
LA IMPORTANCIA DE LA CERTIFICACIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL EN LA MEJORA DE PRÁCTICAS AMBIENTALES EN EL ESTADO DE SÃO PAULO, BRASIL – PROGRAMA MUNICIPIO VERDEAZUL

Autor: Juliano Costa Gonçalves
Universidade Federal de São Carlos, Brasil

Otros autores: Patrícia Bortoletto de Falco Perna (Universidade Federal de São Carlos);
Cristine Diniz Santiago (Universidade Federal de São Carlos); Erica Pugliesi
(Universidade Federal de São Carlos)

Tipo: Comunicación técnica escrita

Temática: Calidad ambiental y salud; Renovación urbana

Resumen:

La certificación ambiental puede entenderse como un instrumento que busca educar a las diversas partes interesadas sobre los impactos ambientales que intervienen en la cadena de producción con el fin de promover cambios en los patrones de consumo y la consiguiente reducción de estos impactos. Adaptando esta lógica a la esfera pública, el Departamento de Medio Ambiente del Estado de Sao Paulo creó en 2007, el programa "Municipio VerdeAzul". Este programa tiene como objetivo "alentar a los municipios a participar en la política ambiental, con la adhesión a un protocolo de gestión ambiental; y certificar ciudades amigables con el ambiente, dando prioridad en el acceso a los recursos públicos". Desde 2008 los 645 municipios de Sao Paulo tienen la oportunidad de participar en el programa, y se organiza una clasificación anual para la presentación de los resultados. Por lo tanto, esta investigación tuvo como objetivo presentar un análisis de la situación del programa Municipio VerdeAzul en el periodo 2008-2015, a través del análisis de los documentos y datos oficiales. La adhesión de los municipios al programa puede considerarse satisfactoria, con un promedio de 84.57% en el período. Sin embargo, los municipios certificados se mantienen en promedio 22.97%, por debajo de las expectativas en un contexto de ocho años de existencia del programa, una situación que refleja la realidad brasileña de deficiencia municipal en el sector del medio ambiente. También se encontró que sólo 10 municipios celebran el certificado durante los 8 años de duración del programa, lo que corresponde al 1.55% de los municipios de Sao Paulo. Por lo tanto, a pesar de la intención del programa de promoción de la descentralización y el fortalecimiento de las políticas ambientales a nivel municipal, el análisis muestra que es difícil para los municipios implementar la política ambiental, en parte debido a la discontinuidad de las acciones de gestión ambiental, presentando un escenario de poco interés en los temas ambientales, incluso vinculado a la liberación de fondos, tal como en el programa.

Palabras-clave: Certificación ambiental. Municipalidad. Gestión ambiental

Introducción

La certificación ambiental puede entenderse como un instrumento que atestigua formalmente el cumplimiento de procedimientos y requisitos previos en relación con las prácticas ambientales. En el sector empresarial, la certificación ha ganado fuerza desde principios de la década de 1990, siendo impulsado por la promulgación de la serie ISO 14000 en 1996. Además, este instrumento busca educar a las diversas partes interesadas sobre los impactos ambientales que intervienen en la cadena de producción con el fin de promover cambios en los patrones de consumo y la consiguiente reducción de estos impactos (MORROW & RONDINELLI, 2002; BATISTA, 2013).

Adaptando esta lógica a la esfera pública, en la década de 2000 el estado de São Paulo ha desarrollado un programa para estimular las políticas ambientales municipales, con el fin de promover una mejor gestión ambiental local, el Programa Municipio VerdeAzul (PMVA), que certifica los municipios que se destacan en el desarrollo de acciones ambientales.

Los objetivos de este Programa son "alentar los municipios a participar en la política ambiental, con adhesión a un protocolo de gestión ambiental; y certificar ciudades amigables con el ambiente, dando a ellas prioridad en el acceso a los fondos públicos" (São Paulo, 2007).

Así, el objetivo de este trabajo fue sistematizar la información del Programa Municipio VerdeAzul en el estado de São Paulo, cuya economía y concentración de la población son significativos en Brasil, con cerca de 44.844.914 habitantes en sus 645 municipios - 21.72% de la población, de acuerdo con estimaciones del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) para el año 2016 (IBGE, 2016).

