

Sector 8 - Introducción

Gestión Ambiental

Descripción

Se trata de la administración de las actividades económicas y sociales con foco en la explotación sostenible de los recursos naturales. Se incluyen en el universo de observación de este tema las acciones dirigidas a la recuperación de áreas degradadas, reforestación y de consumo y producción sostenibles.

Política Sectorial en Brasil

La Ley Federal nº 6.938/81 fundó la Política Nacional del Medio Ambiente con la creación del Sistema Nacional de Medio Ambiente (Sisnama). Entre los principales principios de la política están el mantenimiento del equilibrio ecológico; la racionalización del uso del suelo, del subsuelo, del agua y del aire; la planificación y la fiscalización del uso de los recursos ambientales; protección de los ecosistemas; la recuperación de áreas degradadas y el control de las actividades potencialmente contaminantes.

Los principales objetivos de la PNMA son compatibilizar el desarrollo con la preservación de la calidad del medio ambiente; imponer al contaminador y al predador la obligación de recuperar y / o indemnizar los daños causados, así como cobrar del usuario su contribución por la utilización de recursos ambientales con fines económicos; definir áreas prioritarias de acción gubernamental; establecer criterios de calidad ambiental para las normas de uso y manejo de los recursos ambientales, entre otras.

La estructura de gobernanza del Sisnama involucra a órganos y entidades de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios responsables por la protección, mejora y recuperación de la calidad ambiental. Aunque antes de la Constitución Federal de 1988 fue recibido en el sentido de concretar la cooperación federativa para el ejercicio de la competencia común entre Unión, Estados y Municipios (art.23, CF/88) relativa a la protección del medio ambiente .

El principal órgano federal del Sisnama es el Ministerio de Medio Ambiente (MMA). El Instituto Brasileño del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables (Ibama) y el Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad - ICMBio, integran el sistema también el Consejo Nacional de Medio Ambiente (Conama), el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (Ibama) y el Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad. Mientras el MMA es el principal formulador de las políticas ambientales brasileñas, el Conama lo asesora en la elaboración de proyectos de ley, decretos reguladores y, sobre todo, resoluciones

normativas disciplinando temas variados de la gestión ambiental en el país, como, por ejemplo, el licenciamiento de actividades contaminantes.

El Ibama y el ICMBio son órganos ejecutores de la política ambiental. Al primero corresponde proponer al Conama normas y estándares para implantación, acompañamiento y fiscalización del licenciamiento ambiental de obras y emprendimientos generadores de impacto ambiental, así como aplicarlas. En el segundo, caben atribuciones como editar normas y estándares de gestión de Unidades de Conservación (UC) federales en apoyo a la implementación del Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC), así como proponer la creación de nuevas UC.

Las políticas ambientales temáticas trabajadas en el ámbito del Sisnama contemplan: la Política de Recursos Hídricos, de Biodiversidad, de Cambio del Clima, de Combate a la Deforestación, de Educación Ambiental, de Residuos Sólidos y de Gestión Costera.

Tres fondos financian las políticas brasileñas de medio ambiente:

1. El Fondo Nacional del Medio Ambiente (FNMA), cuya misión es contribuir, a través de la participación social, a la implementación de la PNMA. Su consejo deliberativo está compuesto por 17 miembros, entre representantes de gobierno y de la sociedad civil, que controlan la aplicación de recursos en proyectos socioambientales en todo el territorio nacional. Desde su creación, en 1989, el FNMA financió 1.446 proyectos socioambientales¹.
2. El Fondo Amazonia, cuya finalidad es captar inversiones no reembolsables para acciones de prevención, monitoreo y combate a la deforestación, así como de promoción de la conservación y del uso sostenible de los bosques del Bioma Amazonia. El fondo es gestionado por el BNDES y financia proyectos en innumerables áreas, entre ellas la gestión de bosques públicos y áreas protegidas; la recuperación de áreas deforestadas; y la zonificación ecológico-económica, ordenamiento territorial y regularización agraria, entre otras². El portafolio de proyectos apoyados por el fondo presenta 102 proyectos aprobados por su Comité Técnico, formado por especialistas designados por el MMA, tras consultar al Foro Brasileño de Cambios Climáticos³.
3. Por último, el Fondo Nacional sobre Cambio del Clima, cuyo objetivo es financiar proyectos, estudios y emprendimientos que busquen la adaptación a los efectos del cambio climático y la reducción de emisiones de GEI. Vinculado al MMA, provee recursos en las modalidades reembolsable y no reembolsable. Mientras los primeros son administrados por el BNDES, los otros son administrados por el propio MMA. Su Comité Gestor es presidido por el secretario ejecutivo del MMA, cuya función es autorizar el financiamiento de proyectos y recomendar la contratación de estudios, a partir de las prioridades de inversión establecidas cada 2 años.

