

Estudo comparativo do padrão de gestão ambiental municipal relacionado ao Programa Município VerdeAzul

Iris Rana Rocha Silva¹

¹ Faculdade de Tecnologia de Jacareí – FATEC Jacareí. Av. Faria Lima, Jd. Santa Maria – Jacareí – SP, 12.328-150. (irisranarochasilva@hotmail.com)

Resumo: O Programa Município VerdeAzul é uma eficiente iniciativa estatal de descentralização da gestão ambiental em São Paulo, vigente desde 2007 para todos os municípios paulistas. Sua estrutura se baseia no desenvolvimento sustentável regional, a partir da construção de diretrizes ambientais, em sua avaliação e na premiação dos municípios mais bem colocados no ranking do Programa. Este respectivo projeto é regulamentado através de Resoluções periódicas, desta forma, o presente estudo pretende apontar as principais distinções entre a SIMA nº81 de 2021 e SIMA nº117 de 2022 (suas últimas versões) e propor discussões sobre as variantes que perpassam o conceito de municipalização do mesmo, com enfoque nas diretrizes de GESTÃO DAS ÁGUAS (GA) e ESGOTO TRATADO (ET).

Palavras chave: Programa Município VerdeAzul, Gestão Ambiental, Gestão das Águas, Esgoto Tratado.

Abstract: The Município VerdeAzul Program (Green-Blue Municipality) is an efficient state initiative to decentralize environmental management in São Paulo, in force since 2007 for all municipalities in São Paulo. Its structure is based on regional sustainable development, based on the construction of environmental directives, their evaluation and the awarding of the best placed municipalities in the Program's ranking. This respective project is regulated through periodic Resolutions, thus, the present study aims to point out the main distinctions between SIMA nº81 of 2021 and SIMA nº117 of 2022 (its latest versions) and propose discussions about the variants that permeate the concept of municipalization of the same, focusing on the WATER MANAGEMENT (WM) and TREATED SEWAGE (TS) directives.

Key Words: Município VerdeAzul Program, Environmental Management, Water Management, Treated Sewage.

Introdução

De antemão, pode-se citar a criação da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB), que foi o primeiro órgão público ambiental a ser instituído em esfera nacional, regulamentado através do Decreto nº 50.079, de 1968, ao passo que, apenas em 1989 foi promulgada a Lei nº 7.735, que cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), do governo federal. Isso denota que o Estado de São Paulo é referência na gestão ambiental do país, e diante disso, é necessário dimensionar a ampla ação que o mesmo possui, a fim de reconhecer seu progresso em diferentes frentes de atuação.

Ao longo dos anos, é correto pontuar que a Cetesb e os outros órgãos ambientais do Estado tiveram boa atuação e gestão do meio ambiente, porém, considerando a realidade dos 645 municípios do Estado mais populoso do Brasil (CENSO IBGE 2022), se faz necessária municipalização e multiplicação da jurisdição ambiental, sob o propósito da disseminação de políticas públicas eficientes e a ampliação da atuação do município sob a gestão ambiental de seu território.

Desta forma, se justifica a criação, em 2007, do PMVA (Programa Município VerdeAzul), inaugurado pelo Governo do Estado de São Paulo. Seu principal objetivo é a descentralização da gestão ambiental nos municípios, além do incentivo à implementação de políticas públicas eficazes para o avanço das prefeituras de São Paulo.

Tal Programa é composto por tarefas a serem cumpridas pelo município, organizadas em 10 diretivas, que abordam uma série de temas estratégicos, incluindo a gestão de resíduos sólidos, a preservação da biodiversidade, promoção da arborização urbana, educação ambiental, cultivo de cidades sustentáveis, qualidade do ar, estrutura de conselho ambiental, tratamento adequado de esgotos e a gestão das águas. (PORTAL DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO - PMVA, 2017). O PMVA estabeleceu ciclos temporários (anuais ou bienais, conforme a coordenação e a gestão estadual a que estava submetido o Programa) baseado em Resoluções, contendo as tarefas e diretivas citadas acima.

