ser maior onde: 1) "expectativas da comunidade e o desejo de desempenho institucional na proteção ambiental são elevados (ambientalismo)”, o que não aconteceu no caso da suspensão do Projeto Oásis, porque a fragilidade do órgão ambiental (especialmente o caráter centralizador da gestão ambiental e o caso de corrupção) pouco encorajaram os produtores rurais e a sociedade em geral a reivindicar o retorno do programa; 2) “os líderes políticos sustentam um compromisso com a política e os programas ambientais”, parece ter ocorrido pouco no município de Apucarana, pois com a nova administração a área ambiental perdeu espaço na agenda, além do caso de corrupção, que demonstra que a pasta afastou-se das suas principais atribuições; e 3) “recursos orçamentários, técnicos e administrativos locais são relativamente elevados (recursos administrativos e econômicos)”, contrariamente, a gestão ambiental de Apucarana – baixo número de funcionários, falta de funcionários de carreira, caráter centralizador e caso de corrupção. Assim sendo, pode-se afirmar que a baixa capacidade política ambiental do município contribuiu para o não retorno do Projeto Oásis.

Duas causas que favorecem a extinção de políticas públicas encontradas na literatura associam-se à baixa capacidade institucional de órgãos ambientais municipais – eficiência organizacional e período de turbulência. A primeira refere-se à capacidade do setor público em prestar serviços eficientes e oportunos, considerando critérios como custos e tempo. Políticas públicas que representam altos custos e dispêndio de tempo, e, não geram bons resultados são extintas (DE LEON, 1982). Esse não parece ter sido o caso do Projeto Oásis, uma vez que este estava apontando para a melhora da quantidade e da qualidade das águas do município, e consequentemente, do modo de vida da população. Porém, essa causa se aplica ao retorno do programa, pois o órgão ambiental de Apucarana revelava-se fragilizado e incapaz de assumir políticas ambientais como essa pelos motivos discorridos anteriormente – falta de funcionários, caráter centralizador da gestão ambiental e corrupção. A corrupção associa-se à segunda causa – período de turbulência que recai sobre as expectativas positivas das pessoas envolvidas na política e desestabiliza os padrões de vida das mesmas (BARDACH, 1976) –, pois após o fato ocorrido em 2016, a SEMA ficou sem funcionários da área e sem secretário, reforçando a desconfiança da população apucaranense e dos diversos atores envolvidos no Projeto Oásis sobre a possibilidade de retorno do mesmo.

Em contrapartida as causas, os obstáculos que dificultam a extinção de políticas públicas e são passíveis de discussão no caso do Projeto Oásis são a permanência institucional (fato das políticas públicas serem planejadas para terem longa vida) (DE LEON, 1977) e o conservadorismo dinâmico (as organizações não são estáticas e podem alterar seus objetivos e ambiente para se adequar e dificultar a extinção de políticas) (DE LEON, 1977). A continuidade do programa por longo período demandaria uma estrutura (capacidade institucional) que a SEMA não dispõe desde a posse do último prefeito, o que acaba refletindo diretamente na permanência institucional, e consequentemente, no segundo obstáculo listado – o conservadorismo dinâmico. Devido a fragilidade do órgão ambiental (falta de funcionários, perda de espaço na agenda municipal, centralização e corrupção), a dificuldade para adequação da estrutura em relação a novos objetivos e ambiente aumenta, visto que o Projeto Oásis não estava na proposta de governo do prefeito eleito em 2012 e reeleito em 2016. Deste modo, não havia razões para dinamizar o órgão ambiental e retornar o Projeto, tanto pela baixa capacidade institucional da secretaria, quanto pela falta de prioridade dada ao projeto.

Portanto, conclui-se que o Projeto Oásis não foi suspenso pelo fator recursos financeiros, seja pela sua escassez ou pela existência de outras prioridades para o uso desses recursos. Apesar de sua manutenção e expansão requererem o aumento desses recursos, evidencia-se que há disponibilidade dos mesmos (via FMMA e ICMS Ecológico). Assim sendo, esse fator parece

não ter sido decisivo no arranjo de governança constituído para o Projeto, pois os laços estabelecidos entre os atores possivelmente não foram abalados pela questão da falta de recursos financeiros, e consequentemente, não teve influência significativa na suspensão do programa. Diferentemente do que ocorre com o fator capacidade institucional, que interfere diretamente no arranjo de governança e na suspensão do Projeto, pois os laços entre os atores foram enfraquecidos e interrompidos com a mudança na administração municipal, o desmonte da equipe gestora do programa, a falta de funcionários capacitados na área, a perda de importância da pauta ambiental na agenda do município, o caráter centralizador da gestão ambiental e com a corrupção existente no órgão ambiental.

Desse modo, o arranjo de governança construído foi pouco afetado pela capacidade de mobilização de recursos financeiros que "refere-se à disponibilidade de recursos para realizar investimentos, assegurar a continuidade das políticas em andamento e introduzir novas políticas públicas" (RUA, 1997, p.135), mas, em maior grau, pela capacidade administrativa, que "diz respeito à disponibilidade de quadros executivos, ao estilo de gestão e aos limites impostos à ação administrativa" (RUA, 1997, p.135).

Em síntese, embora tenha ocorrido uma perda de capacidade institucional, sobretudo devido à redução geral de orçamento, centralização e corrupção, os recursos orçamentários específicos para o pagamento dos agricultores estiveram disponíveis por todo o período de governo. Nesse caso, as restrições orçamentárias (DE LEON, 1982) ou a existência de outros programas e projetos prioritários para o setor, embora importantes e existentes em certo grau, não demonstraram ser razões suficientes para a suspensão e não retomada do Projeto, uma vez que, como será mostrado no tópico seguinte, as prioridades políticas da gestão tiveram um papel mais destacado nessa decisão.

5.3 Política e Ideologia: "Zerando" o Projeto Oásis

A mudança na administração do município (BARDACH, 1976), a deslegitimação/declínio da matriz ideológica na qual a política está inserida (BARDACH, 1976); e a ideologia política (orientação política geral da pessoa que afeta políticas e programas específicos) (DE LEON, 1982) podem favorecer a extinção de políticas públicas.

Assim sendo, neste subcapítulo objetiva-se demonstrar como o fator político/ideológico, aqui defendido como o mais importante para a suspensão do Projeto Oásis, desenvolveu-se segundo os seguintes aspectos: ruptura política na administração municipal em 2013; cultura

de descontinuidade de políticas públicas; e forte vínculo entre o Projeto e grupos tradicionais da política apucaranense.

A ruptura política em Apucarana ocorreu no ano de 2013, no momento em que houve a transição da gestão municipal PMDB-PT. Foi um marco importante na história política do município, como pode ser visualizado no quadro abaixo.

Quadro 12: Lista de prefeitos de Apucarana-PR

Ano	Prefeito Eleito	Partido Político
1968	Valmor Santos Gyavarina	ARENA
1972	Luiz Antonio Biacchi	ARENA
1976	Voldimir Maistrovicz	ARENA
1982	Carlos Roberto Scarpelini	PMDB
1988	José Domingos Scarpelini	PMDB
1992	Valter Aparecido Pegorer	PSDB
1996	Carlos Roberto Scarpelini	PPB
2000	Valter Aparecido Pegorer	PFL
2004	Valter Aparecido Pegorer	PFL
2008	João Carlos de Oliveira	PMDB
2012	Carlos Alberto Gebrim Preto	PT
2016	Carlos Alberto Gebrim Preto	PSD

Fonte: Elaborado pela autora segundo dados do TRE-PR (2016)

Ao se considerar apenas as posições ideológicas associadas às legenda dos partidos dos prefeitos eleitos em Apucarana nos últimos quase 50 anos, pode-se afirmar que nas preferências eleitorais e gestões locais tem prevalecido ideologias de centro e direita (TAROUCO; MADEIRA, 2015) e mais conservadoras. Assim, a vitória do PT em 2012 pode ser entendida como uma ruptura no padrão político anterior.