Material y Métodos

La metodología consistió en investigación documental en la base de datos de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente en relación con el número de adhesiones al programa y el número de licencias expedidas. Los datos también se analizaron con la distribución espacial del número de certificados emitidos en 8 años del programa, con la presentación final de un pronóstico de posibles conflictos, oportunidades y desafíos para su desarrollo futuro.

Resultados y Discusión

El PMVA comenzó en 2008 (São Paulo, 2008) y, desde entonces, el proceso de evaluación del desempeño ambiental de los municipios se lleva a cabo mediante el análisis de diez directivas: Aguas Residuales Tratadas, Residuos Sólidos, Biodiversidad, Plantación de Árboles Urbanos, Educación Ambiental, Ciudad Sostenible, Gestión del Agua, Calidad del Aire, Estructura del Medio Ambiente y el Consejo del Medio Ambiente, los cuales se compilan en el Índice de Evaluación Ambiental (IAA) (BARBOSA, 2014).

A partir de las informaciones y documentos enviados a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, los municipios son evaluados y tienen sus IAA calculados anualmente. El certificado es otorgado al municipio que obtiene un IAA mayor o igual a 80 puntos y ha declarado su competencia para llevar a cabo acciones dirigidas a las directivas del PMVA.

Sin embargo, la certificación requiere, además de la IAA, el cumplimiento de cuatro condiciones (São Paulo, 2015):

1. Existencia de un Consejo Municipal de Medio Ambiente activo y apoyado en leyes propias;
2. Estructura ejecutiva ambiental implementada y apoyada por ley;
3. Valoración igual o mayor que 7,1 en el Índice de Calidad de Vertedero de Residuos, calculado por la Compañía Ambiental del Estado de São Paulo (CETESB);
4. Directiva "aguas residuales tratadas" con puntajes mayores o iguales a 6 en la suma de las puntuaciones de los Indicadores de Desempeño;
5. Lograr la puntuación mayor que cero en todas las directivas;
6. Regularidad y exactitud de los documentos y información proporcionada bajo pena de pérdida de puntos o sello.

Aunque voluntario, municipios certificados en el programa de Sao Paulo tendrán prioridad en el acceso a la financiación de los fondos estatales en el área ambiental (São Paulo, 2008).

El programa de certificación ambiental municipal requiere, como primer paso, la firma de una declaración de conformidad por los prefectos junto con una indicación de un interlocutor, que será responsable de la sistematización de la información y la presentación de documentos que justifiquen las acciones. Todos los años, tanto la declaración como la indicación deben ser confirmadas nuevamente. La Figura 1 presenta la adhesión en el periodo 2008 – 2015.

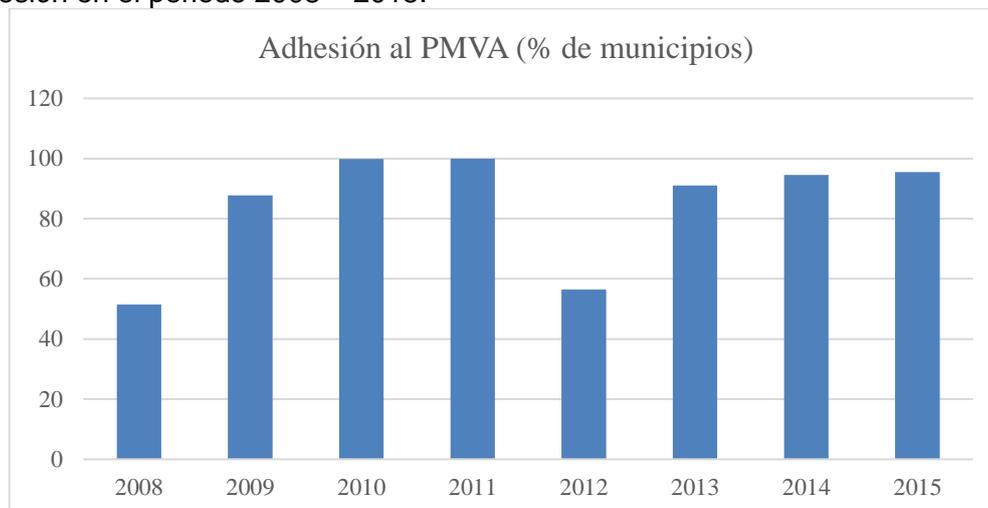


Figura 1. Porcentaje de municipios que se unió al PMVA entre los años 2008 a 2015.
Total: 645 municipios.