Portanto, este estudo objetiva apontar as principais alterações entre a resolução *SIMA nº 81 de julho de 2021* e *SIMA nº 117 de dezembro de 2022*, com enfoque nas diretivas "Esgoto Tratado" e "Gestão das Águas", visto que as mesmas podem ser consideradas intrínsecas a qualquer equipamento de gestão ambiental do país.

Metodologia

A fim de compreender melhor o escopo do Programa, foi realizada a revisão bibliográfica das resoluções SIMA n° 81, de julho de 2021 e SIMA n° 117 de dezembro de 2022, com o objetivo de apontar os aspectos positivos e negativos das mudanças decorrentes dos últimos anos.

Efetou-se uma comparação em tabelas, pormenorizando os itens que constavam em cada diretiva relacionada a água e esgoto nas duas Resoluções analisadas, a fim de observar se a permanência ou alteração dos critérios revela alguns aspectos importantes do PMVA, como: os conceitos-chave elencados para embasar uma diretiva; conceitos que norteiam a atuação legal, administrativa e de gestão para cada tema discutido no Programa; bem como quais decisões, processos administrativos e projetos devem ser criados pelos municípios para atender uma gestão básica de meio ambiente e quais indicadores, programas ou demandas do Estado são destacados para o município em sua relação com a gestão estadual.

Resultados

Crítérios do Programa

Em sua essência, o VerdeAzul é um programa de incentivo à política pública municipal. Sua estrutura é dividida em 10 diretivas ambientais, que por sua vez são subdivididas em critérios, os quais se configuram como "tarefas" que os municípios devem cumprir em suas gestões ambientais (por exemplo: criar e manter regularmente um Conselho de Meio Ambiente em seu município). Cada municipalidade, em concordância com a Resolução do ciclo vigente, deve comprovar atender aos critérios por meio de relatórios e documentações próprias. Ao final de cada ciclo de avaliação, a Secretaria Estadual de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística disponibiliza através de seu site, o Ranking Paulista de pontuações do PMVA.

Neste Ranking, é possível extrair diversas informações intrínsecas a cada município participante a partir de cada item ou diretiva que cumpre, assim como também como o panorama geral dos 645 municípios, ou a evolução de um município em específico durante os anos que o mesmo participou do Programa, assim como a pormenorização da nota do município referente a cada diretiva, ao longo dos anos. Essa análise é importante para que se estabeleça uma avaliação de como este município está desenvolvendo sua gestão ambiental anualmente.

Vale ressaltar que a discrepância entre notas ao decorrer dos anos pode estar relacionada não apenas ao nível de empenho do município com relação ao Programa, mas também com a mudança de requisitos das resoluções vigentes. Tal fator, por exemplo, é dominante na análise das diretivas “Gestão das Águas” e “Esgoto Tratado e Coletado”, que este estudo se propõe a elucidar, em especial, de acordo com as resoluções SIMA nº81 de 2021 e SIMA nº117 de 2022.

Análise dos critérios

Para efetuar a análise que é objetivo deste estudo, apresenta-se abaixo quatro tabelas comparativas com as diretivas temáticas ao abastecimento de água e coleta de esgoto, a fim de demonstrar detalhadamente as alterações entre as resoluções citadas, que podem culminar em mudanças, sejam elas positivas ou negativas, nos padrões de atuação dos municípios e em sua relação com o Programa, cada uma segundo a análise que será realizada posteriormente, e que por sua vez também pode fornecer uma visão integrada da mudança mais recente que o PMVA passou, principalmente no contexto das gestões estaduais em função do processo eleitoral mais recente (2021-2022).¹

¹ É válido ressaltar que cada governo do Estado de São Paulo teve sua coordenação do Programa Município VerdeAzul, sendo que o objeto de estudo ocorre entre: Gestão João Doria (2019-2022), Gestão Rodrigo Garcia (2022-2023) e Gestão Tarcísio de Freitas (2023-atual)

As tabelas abaixo são parte do escopo de tarefas de duas diretivas da Resolução SIMA nº 81 de julho de 2021, e podem ser destrinchadas em 8 (oito) e 6 (seis) critérios, respectivamente. Ademais, à direita da tabela encontra-se a especificidade de cada atividade solicitada do Programa Município VerdeAzul neste ciclo.