Nota-se que a mudança na administração municipal propiciou a descontinuidade das políticas públicas realizadas por gestões anteriores e de grupos políticos distintos. Os produtores rurais percebem essa questão como um "grande defeito" do município influenciada pela questão de grupos políticos, que infelizmente visam o interesse próprio e não o da população (ENTREVISTA XI, ENTREVISTA VII).

Assim ocorreu com o Projeto Oásis Apucarana. O grupo político que concebeu e implementou o programa perdeu as eleições em 2012 (deslegitimação/declínio da matriz ideológica na qual a política está inserida (BARDACH, 1976)) e o novo grupo que assumiu a administração da prefeitura, por disputa política, suspendeu o Projeto sob a justificativa de irregularidades do mesmo. Essa também foi uma maneira de minimizar as contestações dos interessados pelo programa e de ocultar a disputa de poder entre os grupos políticos do

município. Para os entrevistados, a causa para a suspensão do Projeto foi unicamente política e falta de vontade do novo prefeito (ENTREVISTA XIII; ENTREVISTA XV). "Quando o projeto é de uma administração, dificilmente ele passa, principalmente se for oposição" (ENTREVISTA IX).

> Como o Projeto Oásis deu muito destaque para o governo anterior, como o projeto era da administração anterior e ele deu uma visibilidade legal... Então, infelizmente, hoje o que se faz em boa parte do Brasil principalmente com os prefeitos [...] é acabar, é fazer com que a população em quatro anos não lembre que o outro existiu. Isso é fato. E não, o Projeto Oásis não tem [...]. Não vai fazer mais. Não tem jeito, não tem jeito, não tem jeito. [...] O problema não foi dinheiro, foi falta de prioridade mesmo. Não foi priorizado, a verdade foi essa. Porque [...] era pra esquecer o projeto. Acabou. Simplesmente isso. Falo com todas as letras, tenho provas disso e foi isso que aconteceu. [...] Se fosse pela questão partidária tinha que dar certo, porque o que eu aprendi dentro do partido durante tantos e tantos anos, é que isso tem que ser feito, é que cuidar da natureza é necessário, é que cuidar da agua é necessário. Mas na verdade, o [prefeito] nunca foi petista. Tanto que ele entrou no partido e depois saiu quando o partido começou a dar esse tanto de problema. Ele foi o primeiro a pular do barco. Então [...] foi questão de grupos políticos, porque o Valter mesmo sendo um pouco mais de direita, ele se preocupou com tudo isso. [...] Geralmente quem se preocupa com isso são governos de esquerda ou centro esquerda. Se você entrar mais a fundo não dá para você entender muito bem. Quer dizer, dá para entender. Foi por questão do quê? Do grupo político anterior mesmo, que era de direita e se preocupou muito mais que ele que se dizia ser de um partido de esquerda. [...] O que nós pregamos no partido? [...] Então, eu vejo assim, foi "esquece o Pegorer". Eles ficaram 16 anos aqui e o [prefeito] queria fazer esquecer eles. E de fato ele conseguiu (ENTREVISTA XIV).

Portanto, o anúncio de irregularidades do Projeto e o seu retorno anunciado algumas vezes na mídia (PREFEITURA DA CIDADE APUCARANA, 2013a; 2013b; APUCARANA NOTÍCIAS, 2015) pode ter sido um artifício utilizado para, além de desmobilizar reivindicações do grupo afetado e outros interessados, não evidenciar as relações de poder local. No início de 2013, a Secretaria Municipal do Meio Ambiente fez uma projeção para acertar as desconformidades jurídicas do programa em cinco meses e retornar os pagamentos aos produtores rurais em seguida (ENTREVISTA XIV), demonstrando que esse, a princípio, não seria o principal fator para a suspensão permanente do Projeto. Assim sendo, considera-se que no caso Oásis, a ideologia política (DE LEON, 1982) não foi significativa para a decisão de suspensão do mesmo, bem como, a reserva de recursos no FMMA demonstra não ter existido outro projeto, motivado por mudanças de prioridades para o setor, que recebesse esses recursos.

Associado ao fator discorrido acima, encontra-se o forte vínculo entre o Projeto e os grupos tradicionais da política apucaranense, especificamente as gestões dos prefeitos Valter

Pegorer e João Carlos que conceberam e implementaram o programa. “Porque enquanto falasse Projeto Oásis ficava na cabeça da pessoa quem? [...] Fica lembrando da gestão anterior. Isso é real, isso é fato. [...] [A prioridade] era zerar o projeto” (ENTREVISTA XIV). Na etapa de concepção do Projeto um dos argumentos usados para justificar a sua criação foi o seu potencial eleitoral, uma forma da gestão de então “passar para a história com um projeto original” (ENTREVISTA III). Além disso, durante a campanha eleitoral de 2012, a prefeitura apresentou o Projeto como um dos grandes feitos do grupo da situação.

Por ter sido um programa relevante e efetivo que contribuía com a melhoria do meio ambiente e bem-estar da população, e além disso, ter tido grande repercussão na mídia, como apresentado no capítulo anterior, a imagem do Projeto ficou vinculada a gestão PFL/PMDB. Para fazer a população apucaranense esquecer o grupo político anterior e seus programas, o novo grupo político resolveu suspender, por enquanto permanentemente, o Projeto Oásis. Ademais, procurou afastar e remanejar os colaboradores da equipe gestora do Projeto, visto que eles também associavam-se ao grupo político anterior.

Portanto, após a discussão dos aspectos citados acima – ruptura política na administração municipal em 2013; cultura de descontinuidade de políticas públicas; e forte vínculo entre o Projeto e grupos tradicionais da política apucaranense – torna-se evidente que o arranjo de governança constituído para a realização do Projeto Oásis não resistiu aos ataques do grupo político oposicionista que assumiu o Executivo municipal em 2013.

Sendo assim, a mudança na administração do município em 2013 e a deslegitimação/declínio do grupo vinculado ao PFL/PMDB, ao qual o programa estava vinculado, contribuíram para a suspensão do mesmo, como sugere Bardach (1976). Mas, a ideologia política, proposta por De Leon (1982), parece não ter subsidiado a suspensão do Projeto, dado que esta foi mais fortemente influenciada pela disputa de poder entre os grupos políticos do município de Apucarana.

Conclui-se que o fator político, e não ideológico, motivou a “suspensão branca” do Projeto Oásis Apucarana, com indícios de que foi o fator de maior relevância na decisão da nova administração municipal. Juntamente com a baixa participação dos atores envolvidos no programa e com a baixa capacidade institucional demonstrada pelo órgão ambiental do município – fatores que são assumidos neste trabalho como fundamentais para a efetividade do processo de governança –, fragilizou-se o arranjo institucional da governança formado por atores públicos e privados, de modo que afetou-se a trajetória do Projeto e convergiu-se para a sua suspensão. Logo, a suspensão do Projeto Oásis foi ocasionada, em maior ou menor grau, pelos fatores participação, estrutura de recursos e, principalmente, político.

