

# Equipe de transição

## Coordenação: Professor Evaristo de Miranda

### NOTAS SOBRE O SISNAMA E SOBRE A ESTRUTURA DO IBAMA

Antonio Fernando Pinheiro Pedro

Obs: realce em cinza é sugestão – realce em amarelo é problema

#### 1- Um Sistema Sem Cabeça

Desde sua instituição pela *Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, Lei 6.938 de 1981*, o *SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente*, permanece sem o *Órgão Superior - o Conselho de Governo*, cérebro do sistema, encarregado de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e decidir as diretrizes governamentais estratégicas para o meio ambiente.

Há, porém, um *Conselho de Governo* instituído pela *Lei 13.502 de 2017*, que estrutura o atual *Gabinete da Presidência da República*. Esse conselho, então, poderia contar com uma *câmara interministerial de sustentabilidade*, secretariada pelo MMA, cumprindo com a lei ambiental.

Há outra alternativa – criar por decreto um Conselho de Governo do Sisnama, formado por um grupo de conselheiros próximos ao presidente, e secretariado pela pasta correspondente – cinco ou seis membros seriam o suficiente para ditar a orientação da chefia do executivo sobre a política ambiental.

A falta de um órgão superior, presidencial, gerou e gera desconexão da Política Nacional do Meio Ambiente com as demais políticas públicas ambientais (Saneamento, Resíduos Sólidos, Mudanças Climáticas, Biodiversidade, florestas e Recursos Hídricos), e destas com as demais Políticas Públicas de Estado, relacionadas ao desenvolvimento econômico e infraestrutura - como é o caso da gestão urbana, energia, agricultura, educação, controle territorial, exploração mineral, etc.

#### 2- Um conselho confuso

O *CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente*, é designado na Lei 6.938/81, como o *órgão consultivo e deliberativo*, com a finalidade de assessorar, estudar e *propor* ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais. Ele é estruturado pelo *art. 4º do Decreto 99.274 de 1990*.

No entanto, por não haver de fato um Conselho de Governo, o **CONAMA acaba por deliberar diretamente ao SISNAMA as diretrizes**, a título de normatizar normas e padrões de compatibilidade ambiental – muitas vezes ao arrepio de políticas já decididas no âmbito do próprio governo federal.

Inchado e com uma composição de natureza política, o CONAMA termina por atuar emocionalmente, sem a devida técnica, sujeitando-se a interferências de ordem ideológica e corporativista pouco afetas à política de Estado. O resultado é a emissão de normas e padrões distantes da realidade.

O caminho é **reposicionar o CONAMA**, alterando sua composição e estrutura, por decreto. O Plenário do CONAMA poderia ser reduzido a um número pequeno de conselheiros nomeados, indicados periodicamente pelo executivo, e com mandato, com menor vínculo político e maior vínculo técnico, podendo eventuais participações de outros organismos de governo ocorrer nas Câmaras técnicas, Grupos de Trabalho e Grupos Assesores.

### 3- **Um órgão Central com Atribuições executivas**

O órgão central é o **Ministério do Meio Ambiente** - nominado, no entanto, na Lei 6.938/81, como Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República. Sua finalidade é planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente.

Porém, o MMA está **sobrecarregado de atribuições implementadoras redundantes** (caso das secretarias e coordenadorias que tratam de florestas, tecnologias, meio urbano, agricultura, pesca, etc), e **sobrecarregado por atribuições executivas, para as quais não tem perfil estrutural ou implementador** – como é o caso da **Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS**, prevista na **Lei 12.305 de 2010**, com estrutura desprovida de agência e conformação “interministerial” – cuja **regulação da economia circular** (sem a qual a PNRS não fica de pé) permanece debilmente definida no **Decreto 7.404 de 2010**, porém devendo ser diretamente implementada pelo SISNAMA – nos termos do **parágrafo único do art. 5º do Decreto 9.177 de 2017** (leia-se IBAMA e sistemas dos estados e municípios).

Por outro lado, o MMA possui outras atribuições complexas, referentes à **Política Nacional de Recursos Hídricos**, regida pela **Lei 9.433 de 1997**. O Ministério abriga todo o sistema, incluso a **Agência Nacional de Águas - ANA, regida pela Lei 9.984 de 2000**, cujas atribuições foram ampliadas, açambarcando a instituição de normas de referência nacionais para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, conforme redação dada pela **Medida Provisória nº 844, de 2018**, demandando novas interfaces interministeriais.