Tabela 1: Diretiva de Gestão das Águas (GA)

SIMA nº 81 de julho de 2021		
Critério	Diretiva 5: Gestão das Águas (GA)	Observações
GA1	Nascente Modelo Municipal	AÇÃO ¹
GA2	Ação no VerdeAzul que promova o uso racional da água	AÇÃO
GA3	Fornecimento de relatório gerencial ou envio de uma declaração do Sistema Operacional Próprio, da concessionária ou do serviço autônomo de saneamento, informando a respeito de pelo menos uma Estação de Tratamento de Água - ETA	RELATÓRIO ²
GA4	Relatório com registro fotográfico do monitoramento, que consiste numa visita técnica realizada pelo interlocutor, no ciclo ambiental vigente, no mínimo, em 01 (um) poço ou no ponto de entrada de uma (01) Estação de Tratamento de Água - ETA e de 01 (um) lauda de análise dos parâmetros básicos operacionais da água tratada ou da água bruta	RELATÓRIO

GA5	Inserção de dados do Sistema Público Municipal de Abastecimento, no Sistema Nacional de Vigilância e Qualidade da Águas - SISAGUA	AUTOMÁTICO ³
GA6	Ação no VerdeAzul de recuperação ambiental de nascentes e seu entorno	AÇÃO
GA7	Ação no VerdeAzul de educação ambiental com foco na "proteção de nascentes"	AÇÃO
GA8	Índice de Qualidade de Água - IQA Balanceado e Unidades Hidrográficas de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo - UGRHI e Exutório	AUTOMÁTICO

¹ Ação: conceito amplamente defendido pelo Programa nesta Resolução, considerado uma gênese de um programa ou de um projeto. É um processo permanente e contínuo, que deve seguir um ritmo pré-estabelecido de: diagnóstico, proposta, ferramenta de comunicação ambiental, execução e resultado.

² Relatório: são arquivos digitais que comprovam o cumprimento das "tarefas" propostas pelo Programa Município VerdeAzul - PMVA, acordadas com Municípios. Devem conter diagnóstico, proposta, ferramenta de comunicação ambiental, execução e resultado.

³ Automático: são as notas automáticas atribuídas ao município, advindas de avaliações realizadas distantes da Equipe VerdeAzul, tais como: Coordenadorias, Programas, Companhia Ambiental do Estado de São Paulo - CETESB, outras Secretarias de Estado e sem que haja necessidade do Município de enviar documentos comprobatórios ao Programa Município VerdeAzul - PMVA.

Tabela 2: Diretiva de Esgoto Tratado (ET)

SIMA nº 81 de julho de 2021		
Critério	Diretiva 9: Esgoto Tratado (ET)	Observações
ET1	Enviar o Plano de Saneamento e o respectivo cronograma atualizado, aprovado em Lei na Câmara de Vereadores	AUTOMÁTICO
ET2	Ação no VerdeAzul de escolha do município, com previsão de continuidade, indicada no Plano de Saneamento Básico	AÇÃO
ET3	Fornecimento de relatório gerencial ou envio de uma declaração do Sistema Operacional Próprio, da concessionária ou do serviço autônomo de saneamento, informando a respeito de pelo menos uma Estação de Tratamento de Água - ETA	RELATÓRIO
ET4	Visita técnica em pelo menos uma Estação de Tratamento de Esgoto Sanitário - ETE, do município, com encaminhamento de um relatório com foto dessa visita e de um laudo de análise.	AÇÃO

ET5	Ação no VerdeAzul de educação ambiental - foco: tornar pública a “existência e importância da Estação de Tratamento de Esgoto Sanitário - “ETE” ou “necessidade de tratamento de esgoto”, quando o município não apresentar.	AÇÃO
ET6	Indicador de Coleta e Tratabilidade de Esgoto da População Urbana do Município - ICTEM + Novo Índice para municípios e esgoto submarino.	AUTOMÁTICO
PRÓ-ATIVIDADE - Ação no VerdeAzul		AÇÃO

Primeiramente, destaca-se que, ao analisar a Resolução SIMA nº81 de 2021, é possível compreender que os critérios de avaliação se baseavam na criação e execução de projetos de intervenção com base nas diretrizes abordadas. Desta forma, o município poderia realizar ações correlacionadas aos temas, elaborar relatórios de monitoramento, além da apresentação de índices e declarações solicitadas.