6 A MIRAGEM DO PROJETO OÁSIS APUCARANA: A GOVERNANÇA ENTRE A ILUSÃO E UM LUGAR DISTANTE

Entre 2009 e 2012, o município de Apucarana-Paraná vivenciou uma experiência de política ambiental inédita com a implementação do Projeto Oásis, programa que enfatizava o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) como instrumento de promoção da preservação ambiental. O munícipio buscou promover a melhoria da qualidade de vida e o aumento da quantidade de águas, através do apoio financeiro concedido a proprietários de terras para o reflorestamento de nascentes existentes em suas propriedades.

A formulação e implementação do projeto contou com a articulação e participação de diversos atores públicos e privados, como a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo de Apucarana, a Fundação O Boticário de Proteção da Natureza, a Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR), o Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMMAP), o Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA), o Sindicato Rural Patronal de Apucarana e outras entidades do meio ambiente. O projeto foi financiado pelo Fundo Municipal de Meio Ambiente, que recebia recursos, principalmente, da Sanepar e do ICMS Ecológico. Após a derrota do candidato da situação nas eleições municipais de 2012, o Projeto Oásis, apesar dos expressivos resultados alcançados, foi interrompido sob justificativas controversas.

O arranjo institucional, caracterizado como governança ambiental, constituído para a concepção e implementação do Projeto Oásis demonstrou-se ineficiente, uma vez que os elementos participação de atores fundamentais, estrutura de recursos e a questão política influenciaram a trajetória do programa e contribuíram para a sua suspensão.

Constatou-se: 1) A baixa participação social no Projeto Oásis. Na fase de criação do programa não houve nenhuma maneira de participação dos produtores rurais, já que esta resultou do trabalho interno dos funcionários públicos da administração municipal em questão. Os produtores rurais obtiveram conhecimento do programa apenas na fase de implementação, ou seja, no momento em que foi realizada a primeira reunião para apresentação e fechamento dos contratos. Verificou-se que nessa fase também não houve participação do grupo afetado pelo programa, visto que os produtores rurais continuaram afastados das decisões encabeçadas pela equipe que gerenciava o projeto. Portanto, o programa resultou principalmente da mobilização e articulação de atores governamentais. Independentemente das virtudes do projeto, a sua concepção foi predominantemente centralizada e tecnocrata.

2) A disponibilidade de recursos financeiros e a baixa capacidade institucional da Secretaria Municipal de Meio Ambiente. A análise da estrutura de recursos evidenciou que, embora tenha ocorrido uma perda de capacidade institucional, sobretudo devido à desmobilização da equipe do programa, carência de recursos humanos na SEMA, redução geral de orçamento, centralização e corrupção, os recursos orçamentários específicos para o pagamento dos agricultores estiveram disponíveis por todo o período de governo, via FMMA e ICMS Ecológico. Nesse caso, as restrições orçamentárias ou a existência de outros programas e projetos prioritários para o setor, embora importantes e existentes em certo grau, não demonstraram ser razões suficientes para a suspensão e não retomada do Projeto.

3) A tentativa de "zerar" o Projeto Oásis. O arranjo de governança constituído para a realização do Projeto Oásis não resistiu aos ataques do grupo político oposicionista que assumiu o Executivo municipal em 2013. Sendo assim, a mudança na administração do município em 2013 e a deslegitimação/declínio do grupo vinculado ao PFL/PMDB, ao qual o programa estava vinculado, contribuíram para a suspensão do mesmo. Mas, a ideologia política, parece não ter subsidiado a suspensão do Projeto, dado que esta foi mais fortemente influenciada pela disputa de poder entre os grupos políticos do município de Apucarana. Portanto, o fator político, e não ideológico, motivou a "suspensão branca" do Projeto Oásis Apucarana, com indícios de que foi o fator de maior relevância na decisão da nova administração municipal.

Os três elementos analisados neste trabalho, não ocorrem de maneira isolada, mas sim simultaneamente e articulada, como um processo de retroalimentação. Portanto, todos os elementos contribuíram para a fragilização do arranjo de governança ambiental instituído para o Projeto Oásis. À medida que consideramos a governança como "a soma total dos vários modos como indivíduos e instituições, públicos e privados, administram seus negócios comuns" (COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995, p. 53), torna-se evidente que o arranjo instituído para a realização do Projeto Oásis não visava por interesses comuns à todos os atores envolvidos. A sociedade, especialmente os produtores rurais que participaram do programa, se viram num momento de surpresa com o anúncio do programa, já que o principal grupo afetado não foi ouvido e não participou das etapas de concepção e implementação do mesmo. O que esses acontecimentos significam para a experiência de governança desenvolvida?

Alguns problemas do programa, mais específicos, ilustram o caráter frágil da governança. Destacam-se: 1) a falta de formalidade do Projeto Oásis nas suas etapas de implementação e suspensão. Para a aderência dos produtores rurais ao programa não houve abertura de edital, sendo a convocação para participação boca-a-boca. 2) A informalidade no modo de pagamento pelos serviços ambientais prestados pelos produtores rurais, uma vez que esse era realizado de

maneira simples, por meio de recibos. 3) A informalidade da suspensão do programa, visto a não emissão formal de comunicado sobre essa decisão. A prefeitura municipal não apresentou esclarecimentos formais aos produtores rurais, que aguardam o seu retorno até o momento. 4) E a falta de transparência e controle público. Os resultados obtidos através da realização do programa não eram divulgados para a população apucaranense de forma sistemática e formal, tanto que essa parece não ter muitos conhecimentos sobre o mesmo. Além disso, não houve transparência na etapa de suspensão do programa, como já discutido anteriormente.

Fazendo uma analogia com os critérios propostos por Mickwitz (2003) para avaliar a participação no Projeto Oásis Apucarana, pode-se dizer que não houve transparência no Projeto Oásis Apucarana pelos motivos citados acima. Também não houve legitimidade, à medida que os atores envolvidos não aceitaram o resultado obtido do programa no que se refere à suspensão do programa, uma vez que o grupo afetado aguarda até o momento o retorno do mesmo. Também não houve legitimidade quanto ao processo de desenvolvimento do Projeto, já que os proprietários rurais foram excluídos dessa etapa. Mas houve legitimidade quanto a aceitação dos atores em relação as instituições envolvidas, pois os atores entrevistados não revelaram insatisfação no que diz respeito à essa questão e até acreditavam que a parceira com a Fundação Boticário contribuiria mais com o programa. Em relação à equidade, acreditamos que os atores do grupo afetado puderam influir no programa da mesma maneira, mesmo que essa atuação tenha sido mínima. Pode-se dizer que não houve equidade quando levanta-se a suspeita, por meio dos entrevistados, de que alguns produtores podem ter recebido benefícios indevidos.

Além disso, esses aspectos demonstram a falta dos princípios da boa governança, como o envolvimento dos cidadãos, a transparência, a prestação de contas, a agenda de igualdades e inclusão social, o comportamento ético e honesto, a capacidade de trabalhar eficazmente em parceria, entre outros (BOVAIRD; LÖFFLER, 2003). Não podemos dizer que houve uma "boa governança" no caso do Projeto Oásis, pois não ocorreu a "negociação por todas as partes interessadas em um assunto (ou área) de melhores resultados das políticas públicas, [...] que são ambos implementados e avaliados regularmente por todas as partes interessadas" (BOVAIRD; LÖFFLER, 2003, p. 316).