O inchaço do ministério, de fato, não o aproxima mas, sim, o distancia da Presidência da República (onde deveria estar, por força da necessidade de secretariar o Conselho de Governo). Essa disposição estratégica o torna um “obstáculo” horizontal no caminho dos demais organismos de primeiro escalão e transforma-o numa espécie de “rival” burocrático das próprias agências, que deveriam implementar e administrar as políticas públicas por ele articuladas. Isso, de todo modo, fragiliza o controle e fiscalização da PNMA.

O Ministério ganhará eficácia se retomar seu papel de proposição e planejamento, eliminando secretarias executivas com atribuições originárias de outras pastas ministeriais competentes,

devolver atribuições para as agências executivas e reguladoras, extinguindo secretarias e assessorias igualmente redundantes.

Poderá integrar com destaque o planejamento do governo, se adotar a **Avaliação Ambiental Estratégica**, fazendo integrar **upstream** o vetor ambiental nos planos, políticas e programas a cargo dos vários setores governamentais, conferindo-lhes sustentabilidade e, com isso, se antecipando a conflitos e reduzindo judicializações.

#### 4- **Relação doentia que revela aparelhismo sistêmico e risco à soberania**

No caso da implementação da **Política Nacional Sobre Mudança do Clima – Lei 12.187 de 2009**, o quadro é absolutamente doentio e caótico. Em que pese **todo** o protagonismo político e material nessa área passar pelo Ministério do Meio Ambiente, de fato, **NADA** fica diretamente a cargo do MMA.

A **estratégia no campo das relações internacionais** – esfera da **Convenção Quadro Mudança do Clima - CQMC**, é expressada de forma soberana pela chefia do executivo e seu **Ministério das Relações Exteriores- MRE**, cumprindo ao MMA prestar toda assessoria técnica disponível.

O **Comitê Interministerial**, autoridade instituída na PNMC e regida pelo **Decreto 6.263 de 2007**, trafega entre Casa Civil e o Ministério de Ciência e Tecnologia.

O **sistema de registros de emissões**, regido pelo **Decreto 9.172 de 2017**, fica hospedado no Ministério de Ciência e Tecnologia, conforme o **art. 11 do Decreto 7.390 de 2010**.

O **Fórum Brasileiro de Mudança do Clima – FBMC**, regido pelo **Decreto 9.082 de 2017**, é um **imbróglio de proselitismos e técnica** similar ao Conama.

O FBMC está apoiado no Ministério do Meio Ambiente. Nele permanecem também pendurados o **Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas - PBMC** e a **Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais - Rede Clima**, considerados pelo decreto como *organismos científicos nacionais sobre a mudança do clima*. Porém, na composição legal do Fórum, **NEM O IBAMA, NEM O ICMBio não estão incluídos ou representados** – embora o controle territorial e fiscalizatório pertença ao primeiro e a manutenção das unidades de conservação – beneficiadas em tese pela PNMC, fiquem sob administração do segundo...

Essa caríssima “panaceia multiforme”, resulta em um “placebo” - **um sistema sujeito a lobbies de toda ordem, fora do controle da autoridade ambiental**, alimentado por interesses setoriais muitas vezes díspares e que fomenta, sem qualquer dúvida, **um dos maiores cabides de empregos redundantes da área governamental**.

De fato, por não estar em lugar nenhum, o sistema climático demanda contratações em todos os ministérios, autarquias e conselhos. Justifica contratações de ONGs, consultorias de organismos multilaterais, manutenção de igrejinhas ideológicas, lobbies empresariais e aparelhos acadêmicos de universidades – tudo sem resultado prático até hoje observado no clima brasileiro – **cujas ações territoriais de redução de emissões e controle de desmatamento, porém, ficam a cargo do “excluído, porém hospedeiro” SISNAMA**.

O caos na área do clima, **propicia a interferência internacional nesses assuntos que implicam na soberania do Brasil**.

A questão, portanto mereceria uma **profunda e rápida reformulação**, com delimitação do sistema à área do meio ambiente – sob o agenciamento regulador do MMA e IBAMA - ou no âmbito da ciência e tecnologia, com agência própria.