Em disparidade, na resolução nº117 de dezembro de 2022, é majoritariamente avaliada a conformidade ou não conformidade na execução de planos e planejamentos em conjunto com as concessionárias, o que pode ser visto como fundamento de extrema importância para o avanço da gestão ambiental nos municípios, uma vez que os mesmos necessitam seguir parâmetros (alinhamento com o Marco Legal, existência de Plano Municipal de Saneamento, etc), estipulados pela resolução nº117/2022.

Tabela 3: Diretiva de Gestão das Águas (GAg)

SIMA nº 117 de dezembro de 2022		
Critério	Diretiva 5: Gestão das Águas (GAg)	Observações
GAg1	Possui Plano Municipal de Saneamento com metas para o atendimento com abastecimento de água?	AUTOMÁTICO
GAg2	O Plano de Saneamento está alinhado às metas do Novo Marco Regulatório do Saneamento (Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020)?	AUTOMÁTICO
GAg3	Os índices de abastecimento de água estão sendo cumpridos visando a universalização, de acordo com o Marco Legal do Saneamento (conforme contratos de concessão ou de programas ou planos municipais de saneamento)?	AUTOMÁTICO
GAg4	Possui órgão regulador dos serviços de abastecimento de água?	AUTOMÁTICO
GAg5	Apresentou sumário executivo ou relatório de gestão (contendo no mínimo índice de cobertura com serviço de abastecimento de água, índice de perda de água, quantidade de ligações e economias de água e extensão de rede de distribuição)?	AUTOMÁTICO

GAg6	Existe publicação na conta de água dos resultados dos parâmetros básicos (como por exemplo cor, cloro, turbidez, coliforme total e e. coli) monitorados na rede de distribuição de água, conforme o anexo XX da Portaria nº5/2017 do Ministério da Saúde?	AUTOMÁTICO
------	---	------------

Tabela 4: Esgoto Coletado e Tratado (ECT)

SIMA nº 117 de dezembro de 2022		
Critério	Diretiva 6: Esgoto Coletado e Tratado (ECT)	Observações
ECT1	Possui Plano de Saneamento com metas de coleta e tratamento de esgoto?	AUTOMÁTICO
ECT2	Apresentou sumário executivo ou relatório de gestão (contendo no mínimo índice de cobertura com serviço de coleta de esgoto, índice de tratamento de esgoto, quantidade de ligações e economias de esgoto, extensão de rede de coleta e volume de esgoto tratado)?	RELATÓRIO
ECT3	O Plano de Saneamento está alinhado às metas do Novo Marco Regulatório do Saneamento (Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020)?	AUTOMÁTICO
ECT4	Os índices de coleta e tratamento de esgoto estão sendo cumpridos visando à universalização, de acordo com o Marco Legal do Saneamento (conforme contratos de concessão ou de Programas ou Planos Municipais de Saneamento)?	AUTOMÁTICO
ECT5	Possui órgão regulador dos serviços de coleta e tratamento de esgoto?	AUTOMÁTICO

Nota-se no ciclo vigente que os critérios têm caráter automático ou relatorial, perdendo-se a autonomia do município com relação à execução de práticas viabilizadas através do Programa. Alguns outros fenômenos negativos possíveis de se considerar são: a impossibilidade de estabelecimento de projetos e programas, a simplificação e possível regresso de políticas públicas ambientais nos municípios participantes, além da abonação de estudos técnicos robustos, que embasam o processo de diagnóstico, previamente necessário.

Outrossim, o município se torna “refém” de um projeto externo de planejamento, automatizando-se, e deixando de ter uma característica marcante do Programa: seu dinamismo na gestão ambiental.

Discussão

A partir da proposição deste trabalho de pontuar as alterações estruturais pertinentes às diretivas de Gestão das Águas e Esgoto Tratado das últimas resoluções, enxerga-se uma notória modificação nos parâmetros avaliativos do Programa.