Ademais, no caso do Projeto Oásis Apucarana, a dependência de recursos financeiros municipais para a realização do pagamento aos produtores rurais tornou-se um problema, uma vez que a liberação destes submeteu-se à administração municipal e às suas vicissitudes. As experiências de PSA em outras localidades que não dependem em demasia de recursos municipais parecem obter maior longevidade. São exemplos os casos do Oásis Brumadinho, Minas Gerais; Oásis São Bento do Sul, Santa Catarina; e Oásis São José dos Campos, São

Paulo, financiados respectivamente pelo Ministério Público de Minas Gerais (MPMG); Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto (SAMAE); e Fundo Municipal de PSA e Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (AGEVAP) (FUNDAÇÃO GRUPO BOTICÁRIO, 2011).

O estudo do Projeto Oásis Apucarana proporcionou a visão de que o instrumento econômico PSA, o qual consiste no pagamento "direto, contratual e condicionado" realizado por aqueles que usufruem dos serviços ambientais proporcionados por proprietários de terras que se cercam de condutas visando assegurar a qualidade do meio ambiente (WUNDER, 2005), falha no momento em que enfatiza o recurso financeiro (pagamento) na sua implementação. Para ser relevante e ter vida longa, o instrumento PSA necessita primeiramente do engajamento da sociedade com o programa ambiental a ser implementado – capacidade política ambiental (PRESS, 1998). E isso não ocorreu no Projeto Oásis Apucarana, já que a concepção e implementação do programa não envolveu a população do município e, nem sequer, o grupo afetado diretamente, como apresentado no capítulo anterior. Então, afetou-se a "capacidade [dos agricultores] de influir sobre as 'regras do jogo' (práticas e áreas elegíveis, níveis e uso dos pagamentos, etc.) [que] dependem da sua mobilização política e das suas articulações com parceiros" (ELOY et al., 2013, p. 35). Deste modo, não houve reivindicação ampliada e organizada da sociedade quando o programa foi suspenso, já que faltou maior envolvimento de toda população apucaranense com o Projeto. Ou seja, os obstáculos colocados à suspensão (DE LEON, 1977), embora tenham existido, e ainda se manifestem, não foram suficientes para impedir a suspensão e promover a retomada do projeto.

Argumentos e motivações econômicas não podem ser deixados de lado, mas também a mercantilização das relações entre sociedade e recursos naturais, concebidos em modelos de gestão centralizadores e tecnocráticos, não podem prescindir de modelos de governança alicerçados em ampla participação e legitimação social. Seja porque os recursos naturais e orçamentários em jogo são recursos coletivos, seja porque novos arranjos institucionais são necessários e urgentes para restringir os efeitos negativos das disputas de grupos e de pessoas que implicam, muitas vezes, na descontinuidade, desperdício de experiência e recursos, e na não resolução e agravamento de problemas públicos como os ambientais.

Assim sendo, conclui-se que o status de "*stand by*" adquirido pelo Projeto Oásis Apucarana, desde a mudança na administração municipal no ano de 2013, foi na maior parte do tempo uma estratégia articulada pela prefeitura para desmobilizar possíveis reivindicações com o menor custo político possível. Pode-se denominar esse processo de extinção branca,

visto que até o momento o programa não foi declarado oficialmente extinto e não há lei que revoga a implementação do mesmo.

Considerando a governança ambiental como o "exercício deliberado e contínuo de desenvolvimento de práticas cujo foco analítico está na noção de poder social que media as relações entre Estado, Sociedade Civil, os mercados e o meio ambiente", que engloba "as arenas de negociação, as práticas educativas e a participação da sociedade civil, ferramentas para contribuir para o processo de construção de tomada de decisão compartilhada" (JACOBI; SINISGALLI, 2012, p. 1472), sustenta-se a ideia de que o Projeto Oásis foi uma miragem, contrariamente a visão do idealizador do programa. Definido como "1. Efeito de refração que faz aparecer nas planícies arenosas, como num lago, a imagem invertida de lugares distantes. 2. [Figurado] Ilusão, decepção" (PRIBERAM, 2017), o conceito de miragem aplica-se ao caso do programa, uma vez que, apesar de apresentar-se como um projeto inovador, relevante e efetivo, e de fato, ter resultado em melhorias da qualidade ambiental nas propriedades atingidas, a proposta foi formulada e implementada sob um arranjo de governança frágil, que carecia de participação ampliada, transparência, engajamento da sociedade, condições políticas e administrativas e de recursos necessários à sua sustentabilidade.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal deste trabalho foi analisar como o processo de governança ambiental influenciou a trajetória, especificamente a suspensão, do Projeto Oásis de Apucarana-Paraná.

O fator político motivou a "suspensão branca" do Projeto Oásis Apucarana, com indícios de que foi o fator de maior relevância na decisão da nova administração municipal. Juntamente com a baixa participação dos atores envolvidos no programa e com a baixa capacidade institucional demonstrada pelo órgão ambiental do município – fatores que são assumidos neste trabalho como fundamentais para a efetividade do processo de governança –, fragilizou-se o arranjo institucional formado por atores públicos e privados, de modo que afetou-se a trajetória do Projeto e convergiu-se para a sua suspensão. Logo, a suspensão do Projeto Oásis foi ocasionada, em maior ou menor grau, pelos fatores participação, estrutura de recursos e, principalmente, político.

A identificação e a análise de como os obstáculos à extinção se manifestaram no caso estudado foram realizadas juntamente com os elementos de participação, estrutura de recursos e política/ideologia. Cinco obstáculos puderam ser analisados na suspensão do Projeto Oásis, a ser a relutância psicológica (participação), a permanência institucional (capacidade institucional), o conservadorismo dinâmico (capacidade institucional), as coalizões anti-extinção (participação) e os altos custos iniciais (recursos). Porém, eles se mostraram insuficientes para impedir a suspensão do programa.

A discussão das implicações dos achados para pensar a governança e a efetividade das políticas ambientais demonstrou que a governança tendeu a privilegiar atores governamentais, a qual precisa ser ampliada para reduzir a influência das disputas entre os grupos políticos locais. Além disso, constatou-se a falta de transparência no processo e controle público, fator que pode ter propiciado o menor envolvimento e comprometimento púbico com o projeto e facilitado a corrupção. Por outro lado, a governança exige um papel ativo e competente do Estado. Os instrumentos de mercado não substituem a função do Estado em planejar e controlar as políticas públicas. Eles não são eficientes para a efetividade das políticas, uma vez que a não existência do controle social torna as mesmas mais suscetíveis à extinção. Para ser relevante, o instrumento PSA necessitaria primeiramente do engajamento da sociedade no enfrentamento dos problemas ambientais com o programa ambiental a ser implementado.

Para pesquisas futuras, sugere-se que a extinção de políticas públicas alcance maior nível de atenção e discussão acadêmica, visto que este parece ser um tema de desinteresse na área

por apresentar uma conotação negativa, chamando menos atenção do que os casos de políticas públicas de “sucesso”. Análises comparativas entre políticas efetivas e extintas podem ser realizadas, de modo a visar compreender os elementos que mantém determinados programas e projetos desse gênero perenes, enquanto outros são suspensos por motivos diversos.