En relación con esta primera etapa, se puede observar que la mayor adhesión (100%) fue en 2011 y la más baja (51,5%) en 2008. Con la excepción de 2008 y 2012, la adhesión se mantuvo superior al 80% hasta 2015 (Figura 1).

Sin embargo, dos aspectos llaman la atención sobre la evolución temporal de las adherencias. La primera es que el mayor número de participantes en los municipios del proyecto se produjo en los años 2010 y 2011, cuando alcanzó un cumplimiento de casi 100% y 100%. Pero esta adhesión significativa al proyecto no se mantuvo en el año siguiente (2012) (Figura 1).

La variación temporal en las adhesiones puede estar relacionada con el ciclo de la administración municipal, que es de cuatro años. El programa se inició en el último año

de un ciclo, cubriendo un ciclo completo (2009-2012) y todavía no tienen datos de un nuevo ciclo (2013-2016).

También se observa que en el período de 2009 a 2012, el primer ciclo completo de la administración municipal, hubo una mayor adherencia en los años intermedios de gestión (2010 y 2011) y una disminución significativa en el último año de gestión (2012), pasando de 100% de adhesión a 56,4%. Las adherencias vuelven a crecer en los años siguientes, cuando se inicia nuevo ciclo de la administración pública (Figura 1).

La Figura 2 presenta otro aspecto – el número de municipios efectivamente certificados, entre los que adherirán al PMVA.



Figura 2. Número de municipios certificados por el PMVA entre los años 2008-2015.

En los ocho años del programa, se puede observar la variación en el número de municipios certificados, con períodos de aumento (2009 y 2011) y baja (2008 y 2013). Se observó la mayor cantidad de certificados en 2011, 164 en total (Figura 2), pero esto representa menos del 30% de la adhesión al programa de este año, como se puede observar en la Figura 3.

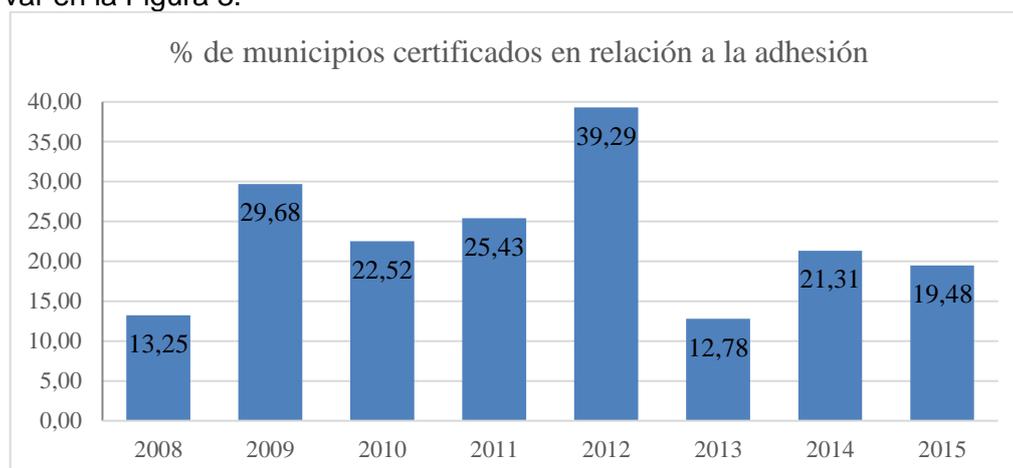


Figura 3. Porcentaje de municipios certificados por PMVA en relación a la adhesión, entre los años 2008-2015.

