

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



Sobre a reestruturação do Ibama

ILIDIA DA ASCENÇÃO GARRIDO MARTINS JURAS

Consultora Legislativa da Área XI

Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento
Urbano e Regional

NOTA TÉCNICA

MAIO/2007

SUMÁRIO

A criação do Ibama.....	3
Alterações nas competências do Ibama	4
A MP 366/2007.....	5
Considerações finais	6

© 2007 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citadas a autora e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de sua autora, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

Sobre a reestruturação do Ibama

A CRIAÇÃO DO IBAMA

Em 1988, em decorrência das altas taxas de desmatamento que ocorriam na Amazônia, o Presidente José Sarney decidiu constituir o Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal, denominado Programa Nossa Natureza, com a finalidade de estabelecer condições para a utilização e a preservação do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis na Amazônia Legal, mediante a concentração de esforços de todos os órgãos governamentais e a cooperação dos demais segmentos da sociedade com atuação na preservação do meio ambiente.

Entre os objetivos do Programa Nossa Natureza, figuram o de conter a ação predatória do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis e o de estruturar o sistema de proteção ambiental.

As discussões ocorridas no âmbito do referido Programa levaram à opção de concentrar os esforços de controle ambiental, na esfera federal, num único órgão. Convém citar algumas das razões para essa opção. Até então, havia três órgãos com atuação no campo ambiental: a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, vinculada ao Ministério do Interior, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF e a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca – Sudepe, vinculados ao Ministério da Agricultura. Havia, por vezes, sobreposição de funções, como em relação à criação e gestão de unidades de conservação, em que tanto a SEMA quanto o IBDF atuavam, e, em outras situações, conflitos ou lacunas, como em relação a determinados grupos de animais, ora aquáticos, ora terrestres (jacarés, capivaras, tartarugas etc.).

Assim, por meio da Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, a partir da incorporação das funções do IBDF, da SEMA, da Sudepe e, ainda, da Superintendência da Borracha – Sudhevea.

O Ibama passou, então, a ser o órgão federal responsável pela execução da Política Nacional do Meio Ambiente, além de ser o responsável pelo licenciamento ambiental de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional, e, nos demais casos, em caráter supletivo aos órgãos estaduais do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama.

ALTERAÇÕES NAS COMPETÊNCIAS DO IBAMA

A partir da edição da Lei nº 9.433, de 1997, a Lei de Recursos Hídricos, surgiu o primeiro conflito potencial em nível federal, na gestão ambiental, como discutido no trabalho “Os instrumentos de proteção ambiental e a gestão das águas”¹. Trata-se, em síntese, de problemas que podem advir do fato de a outorga de direito do uso dos recursos hídricos e a licença ambiental serem da alçada de órgãos distintos, a primeira, no caso de rios federais, a cargo da Agência Nacional de Águas – ANA, e a segunda de responsabilidade de órgão ambiental do Sisnama, que pode ser o órgão estadual ou o próprio Ibama.

Posteriormente, nova divisão foi criada, com a transferência de parte das atribuições de gestão dos recursos pesqueiros, do Ibama para o Ministério da Agricultura. Em 2003, foi criada a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca – SEAP. Cabe à SEAP “assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento da produção pesqueira e aquícola e, especialmente, promover a execução e a avaliação de medidas, programas e projetos de apoio ao desenvolvimento da pesca artesanal e industrial, bem como de ações voltadas à implantação de infra-estrutura de apoio à produção e comercialização do pescado e de fomento à pesca e aquicultura [...]”.

Ao Ibama, por meio da Coordenação Geral de Gestão de Recursos Pesqueiros, compete coordenar, supervisionar, regulamentar e orientar a execução e implementação das ações e atividades relacionadas à gestão do uso dos recursos pesqueiros, além de gerenciar as demandas inerentes aos dispositivos dos acordos nacionais e internacionais, relativos a recursos pesqueiros, dos quais o País é signatário.

O Ibama perdeu mais algumas funções com a criação do Serviço Florestal Brasileiro – SFB –, por meio da Lei nº 11.284, de 2006, a Lei de Gestão de Florestas Públicas.

Conforme a citada lei, o SFB atua exclusivamente na gestão das florestas públicas e tem, entre outras competências, a de exercer a função de órgão gestor, ao qual cabe, entre outras atribuições:

- elaborar proposta de Plano Anual de Outorga Florestal - PAOF, a ser submetida ao poder concedente;
- disciplinar a operacionalização da concessão florestal;

¹ Araújo, S. M. V. G. de; Ganem, R. S. & Juras, I. da A. G. M. Os instrumentos de proteção ambiental e a gestão das águas. Brasília, *Plenarium*. Os múltiplos desafios da água, 3(3):90-99, 2006.

- publicar editais, julgar licitações, promover os demais procedimentos licitatórios, inclusive audiência e consulta pública, definir os critérios para formalização dos contratos e celebrá-los com concessionários de manejo florestal sustentável, quando delegado pelo poder concedente;
- gerir e fiscalizar os contratos de concessão florestal.

Portanto, antes do advento da Medida Provisória 366, de 2007, o Ibama já havia perdido o controle da gestão dos recursos florestais e parte da gestão dos recursos pesqueiros, além de dividir, ao menos no que se refere ao controle da poluição, a gestão dos recursos hídricos.

A MP 366/2007

A Medida Provisória nº 366, de 27 de abril de 2007, criou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes –, com a finalidade de:

I - executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e ao monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União;

II - executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis, ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União;

III - fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade; e

IV - exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União.

Na mesma MP, foram redefinidas as atribuições do Ibama, que passaram a ser as seguintes:

I - exercer o poder de polícia ambiental;

II - executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, ao monitoramento e ao controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente; e

III - executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente.

A MP, a meu ver, acrescenta mais confusão e conflitos, aos já existentes, no que se refere às atribuições do Ibama, do Instituto Chico Mendes, do SBF e da SEAP, especialmente as relativas aos recursos naturais renováveis. Tomando como exemplo os recursos florestais, considere-se uma Floresta Nacional. De quem é a competência para gerenciar a unidade de conservação, autorizar a exploração dos recursos naturais, conceder a área para a gestão florestal e controlar e fiscalizar essa exploração? Da simples leitura das competências legais citadas, não é possível concluir.

Com a MP 366/2007, volta-se à situação anterior a 1989, quando havia servidores de órgãos distintos, responsáveis pelo controle e pela fiscalização de partes do meio ambiente. Retrocede-se à situação de conflitos de competência, de lacunas e, pior, de falta de visão e de tratamento integrado dos recursos ambientais, condição indispensável à gestão eficiente e séria do meio ambiente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação do Ibama, em 1989, conferiu à gestão ambiental no Brasil, extremamente fragmentada até então, uma unicidade e organização que permitiram grandes avanços na proteção do meio ambiente. A criação do cargo de especialista em meio ambiente e a realização do primeiro concurso público, em 2002, permitiram o fortalecimento ainda maior do órgão, com o recrutamento de novos e capacitados servidores, já imbuídos do espírito de uma gestão ambiental unificada.

Além dos aspectos anteriormente citados, a edição da MP 366/2007 vem em péssima hora, pois enfraquece ainda mais o Ibama, justamente no momento em que este vem sendo acusado de travar o desenvolvimento nacional, por ter apresentado sérias restrições à concessão da Licença Prévia das usinas hidrelétricas do rio Madeira, e coloca em risco a credibilidade do País, quanto à sua eficiência e seriedade para gerenciar recursos de relevância estratégica para o combate ao aquecimento global.