Neste trabalho utilizou-se os elementos de participação, estrutura de recursos e política/ideologia por emergirem como as principais categorias do estudo no processo de compreensão do fenômeno. Outros casos podem suscitar novas categorias de análise ou oferecer diferentes leituras das categorias usadas aqui. O instrumento econômico PSA é uma proposta interessante e ainda recente no Brasil. É importante acompanhar e aprofundar as investigações sobre essas experiências, sobretudo à luz de um contexto que combina mercantilização e privatização da preservação dos recursos naturais, fragilidade institucional das políticas ambientais, corrupção, autoritarismo e escassez de recursos públicos.

Para a retomada e fortalecimento do Projeto Oásis Apucarana, sugere-se que os produtores rurais organizem-se em uma associação, para que tenham maior representatividade no programa e cobrem por resultados efetivos; que os recursos do município oriundos do ICMS Ecológico sejam utilizados para a ampliação do programa; que sejam realizados e disponibilizados, a toda sociedade, relatórios mensais sobre os recursos alocados para a manutenção do Projeto e sobre a melhoria da qualidade das águas do município; e que a estrutura administrativa da SEMA seja fortalecida, com a realização de concursos públicos para a contratação de colaboradores de carreira.

Apesar das tentativas de suspender o Projeto Oásis e das suas limitações, percebeu-se entre os diversos atores entrevistados o desejo que o Projeto seja retomado. De certa forma, isso mostra que a experiência produziu efeitos positivos sobre o meio ambiente, mas sobretudo na cultura de intervenção e gestão pública dos recursos naturais. Contudo, a análise de como o processo de governança ambiental influenciou a trajetória de uma política pública pode tornar-se um instrumento de críticas e reivindicações acerca dos novos arranjos institucionais e da efetividade da política ambiental.

Nesse sentido, necessita-se de maior participação e controle da sociedade nas políticas públicas. Caso contrário, os atores privilegiados continuarão legitimando programas e projetos a favor do interesse próprio ou restrito a determinados grupos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, M. H. T.; CARNEIRO, L. P. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 9, n. 1, p. 124-147, 2003.

ANDERSON, J. E. **Public Policy-Making**: an Introduction. 3 ed. Boston: Houghton Mifflin, 1984.

APRE. **Oásis Apucarana integra 69 novos proprietários**. 2011. Disponível em: <http://apreflorestas.com.br/noticias/meio-ambiente/166/oasis-apucarana-integra-69-novos-proprietarios>. Acesso em: 20 ago. 2016.

APUCARANA. Lei nº 036/95 de 02 de maio de 1995. Dispõe sobre a política de proteção conservação e recuperação do Meio Ambiente e dá outras providências. **Câmara Municipal**, Apucarana, 1995.

. Lei nº 068/05 de 25 de julho de 2005. Cria o Fundo Municipal de Meio Ambiente e revoga a Lei 003/04 de 26/01/04, dando outras providências. **Câmara Municipal**, Apucarana, 2005.

_____. Decreto nº 107/09 de 23 de março de 2009. Regulamenta a Lei Municipal nº 058/09, de 18/03/2009, que dispõe sobre a criação do Projeto Oásis, e autoriza o Executivo Municipal a prestar apoio técnico e financeiro aos proprietários rurais e dá outras providências. **Câmara Municipal**, Apucarana, 2009a.

_____. Lei Nº 058/09 de 18 de março de 2009. Dispõe sobre a criação no Município de Apucarana, do "Projeto Oásis", autoriza o Executivo Municipal a prestar apoio técnico e financeiro aos proprietários rurais, conforme especifica e dá outras providências. **Câmara Municipal**, Apucarana, 2009b.

_____. Projeto de Lei nº 061/09 de 11 de março de 2009. Dispõe sobre a criação no Município de Apucarana, do "Projeto Oásis", autoriza o Executivo Municipal a prestar apoio técnico e financeiro aos proprietários rurais, conforme especifica e dá outras providências. **Câmara Municipal**, Apucarana, 2009c.

_____. Decreto nº 076/2010 de 25 de março de 2010. Estabelece os valores a serem pagos aos Proprietários dos Imóveis Rurais e Urbanos que se enquadrem no Programa do Projeto Oásis no Município de Apucarana, instituído pela Lei nº. 058/2009, de 18/03/2009, alterada pela Lei nº. 241/2009, de 30 de dezembro de 2009, conforme especifica. **Câmara Municipal**, Apucarana, 2010.

APUCARANA NOTÍCIAS. **Sátio Kayukawa vai assumir coordenação do Projeto Oasis em Apucarana.** 2015b. Disponível em: <http://www.annoticias.com.br/Noticias/apucarana/stio-kayukawa-vai-assumir-coordenao-do-projeto-oasis-em-apucarana>. Acesso em: 20 jun. 2016.

APUCARANA NOTÍCIAS. 2016. **Após prisão, Prefeito Beto Preto exonera secretário de Meio Ambiente em Apucarana**. Disponível em:

<http://www.annoticias.com.br/Noticias/apucarana/apos-prisao-prefeito-beto-preto-exonera-secretario-de-meio-ambiente-em-apucarana>. Acesso em: 02 FEV. 2017.

ÁVILA, R. D.; MALHEIROS, T. F. O Sistema Municipal de Meio Ambiente no Brasil: avanços e desafios. **Saúde Soc**. São Paulo, v.21, n.3, p.33-47, 2012.

AZEVEDO, Andréa; PASQUIS, Richard; BURSZTYN, Marcel. A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 58, mar. 2007.

BARDACH, Eugen. Policy Termination as a Political Process. **Policy Sciences**, v. 7, n. 2, p. 123-131, 1976.

BORINELLI, B.; LANZA, F. Cultura, democracia e questão socioambiental no Brasil. **Serviço Social em Revista (Online)**, v. 11, p. 5, 2008.

BORINELLI, B. O "fracasso" da política ambiental: uma leitura teórica. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 124, p. 130-137, 2011.

BORINELLI, B.; CAPELARI, M. G.M.; GONÇALVES, D. M. Riscos socioambientais e cultura política: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **INTERAÇÕES - Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, Campo Grande, v. 16, n. 1, p. 143-154, jan./jun. 2015.

BOVAIRD, Tony; LÖFFLER, Elke. Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies. **International Review of Administrative Sciences**. Thousand Oaks, v. 69, n. 313, p. 313-328, 2003.

BRASIL. Projeto de Lei nº 312, de 10 de fevereiro de 2015. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, D.F., 10 fev. 2015.

BRASIL ATUALIDADE. **Geógrafo é efetivado na Secretaria de Meio Ambiente em Apucarana**. 2014. Disponível em: <http://www.brasilatualidade.com/2014/geografo-e-efetivado-na-secretaria-de-meio-ambiente-em-apucarana.html>. Acesso em: 02 FEV. 2017.

BREDARIOL, C. S. **Conflito Ambiental e Negociação para uma Política Local de Meio ambiente**. 2001. 276. Tese (Pós-Graduação De Engenharia) – Universidade Federal Do Rio De Janeiro, Rio de Janeiro. 2001.

BREWER, G. D. The Policy Sciences Emerge: to Nurture and Structure a Discipline. **Policy Sciences**, v. 5, n.3, p. 239-244, 1974.