Mediante el análisis del porcentaje de los municipios que realmente obtiene el certificado, en comparación con la adhesión, esta cifra es menos de la mitad para todos

los años, como se muestra en la Figura 3. El año 2012 presenta el mejor resultado, con casi 40% de las adhesiones convertida en certificados. Cabe destacar también los años 2008 y 2013 con la conversión de menos del 15%.

La figura 3 indica que, a pesar de 8 años de existencia del programa, los municipios todavía encuentran dificultades para obtener el sello, por lo que muchos ni siquiera intentan conseguirlo, mientras que otra parte significativa no obtiene la certificación.

Este fallo puede ocurrir debido a los cambios anuales en los criterios para la certificación, lo que requiere una preparación diferente para intentar la certificación a cada año. También se destaca el tema de los ciclos de la Administración Municipal – 4 años – que dificultan la regularidad en la obtención del certificado, por ejemplo, en un año de cambio de gestión.

Otra cuestión a tener en cuenta se relaciona con los pocos recursos disponibles para la administración pública local, que a veces ni siquiera tiene un departamento específico para cuestiones ambientales (SCARDUA & BURSZTYN, 2003).

Los Sistemas de Información Geográfica (SIG) son instrumentos que permiten la recogida, almacenamiento y representación de datos espaciales, aunque presenten poco uso en el campo de la administración pública. Esta herramienta ayuda en la planificación, supervisión y evaluación de los procesos ambientales y urbanos (MÜLLER et al., 2002; FARINA, 2006).

El SIG es, pues, una herramienta clave para los administradores públicos, ya que permite, por ejemplo, el conocimiento de la distribución espacial de los resultados de un programa a nivel estadual, como es el caso del PMVA, conduciendo a decisiones posteriores más precisas y más eficientes (MÜLLER et al., 2002).

La distribución espacial de las licencias entre los años 2008 y 2015 es presentada en las Figuras 4 y 5. Estos mapas pueden identificar áreas de Sao Paulo en las cuales la certificación ambiental es constante o donde hay demanda de mayores incentivos y / o la formación del personal de la administración pública local para la importancia de este sello.