Instrumentos Regulatorios

La PNMA regula 13 instrumentos, entre los que se destacan la zonificación ambiental; la evaluación de impacto ambiental; el licenciamiento de actividades contaminantes; los incentivos a los equipos y

¹ <http://www.mma.gov.br/apoio-a-projetos/fundo-nacional-do-meio-ambiente.html>

² <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/>

³ <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/fundo-amazonia/governanca/CTFA/>

la absorción de tecnología para la mejora de la calidad ambiental; la creación de áreas de protección ambiental; el sistema nacional de información sobre el medio ambiente; el Registro Técnico Federal de actividades potencialmente contaminantes; y, entre otros, los instrumentos económicos, como la concesión forestal, la servidumbre ambiental y el seguro ambiental.

Según el Decreto 99.274/90, la autorización para el funcionamiento de todos los emprendimientos y actividades consideradas efectivas o potencialmente contaminantes dependerá del licenciamiento previo del órgano estadual integrante del Sisnama. De la misma manera, la Resolución Conama 237/97 establece que emprendimientos y actividades consideradas efectivas o potencialmente causantes de significativa degradación del medio dependerá de previo estudio de impacto ambiental y respectivo informe de impacto ambiental (EIA/RIMA).

La Ley Complementaria nº 140/2011, que regula el art. 23 de la Constitución Federal, fija las normas para la cooperación entre los entes federativos en las acciones de protección de los paisajes naturales notables, del medio ambiente y del combate a la contaminación; y la preservación de los bosques, la fauna y la flora. Los instrumentos de cooperación federativa instituidos por la ley son los consorcios públicos; los convenios; los acuerdos de cooperación técnica; las comisiones tripartitas; los fondos públicos y privados; la delegación de asignaciones; y la delegación de la ejecución de acciones administrativas.

Mejores Prácticas

Las iniciativas elegidas para ilustrar esta Guía están orientadas a las acciones de recuperación y preservación de áreas ambientales relevantes, especialmente cuencas hidrográficas próximas a los densos urbanos.

En Manaus, el ayuntamiento innovó al invertir en la recuperación de áreas urbanas degradadas, promoviendo, por intermedio de un programa específico, la convivencia de las actividades sociales de la comunidad con la preservación de la vegetación nativa.

Cuellos de botella y desafíos para el futuro

A pesar de los avances en los esfuerzos de cooperación entre los entes federativos, el principal desafío del Sisnama todavía sigue siendo suplir las lagunas surgidas de una lógica federativa basada en el reparto de competencias que no coinciden con la dinámica exigida por la realidad actual, que insta a buscar alternativas orientadas a la gestión descentralizada de las políticas.

El principal cuello de botella de la gestión ambiental brasileña es el licenciamiento ambiental, no sólo por la demora en la emisión de las licencias, sino también por carecer de mecanismos efectivos de aplicación de sus medidas condicionantes (HOFFMAN, 2017). Uno de los principales problemas identificados por expertos sobre el tema es la fragmentación de las actividades necesarias para la implementación del licenciamiento ambiental, distribuidas entre innumerables órganos, sin la supervisión de una autoridad jerárquica licenciante que promueva una visión integradora del proceso. Este contexto disfuncional puede ser atribuido, en parte, también a la escasez de

especialistas en el cuerpo técnico del Ibama para evaluar la pertinencia de las condicionantes relativas a la población indígena, por ejemplo⁴.

Aunque hay consenso sobre la necesidad de modificar las reglas actuales, entre otras razones, para dar celeridad al proceso, no es punto pacífico entre los diversos actores (públicos y privados) involucrados cuál deberá ser el nuevo formato regulatorio. En este sentido, uno de los principales desafíos para el país es construir una legislación determinando criterios más específicos para la operacionalización de los procedimientos administrativos del licenciamiento ambiental de obras potencialmente contaminantes. En este escenario, el principal desafío brasileño en la gestión ambiental es superar la gestión arcaica, el exceso de burocracia y la estructura deficitaria del Ibama.

⁴<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7932/1/Licenciamento%20ambiental%20e%20governan%C3%A7a%20territorial.pdf>