CALAME, P.; TALMANT, A. **Questão do estado no coração do futuro: o mecano da governança.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

CÂMARA, J. B. D. Governança Ambiental no Brasil: ecos do passado. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 46, p. 125-146, jun. 2013.

CANAL 38. **Secretário e servidor da Secretaria de Meio Ambiente são presos nesta manhã em Apucarana**. 2016. Disponível em: <http://www.rtvcanal38.com.br/2016/10/21/secretario-e-servidor-da-secretaria-de-meio-ambiente-sao-presos-nesta-manha-em-apucarana/>. Acesso em: 02 FEV. 2017.

DAILY TELEGRAPH. **Environment Stealth Tax May Be Scrapped**. 2011. Disponível em: <http://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/energy/8290806/Environment- stealth-tax-may-be-scrapped.html>. Acesso em: 16 abr. 2014.

DAILY, G. C. Introduction: What Are Ecosystem Services? In: DAILY, G. C. (ed), **Nature's services**: societal dependence on natural ecosystems. Washington: Island Press, 1997.

DAMAS, T. Expansão urbana e a problemática ambiental: estudo de caso do lago Jaboti, Apucarana (PR). **Caminhos de Geografia**, v. 10, n. 15, p. 93-107, 2005.

DAMKOWSKI, W.; RÖSENER, A. **Auf dem Weg zum Aktivierenden Staat**. Vom Leitbild zum umsetzungsreifen Konzept. Berlin, 2003.

DE CARLO, Sandra. **Gestão ambiental nos municípios brasileiros:** impasses e heterogeneidade, 2006.Tese (Doutorado em desenvolvimento sustentável) - Universidade de Brasília, Brasília. 2006.

DE LEON, Peter. Public policy termination: an end and a beginning. **Policy Analisys**, v. 6, n. 1, p. 01-38, 1977.

_____. Policy Evaluation and Program Termination. **Policy Studies Review**, v. 2, n. 4, p. 631-647, 1982.

DOVERS, S. R. Sustainability: demands on policy. **Journal of Public Policy**, Cambridge, v. 16, n. 3, p. 303-318, 1996.

ELOY, L.; COUDEL, E.; TONI, F. Implementando Pagamentos por Serviços Ambientais no Brasil: caminhos para uma reflexão críticas. **Sustentabilidade em Debate**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 21-42, jul./dez. 2013.

FONSECA, I. F. da; BURSZTYN, M. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 24, n. 1, p. 17-46, jan./abr. 2009.

FUNDAÇÃO GRUPO BOTICÁRIO. **Oásis Apucarana**. 2010. Disponível em: <http://www.fundacaogrupoboticario.org.br/pt/o-que-fazemos/oasis/pages/apucarana.aspx>. Acesso em: 16 jan. 2016.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995a.

_____. Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai./jun. 1995b.

_____. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 115-147.

GOHN, M. G. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 2, p. 20-31, maio/ago. 2004.

GURSKI, B.; SOUZA-LIMA, J. E. Avaliação de medidas alternativas de prevenção e compensação de danos ambientais. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 4, n. 2, p. 207-227, 2014.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE. **Apucarana**. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=410140>. Acesso em: 15 jun. 2016.

ICMS ECOLÓGICO. **A experiência de Apucarana com o Projeto Oásis**. 2011. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/site/index.php?option=com_content&view=article&id=105:a-experiencia-de-apucarana-com-o-projeto-oasis&catid=53:casos-de-sucesso&Itemid=78>. Acesso em: 16 jan. 2016.

IPARDES. **Perfil avançado do município de Apucarana**. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/perfil_municipal/MontaPerfil.php?codlocal=276&btOk=ok>. Acesso em: 20 ago. 2016.

JACOBI; P. R.; SINISGALLI, P. A. A. Governança ambiental e economia verde. **Ciência & saúde coletiva**, v.17, n. 6, p. 1469-1478, 2012.

JACOBI, P. R. Educação, ampliação da cidadania e participação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 11-29, 2000.

JANN, Werner. Governance. In: EICHHORN, Peter (Org.). **Verwaltungslexikon**, 3. ed. Aufl. Baden Baden, 2003, p. 449-451.

JARDIM, M. H. **Pagamentos por Serviços Ambientais na Gestão de Recursos Hídricos**: O Caso do Município de Extrema – MG. Dissertação (Mestrado), UnB – Universidade de Brasília – DF, 2010.

JESSOP, Bob. The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development. **International Social Science Journal**, v. 50, p. 29-45, 1998.

JONES, C. O. **An Introduction to the Study of Public Policy**. 3. ed. Monterey: Brooks Cole, 1984.

KAUFMAN, H. **Are government organizations immortal?** Washington: Brookings Institution, 1976.

KRAFT, M. E. **Environmental policy and politics**. New York: Pearson Education, 2011.

LASSWELL, H. D. **A pre-view of policy sciences**. Nova York: American Elsevier, 1971.

LEMOS, M.C., AGRAWAL, A. Environmental Governance. **Annual Review of Environment and Resources**, v. 31, p. 297-325, 2006.

MANOSSO, F. C. **O estudo da paisagem no município de Apucarana - PR**: a estrutura geoecológica e a organização do espaço. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2005.

MERRIEN, François-Xavier. Governance and Modern Welfare State. **International Social Science Journal**, v. 155, p.57-67, 1998.

MICKWITZ, P. A framework for evaluating environmental policy instruments: context and key concepts. **Evaluation**, London, v. 9, n. 4, p. 415-436, 2003.

MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT. **Ecosystem and Human WellBeing**: Synthesis. Washington: Island Press, 2005.

MORAES, Roque. Uma tempestade de luz: a compreensão possibilitada pela análise textual discursiva. **Ciência & Educação**, v. 9, n. 2, p. 191-211, 2003.

NEVES, Estela Maria S. Costa. **A política ambiental e os municípios brasileiros**, 2006. Tese (Doutorado em desenvolvimento, agricultura e sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2006.

_____. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 26, n. 74, p. 137-150, 2012.

NEVES, E, M. S. C.; MAIA, S. W. Governança ambiental e cooperação intergovernamental no Brasil: lições de Visconde de Mauá. **Revibec**, v. 18, p. 21-35, 2012.

OLIVEIRA, E. D. As contribuições socioeconômicas e ambientais da COCAP no município de Apucarana-PR. **Revista Conexão UEPG**, v.6, n.1, p. 46-53, 2010.

OLIVEIRA, N. F. R. de; OLIVEIRA, E. S. F. de; FERREIRA, M. E. M. C. Análise da paisagem de Apucarana como recurso turístico e sua preservação ambiental. In: Encontro Regional de Geografia XXII e Semana de Geografia Maringá, 2014, Maringá. **Anais...** Maringá: UEM, 2014. p. 539-552.

ORLANDO, Ricardo Silveira. **A gestão compartilhada em áreas de proteção ambiental**: a experiência do conselho gestor das APAs Cabreúva, Cajamar e Jundiaí – SP. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara. 2010.

PAGIOLA, S. Payments for Environmental Services: An Introduction. In: IV FORO MUNDIAL DEL AGUA. **Anais...** Cuidad de México, 2006.

PERMAN, R.; MA, Y.; MCGILVRAY, J. **Natural resource and environmental economics**. Harlow: Pearson, 2003.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE APUCARANA. **Plano de desenvolvimento rural sustentável municipal 2013 - 2016 Apucarana - Paraná**. 2013. Disponível em: <www.apucarana.pr.gov.br/downloads/plano_rural_sustentavel_municipal.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2016.