Municipios Certificados 2008 - 2011

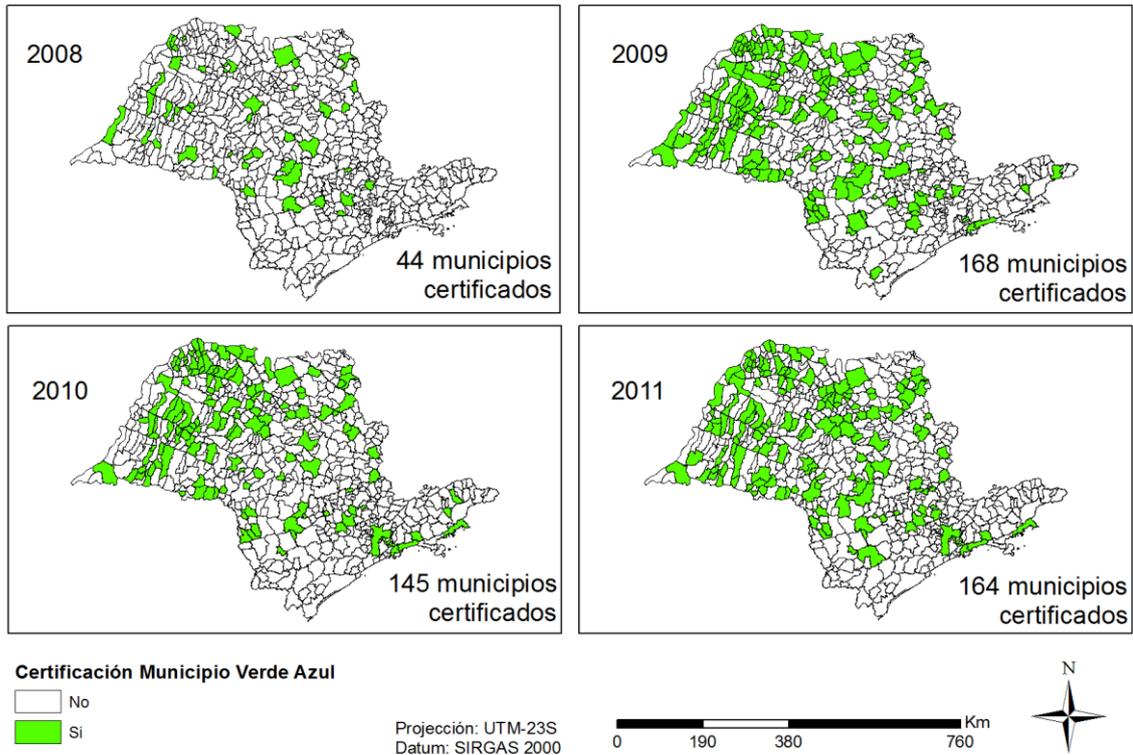


Figura 4. Distribución espacial de los municipios certificados por el Programa Municipio VerdeAzul por entre los años 2008-2011.

Se señala que en 2008 no hubo un estándar con respecto a la región de los municipios certificados, siendo interesante relevar la ausencia de municipios de la franja costera y del sur del estado entre los certificados. El número de municipios certificados en el primer año del programa corresponde al 6,82% del total del Estado.

Ya en el período 2009-2012 se puede observar un crecimiento significativo de municipios certificados en el noroeste y centro del estado, así como el aumento de la certificación de 2009 a 2011.

Municipios Certificados 2012 - 2015

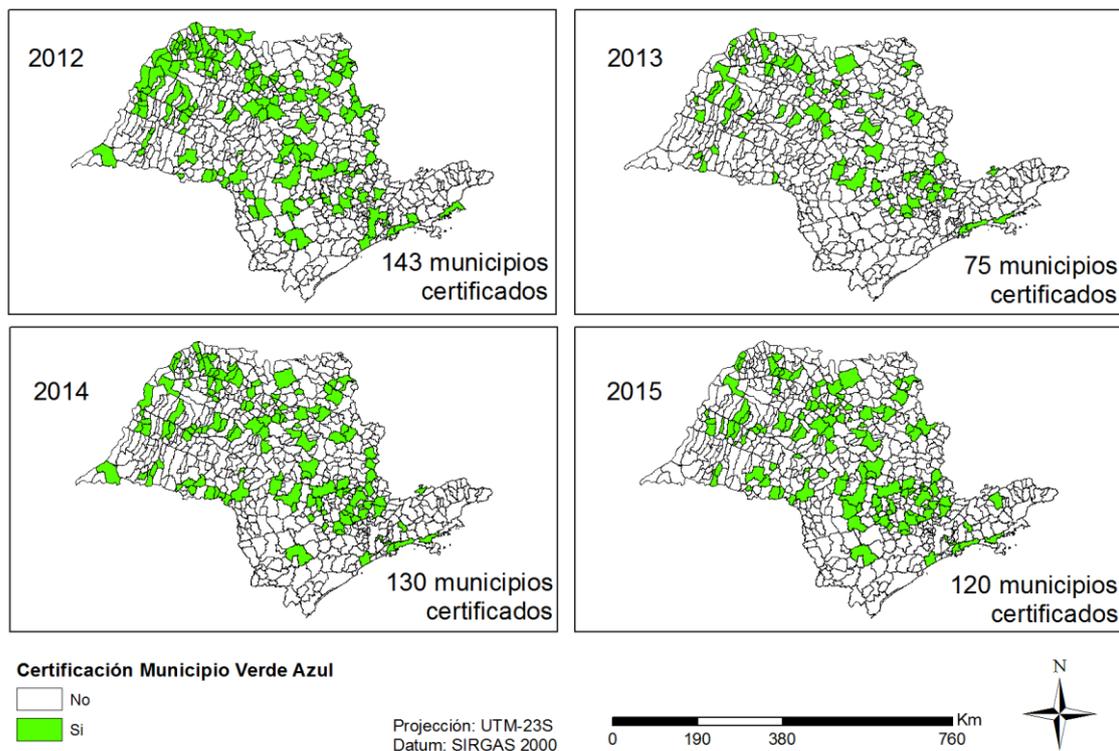


Figura 5. Distribución espacial de los municipios certificados por el Programa Municipio VerdeAzul por entre los años 2012-2015.