Dado a primordialidade da aplicação de políticas públicas ambientais eficazes no Estado de São Paulo, a repaginação dos critérios se mostra um potencial factível ao empobrecimento de infraestruturas públicas acerca do contexto ambiental municipal, o que pode justificar a escassez e retrocesso de projetos e programas alicerçados pelas prévias versões do Programa Município VerdeAzul.

Tal asserção pode ser observada nos critérios analisados em diversos níveis, portanto, a discussão deste artigo será dividida no objeto de estudo aqui selecionado, abordando as diretivas de Gestão das Águas e Esgoto Tratado, para melhor aprofundamento argumentativo.

Gestão das Águas (GA)

Percebe-se, no critério “GA1” da Resolução SIMA nº81 de 2021, o estímulo à criação e manutenção de uma “Nascente Modelo Municipal”, que tinha como preceito o incentivo à restauração, manejo e conscientização dos munícipes acerca das nascentes em seu território. Reforçando o conceito de ação, este critério, assim como outros que não são o foco desta pesquisa, era constituído por um processo contínuo e permanente, de teor prático, que refletia a ampliação gradual do cenário municipalizado de gestão das águas.

Fato também observado no critério “GA2”, uma vez que o mesmo fomenta ações de promoção ao uso racional da água, introduzindo ainda o envio de relatório técnico, contendo diagnóstico, proposta, ferramenta de comunicação ambiental, execução e resultado, a fim de comprovar a tarefa realizada.

Todavia, pode-se notar o aparecimento de distintas ferramentas da gestão municipalizada, tendo como exemplo o critério “GA3”, o qual integra relatórios de desempenho, declarações da concessionária, do serviço autônomo de saneamento ou do sistema próprio do município, referente a Estação de Tratamento de Água (ETA). Entretanto, cabe pontuar que, diferente do critério “GA2”, este é realizado a partir de algo já posto pelo município e não implica o conceito de ação em seu escopo.

Também teria pontuação nesta diretiva o município que realizasse visita técnica em ETA (GA4), inserisse mensalmente dados do abastecimento municipal no Sistema Nacional de Vigilância e Qualidade da Água - SISAGUA (GA5), realizasse ação de

recuperação ambiental (GA6) e de educação ambiental (GA7) correlacionadas ao tema, além de pontuar a partir do Índice de Qualidade de Água da municipalidade (GA8).

Tais critérios não apenas relacionam o grande propósito do VerdeAzul com relação a descentralização de políticas públicas eficientes, mas também se entrelaçam na construção de um Programa múltiplo, que visa explorar a pluralidade da atuação do município nas temáticas ambientais.

Na contemporaneidade, pode-se perceber que a configuração e os objetivos do VerdeAzul foram adequados a uma prática exclusivamente protocolar. Na diretiva 5, de Gestão das Águas (GAg), o enfoque se torna a conformidade ou não conformidade de planos e planejamentos advindos do governo do Estado de São Paulo.

Exemplificando, é necessário somente informar (e não mais relatar, agir ou monitorar) se o município possui Plano Municipal de Saneamento com metas para o atendimento com abastecimento de água (GAg1), ou se esse Plano está alinhado às metas do Novo Marco Regulatório de Saneamento (GAg2). Ou ainda, se os índices de abastecimento de água estão sendo cumpridos de acordo com o Novo Marco Regulatório de Saneamento (GAg3). Ademais, se possui órgão regulador dos serviços de abastecimento de água (GAg4), se apresentou sumário executivo ou relatório de gestão (GAg5), e por fim, se existe publicação na conta de água dos resultados dos parâmetros básicos monitorados na rede de distribuição de água (GAg6).

Cabe destacar que, nesta reformulação, é tangível o estímulo à adequação de sistemas municipais alinhados à políticas e planejamentos estaduais e federais. Tal fator pode ser considerado uma padronização benéfica, principalmente no que diz respeito à acessibilidade e demasiada facilitação no cumprimento de diretivas, proporcionadas aos municípios.