PREFEITURA DA CIDADE APUCARANA. **Apucarana garante continuidade do Projeto Oásis**. 2013a. Disponível em: <http://www.apucarana.pr.gov.br/site/?p=652>. Acesso em: 28 nov. 2016.

PREFEITURA DA CIDADE APUCARANA. **Minas e nascentes do Projeto Oásis são georeferenciadas**. 2013b. Disponível em: <http://www.apucarana.pr.gov.br/site/?p=946>. Acesso em: 28 nov. 2016.

PREFEITURA DA CIDADE APUCARANA. **História**. Disponível em: <http://www.apucarana.pr.gov.br/servicos/historia>. Acesso em: 10 jun. 2016.

PRESS, D. Local Environmental Policy Capacity: A Framework for Research. **Local Environmental Policy**, v. 38, p. 30-52, 1998.
PRIBERAM. **Miragem**. Disponível em: <https://www.priberam.pt/dlpo/miragem>. Acesso em: 22 FEV. 2017.

RISSATO, D; SPRICIGO, B. A política ambiental no Brasil no período de 1970-1999. **Revista Ciências Sociais em Perspectiva**, v. 9, n.16, p. 1- 17, 2010.

RUA, M. das G. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 3, p. 133-152, 1997.

SANEPAR. **Projeto Oásis já recuperou 613 nascentes em Apucarana**. 2012. Disponível em: <http://site.sanepar.com.br/noticias/projeto-oasis-ja-recuperou-613-nascentes-em-apucarana-0>. Acesso em: 25 FEV. 2017.

SAYAGO, D. A. V. **A invenção burocrática da participação: discursos e práticas no Ceará**. Brasília, 2000. 210 p. Tese (Doutorado) – Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília.

SCARDUA, Fernando; BURSZTYN, Maria Augusta. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**, v.18, n.1/2, jan./dez. 2003.

SEIFFERT, N. F. **Política Ambiental Local**. Florianópolis: Insular, 2008.

SOUSA, A. C. A. A evolução da política ambiental no Brasil do século XX. **Revista Achegas**, Rio de Janeiro, n. 26, nov/dez 2005.

SOUZA, Y. H.; SECCHI, L. Extinção de políticas públicas: síntese teórica sobre a fase esquecida do policy cycle. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 20, n. 66, p. 75-93, jan./jun. 2015.

STN. **Estados e Municípios**. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/>. Acesso em: 20 mar. 2016.

TAYLOR, C. et al. Selecting policy instruments for better environmental regulation: a critique and future research agenda. **Environmental Policy and Governance**, v. 22, n. 4, p. 268-292, 2012.

TESCH, Renata. **Qualitative research**: analysis types and software tools. Basingstoke: The Falmer Press, 1990.

TNONLINE. **Médico Beto Preto é eleito o novo prefeito de Apucarana pelo PT**. 2012. Disponível em: <http://tnonline.uol.com.br/noticias/apucarana/45,140927,08,10,medico-beto-preto-e-eleito-o-novo-prefeito-de-apucarana-pelo-pt.shtml>. Acesso em: 26 jan. 2017.

TNONLINE. **Prefeito exonera secretário de Meio Ambiente após prisão em Apucarana**. 2016. Disponível em: <http://tnonline.uol.com.br/noticias/apucarana/45,390938,21,10,prefeito-exonera-secretario-de-meio-ambiente-apos-prisao-em-apucarana.shtml>. Acesso em: 02 FEV. 2017.

TRE-PR. **Resultados de eleições municipais TRE-PR**. Disponível em: <http://www.tre-pr.jus.br/eleicoes/resultados/resultados-de-eleicoes-municipais-tre-pr>. Acesso em: 20 ago. 2016.

TRIDAPALLI, J. P. et al. Análise dos gastos ambientais no setor público brasileiro: características e propostas alternativas. **Revista de Gestão Social e Ambiental**. São Paulo, v. 5, n. 2, p. 79-95, 2011.

TOZZO, R. A.; GONÇALVES, E. A. Análise físico-química da água do riacho Japira, localizado no município de Apucarana-PR. **Revista Meio Ambiente e Sustentabilidade**, v.6, n.3, p. 296-307, 2014.

WILSON, Robert H. Understanding local governance: an international perspective. **Revista Administração de Empresas**, São Paulo, v.40, n.2, p. 51-63, 2000.

WOODS, N. D. The Policy Consequences of Political Corruption: Evidence from State Environmental Programs. **Social Science Quarterly**, v. 89, n. 1, p. 258-279, 2008.

WUNDER, S. Pagos por servicios ambientales: Principios básicos esenciales. **Occasional Paper**, n. 42, 2005.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZEVE, Juliane; FREY, Klaus. Redes sócio-técnicas de governança ambiental em Porto Alegre. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 44, n. 2, p. 139-148, 2008.

ANEXOS

ANEXO A – Tabela de quesitos Projeto Oásis Apucarana-PR

	Questão	Resposta	Valor	Unidade	R$	X
1	Propriedade possui todos os quesitos exigidos pelo Decreto?	SIM	2 UFM por mês		840	
		NÃO	Não participa do projeto		0	
2	Parte da Propriedade é Declarada Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)?	SIM	0,3		252	
		NÃO	0		0	
3	Possui as áreas de preservação permanente em bom estado de conservação	Predominantemente sim.	0,3		252	
		APP com vegetação predominantemente florestal, mas com sinais de degradação passada.	0,2		168	
		APP degradada mas com plano de recuperação implantado.	0,1		84	
		APP degradada com plano de restauração não implantado ou sem plano de restauração.	0		0	
4	Possui a Reserva Legal formada por vegetação nativa e em bom estado de conservação? *Caso haja contrato deve ser apresentado e a situação ambiental da área contratada deve ser observada.*	Predominantemente sim e sem manejo.	0,3		252	
		Predominantemente sim e com manejo de baixo impacto.	0,2		168	
		Reserva Legal degradada mas com plano de recuperação implantado.	0,1		84	
		Reserva Legal degradada, com plano de restauração não implantado ou sem plano de restauração, ou com manejo convencional.	0		0	
		Reserva legal em regime de concessão florestal.	0,1		84	
5	Possui área com vegetação nativa excedente às APP e RL? *(Indicar qual o tamanho da área excedente em hectares)*	Sim, sendo área em estágio sucessional avançado.	0,2	Por hectare excedente	168	
		Sim, sendo área em estágio sucessional médio.	0,1	Por hectare excedente	84	
		Sim sendo área em estágio sucessional inicial.	0,05	Por hectare excedente	42	