Se puede volver a ver un aumento en las certificaciones entre 2013 y 2014, con caída en relación a 2015. El estándar de regionalización observado es lo mismo, con una mayor participación significativa del noroeste y centro del estado. También es destacable la caída significativa en el número de certificaciones entre 2012 y 2013 (52,45%). Entre 2013 y 2015, el número de certificados fue menor en comparación con los años 2009 a 2011, con un promedio anual de 108 sellos distribuidos, lo que representa el 16.74% de lo total de municipios en lo estado.

Conclusión

Aunque el programa de certificación ambiental para los municipios se ha creado con el fin de promover el desarrollo sostenible de una manera descentralizada fortaleciendo el municipio para el direccionamiento de sus acciones en la materia ambiental, la evaluación del Programa Municipio VerdeAzul de Sao Paulo, en Brasil, muestra que:

- i) No se mantienen los sellos a lo largo del Programa, de modo que la mayoría de los municipios pueden presentar dificultades en aplicar las políticas ambientales, así como la falta de continuidad de las acciones de gestión ambiental;
- ii) La relación de la certificación con la liberación de recursos financieros de los fondos públicos no se tradujo en el mantenimiento de la calidad de municipio certificado y la búsqueda de certificación para la mayoría de los municipios al largo del período de análisis. Esto puede estar relacionado con el poco interés de los gobiernos por los temas

ambientales, la falta de cobro de la sociedad y / o demanda de recursos humanos capacitados para actuar en el área de medio ambiente.

Por lo tanto, se concluye que los esfuerzos deben dirigirse a reducir la brecha entre la teoría de los programas de incentivo a las prácticas de gestión ambiental y las particularidades locales, así como las aspiraciones de la sociedad.

Referencias

Barbosa, C.R. Programa ambiental estratégico Município VerdeAzul: desafios e dificuldades de um modelo de gestão pública compartilhada do meio ambiente. In: I Seminários Internacional de Pesquisa em Políticas Públicas e Desenvolvimento Social, Franca, SP, Brasil. 2014.

Batista, D. Programa Selo Município Verde/PSMV – certificação pública ambiental na região metropolitana de Fortaleza, Ceará. Conexão Ciência e Tecnologia. Fortaleza/CE, v. 7, n. 2, p. 74-85, 2013.

FARINA, F. C., 2006. Abordagem sobre as técnicas de geoprocessamento aplicadas ao planejamento e gestão urbana. Cadernos EBAPE [online] 4. Disponível: <https://goo.gl/Ga5QW2>. Acesso: 24 set. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). População. Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso em 21 setembro de 2016.

MORROW, David; RONDINELLI, Dennis. Adopting corporate environmental management systems: Motivations and results of ISO 14001 and EMAS certification. European Management Journal, v. 20, n. 2, p. 159-171, 2002.

MÜLLER, E. P. L., CARVALHO, M. L., MOYSÉS, S. J., 2002. Sistemas de Informações Geográficas em Políticas Públicas. Disponível: <https://goo.gl/c1Fkbt>. Acesso: 24 set. 2016.

São Paulo (Estado). Resolução SMA nº 21 de 16 de maio de 2007. Diário Oficial Poder Executivo, São Paulo, seção I, pag. 43. 2007.

São Paulo (Estado). Resolução SMA nº 09 de 31 de janeiro de 2008. Diário Oficial Poder Executivo, São Paulo, 118(21), pp. 31-32. 2008.

São Paulo (Estado). Resolução SMA nº 26, de 28 de abril de 2015. Diário Oficial Poder Executivo, São Paulo, pp. 55-59. 2015.

Scardua, F.P.; Bursztyn, M.A.A. Descentralização da política ambiental no Brasil. Sociedade e Estado, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 257-290, 2003.