Sob outro prisma, é necessário considerar que este padrão têm exigências mínimas e não supre a pluralidade abrangente do Programa. Outrossim, a atual resolução pode ser caracterizada pelo enxágue substancial do que se considerava VerdeAzul, porque favorece a carência de autonomia municipal, uma vez que as ações demandavam projetos e possuíam múltiplas iniciativas, baseadas na realidade do município. Dessa forma, enquanto a primeira diretiva tem sua amplitude desenvolvida em diversas frentes, como o projeto “Nascente Modelo Municipal”, a atual é puramente protocolar.

Esgoto Tratado

A 6ª diretiva da Resolução nº 117 de 2022, agora chamada de Esgoto Coletado e Tratado (ECT), também sofre alteração relevante em sua composição. Em ECT1, pode-se perceber novamente o caráter interrogatório apontado na diretiva passada (se possui Plano de Saneamento municipal com metas de coleta e tratamento de esgoto) ao passo

que, em ET1, é necessário enviar o Plano de Saneamento com respectivo cronograma atualizado, aprovado em Lei na Câmara de Vereadores e em andamento, como forma de comprovação.

Dando seguimento aos outros critérios desta nova resolução, identifica-se o padrão reincidente de questionário, observado em: apresentou sumário executivo ou relatório de gestão? (ETC2); o Plano de Saneamento está alinhado às metas do Novo Marco Regulatório do Saneamento? (ETC3); os índices de coleta e tratamento de esgoto estão sendo cumpridos visando à universalização, de acordo com o Marco Legal do Saneamento? (ETC4), e por fim, possui órgão regulador dos serviços de coleta e tratamento de esgoto? (ETC5). Apenas ao analisar tais critérios, é possível apontar novamente a conotação repetitiva e sintética da Resolução SIMA nº117, de 2022, e para além disso, se torna ainda mais essencial retornar à antiga resolução para comparação dos parâmetros apresentados.

Retomando o conceito de Ação, os critérios ET2 e ET5 solicitavam, respectivamente: Ação no VerdeAzul constante no cronograma físico prevista no Plano de Saneamento (ET2) e Ação no VerdeAzul de educação ambiental com foco na importância da Estação de Tratamento de Esgoto Sanitário - ETE (ET5). Ambos carregavam em seu propósito o processo contínuo de informação e formação, crítico e contextualizado.

Já em ET3 e ET4, requeria-se o fornecimento de relatório gerencial, informando a respeito de pelo menos uma ETE (ET3) e o encaminhamento de um relatório fotográfico de visita técnica à ETE do município, além de um laudo de análise da mesma (ET4). Por fim, o critério ET6 prevê sua nota a partir do Indicador de Coleta e Tratabilidade de Esgoto da População Urbana do Município (ICTEM). É o único desta resolução que não necessita envio de arquivos comprobatórios, diferentemente do mesmo na resolução atual, que é em sua totalidade automática.

Em suma, todos os apontamentos aqui descritos embasam a convicção no qual o objetivo deste artigo se resumiu, e pode-se afirmar que, observando o contexto ambiental municipal do Programa Município VerdeAzul, há um potencial factível ao empobrecimento de infraestruturas públicas, visto que a desvalorização do Programa ocorre na diretiva SIMA nº117, de dezembro de 2022.

Conclusão

Esta pesquisa se propôs a apontar as principais mudanças entre as duas resoluções analisadas, a fim de estabelecer possíveis norteadores para as seguintes reformulações do Programa. Entretanto, são necessários estudos futuros acerca das outras diretivas e resoluções aqui não abordadas. Cabe destacar que o Programa Município VerdeAzul é plural, complexo e um potente estímulo à política pública ambiental em todos os municípios de São Paulo, e por esta razão, se torna impreterível a discussão sobre a atuação do município na gestão ambiental, bem como o olhar sobre como as ferramentas organizacionais estatais podem contribuir para uma municipalização eficiente.

Referências

SÃO PAULO, Resolução SIMA nº21 de julho de 2021. Disponível em: <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/legislacao/norma/resolucoes-sima/>. Acesso em: 06 de fev. 2023.

SÃO PAULO, Resolução SIMA nº117 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/legislacao/2022/12/resolucao-sima-117-22/>. Acesso em: 06 de fev. 2023.