		NÃO	0	Por hectare excedente	0	
6	As áreas de vegetação natural na propriedade, excedentes à APP e Reserva Legal formam um bloco único ≥ = 10 hectares?	SIM	0,4		336	
	Áreas com 10 ou mais hectares que pertençam a mais de uma propriedade devem ser consideradas e o valor deve ser repartido proporcionalmente RPPN não são contempladas nesta questão.	NÃO	0		0	
7	As áreas de vegetação nativa (incluindo RL, mas não APP) está conectada a área de vegetação nativa de algum vizinho?	NÃO	0		0	
		1 VIZINHO	0,01		8,4	
		2 VIZINHOS	0,02		16,8	
		3 OU MAIS VIZINHOS	0,04		33,6	
8	A Reserva Legal da propriedade está conectada a parte da APP da propriedade?	SIM	0,02		16,8	
		NÃO	0		0	
9	Possui nascentes com APP preservada na propriedade?	1 Nascente com APP preservada	0,1		84	
		2 Nascentes com APP preservada	0,2		168	
		3 Nascentes com APP preservada	0,4		336	
		4 Nascentes com APP preservada	0,8		672	
		5 Nascentes com APP preservada	1,6		1344	
		6 Nascentes com APP preservada	3,2		2688	
		7 Nascentes com APP preservada	6,4		5376	
10	Faz Agricultura Orgânica (*Produção Certificada)*	SIM, SOMENTE	0,2		168	
		SIM, PARCIALMENTE	0,1		84	
		NÃO	0		0	
11	Possui Sistema de tratamento de esgoto distante mais de 100 m. do curso d'água mais próximo?	SIM	0,1		84	
		NÃO	0		0	

12	Alguma planta da propriedade é cadastrada por órgão competente como árvore porta-semente (*Matriz)*?	SIM	0,05		42	
		NÃO	0		0	
13	Possui cercas-vivas ou linha quebra-vento feitas exclusivamente com espécies nativas?	SIM	0,1		84	
		NÃO	0		0	

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro de entrevistas proprietários rurais

1. Fale sobre o senhor(a) (formação, origem, idade, qual o tamanho da propriedade, o que produz na propriedade, etc.).
2. Fale sobre a origem do Projeto Oásis.
3. Como a sua propriedade passou a participar do Projeto?
4. Existiam muitas autuações do Ministério Público em relação às propriedades? Quais eram os problemas existentes?
5. Você participou de alguma forma do processo de criação do Projeto? Como? Se não participou, houve algum pedido dos gestores do Projeto para os proprietários e a população em geral participar?
6. Como foi o funcionamento do projeto? Havia participação das decisões? Como? Com quem os proprietários mais tinham contato? Como foi essa relação?
7. Fale sobre o fim do Projeto Oásis.
8. Por que o novo prefeito (Beto Preto) não quis dar continuidade ao Projeto?
9. Como você e os outros proprietários reagiram ao fim do Projeto? Houve resistência? Outros setores apoiaram a continuidade? Quais?
10. Vocês reivindicaram a continuidade do Projeto? Se sim, qual argumento foi dado a vocês pela gestão da Prefeitura?
11. Você acredita que a sociedade de um modo geral era a favor do Projeto? Por quê?
12. Como ficaram as áreas preservadas após o fim do projeto?

APÊNDICE B – Roteiro de entrevistas atores governamentais

1. Fale sobre sua história (idade, origem, formação, função, relação com a área ambiental, quanto tempo está nessa área, etc.).
2. Fale sobre a origem do Projeto Oásis.
3. Existiam muitas autuações do Ministério Público em relação às propriedades? Quais eram os problemas existentes?
4. No processo de criação do Projeto houve participação dos produtores rurais ou da população em geral? Como? Se não, eles foram convidados a participar?
5. Como foi o funcionamento do projeto? Quem participava das decisões? Como?
6. Os produtores rurais participavam de alguma forma das decisões? Eles eram ouvidos? Com quem eles mais tinham contato? Como foi essa relação? Eles tinham um grupo organizado?
7. Quais foram os resultados mais importantes do Projeto Oásis?
8. Quais eram as fontes de recursos do Projeto Oásis? O Projeto demandava uma alta quantidade de recursos? Você acredita que esse fator contribuiu para o fim do Projeto?
9. Fale sobre o fim do Projeto Oásis.
10. Por que o novo prefeito (Beto Preto) não quis dar continuidade ao Projeto? A mudança de partido no governo da cidade influenciou a decisão de paralisar o projeto Oásis?
11. O novo governo tinha novas prioridades? Ele não considerava o projeto Oásis uma prioridade? Ou ele investiu em novos programas de meio ambiente? Se sim, quais?
12. Qual argumento foi apresentado pela gestão da Prefeitura para extinguir o Projeto?
13. Existia um problema jurídico com o Projeto? Quais eram as irregularidades? Existe algum relatório ou documento acerca desse problema? Onde pode ser encontrado?
14. Como os produtores rurais reagiram com o fim do Projeto? Houve resistência deles ou de outros setores do governo ou da sociedade?
15. Você acredita que a sociedade de um modo geral era a favor do Projeto? Por quê?
16. Como ficaram as áreas preservadas após o fim do projeto? Ocorreram retrocessos?

APÊNDICE C – Roteiro de entrevista ex-secretário de meio ambiente

1. Fale sobre sua história (origem, formação, função, relação com a área ambiental, quanto tempo está nessa área, etc.).
2. Qual o motivo da sua saída da Secretaria de Meio Ambiente?
3. Fale sobre como se deu a decisão de suspender o Projeto Oásis.
4. Por que o novo prefeito (Beto Preto) não quis dar continuidade ao Projeto? A mudança de partido no governo da cidade influenciou a decisão de paralisar o projeto Oásis?
5. A destinação de recursos para o projeto Oásis era percebido como elevado diante de outras prioridades?
6. Existia um problema jurídico com o Projeto? Quais eram as irregularidades? Existe algum relatório ou documento acerca desse problema? Onde pode ser encontrado?
7. Quais as prioridades do novo governo para o setor ambiental? O projeto Oásis não foi considerado uma prioridade? Ou ele investiu em novos programas de meio ambiente? Se sim, quais?
8. Quais foram a principais diferenças entre a gestão ambiental dos dois governos?
9. Como os produtores rurais reagiram com o fim do Projeto? Houve resistência deles ou de outros setores do governo ou da sociedade?
10. Você acredita que a sociedade de um modo geral era a favor do Projeto? Por quê?
11. Na sua opinião, quais eram os principais problemas encontrados para implementar a política ambiental do município (estrutura, recursos, pessoal, etc.)?

APÊNDICE D – Roteiro de entrevista membro do COMMAP e ONG ambiental

1. Fale sobre sua história (origem, formação, função, relação com a área ambiental, quanto tempo está nessa área, etc.).
2. Há quanto tempo o Sr. atua no Conselho?
3. Em média, quantas reuniões do Conselho aconteceram por ano de 2013 a 2016? Foram mais ou menos do que o período anterior?
4. Quais foram as prioridades do Conselho de 2013 a 2016?
5. Como foi a relação do Conselho com a Secretaria do Meio Ambiente neste período? Em relação a gestão anterior, como foi a autonomia do conselho? Inclusive para deliberar sobre os recursos do fundo?
6. Quais os principais obstáculos o Conselho encontrou para realizar as suas atribuições?
7. O Conselho chegou a discutir o caso da suspensão do Projeto Oásis? Se sim, quais os encaminhamentos e posições foram decididas?
8. Por que a gestão de Beto Preto não deu continuidade ao Projeto? A mudança de partido no governo da cidade influenciou a decisão de paralisar o Projeto Oásis?
9. Você acredita que a sociedade de um modo geral era a favor ou contra o Projeto? Por quê?
10. O Sr. poderia comentar sobre as principais diferenças entre a gestão ambiental dos governos da gestão anterior e a de Beto Preto?
11. Na sua opinião, quais foram os principais problemas encontrados para implementar a política ambiental do município nos últimos quatro anos (estrutura, recursos, pessoal, etc.)?