#### 5- Órgãos executores que redundam e colidem

A atribuição bifurcada do órgão de execução do SISNAMA foi inserida **pela Lei 12.856 de 2013** na lei de regência da PNMA. No entanto, foi instituída pela **Lei 11.516 de 2007**, que criou o **Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade**. Assim, o **Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA** e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, **dividem atribuições como órgãos executores do SISNAMA, com a mesma finalidade de implementar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente**, de acordo com as respectivas competências.

Ocorre que a própria redação do inciso IV do art. 6º da Lei 6.938/81, já exprime o **pleonismo administrativo** e a **superposição de atribuições**, iniciada pela Lei 11.516 de 2007, como se o **SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação**, gerido pela **Lei 9.985 de 2000**, não fosse extensão da atividade de controle territorial do próprio IBAMA.

A situação de **conflito de atribuições** foi parcialmente resolvida pela **Portaria 55/2014 do MMA**. Porém a própria normativa expressa a **perda de energia** ocorrente com a **duplicação** de estruturas no sistema – como duas faces de *Janus* (duplicando escritórios regionais, conselhos gestores de unidades de conservação, departamentos... etc.).

Seria o caso de repensar a fusão dos órgãos.

#### 6- O IBAMA – confusão no organograma e funções administrativas

O **Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA**, deve trabalhar para atingir sua visão de tornar-se referência na implementação da PNMA.

Para tanto é necessário, sobretudo, **resgatar a carreira de especialista em meio ambiente** - Gestor Ambiental, Gestor Administrativo, Analista Ambiental, Analista Administrativo, Técnico Ambiental, Técnico Administrativo e Auxiliar Administrativo - estatuído pela **Lei 10.410 de 2002**, **retirando dela os contornos ideológicos que veio a adquirir nas gestões anteriores**. De fato, a conformação abrangente da carreira de "especialista"... permitiu a inoculação no sistema, de militantes profissionais e não de profissionais militantes. **Esse efeito de "militância", não ocorre, é certo, apenas no IBAMA – Projeta-se também para outros órgãos de acompanhamento externo, como o Ministério Público... e o resultado pode ser visto na impressionante judicialização ocorrente no espaço da gestão ambiental.**

Será preciso trabalhar uma nova doutrina de atuação, introduzir manuais de procedimentos bem objetivos e pouco discursivos, reciclar, carrear os esforços da máquina administrativa para a obtenção de resultados técnicos eficazes, objetivos e moldados nos **novos parâmetros hermenêuticos e exegéticos** estatuídos pelos **artigos 20 a 30 do Decreto-Lei 4.657 de 1942**, modificado pela **Lei 13.655 de 2018**.

A organização e o quadro de pessoal comissionado e de confiança nas unidades do IBAMA, sofreram sensível redução. **O quadro de pessoal comissionado e de confiança foi reduzido de**

499 na gestão Lula, para 276 na gestão Temer. No entanto, O **Regimento Interno do IBAMA**, aprovado pela **Portaria 14 de 2017** ao detalhar os órgãos integrantes da estrutura organizacional prevista no **Decreto 8.973 de 2017**, **misturou colegiados, diretorias, serviços, coordenações, divisões, órgãos singulares, assessorias especiais...** dificultando sobremaneira a construção de qualquer **organograma**.

Essa dificuldade de visualização das relações hierárquicas também obstrui os **fluxogramas** decisórios e torna difícil traçar um **roadmap estratégico** para o sistema.

Se o Decreto não atribuiu quem expede a licença, o regimento atribuiu o ato ao presidente.

O Regimento “diluiu” a presidência, no entanto, em um “colegiado”, distribuiu coordenações afins para diretorias diversas e construiu um labirinto nos processos e procedimentos administrativos de forma que se torna difícil compreender “quem manda” e “quem executa” cada tarefa.

Essa distribuição dificulta sobremaneira compreender o fluxograma interno envolvendo duas instituições básicas, que justificam a própria funcionalidade da autarquia: o processo sancionador e recursal das infrações ambientais e o procedimento de licenças e autorizações das atividades impactantes.

A gestão atual, é certo, construiu um “Mapa Estratégico” 2016/2019, mas não formatou um organograma... Ato necessário para identificar com precisão onde será preciso enxugar a máquina e onde ela está aquém da demanda.

Assim, a primeira medida para que o instituto possa se olhar no espelho e compreender sua forma – é construir um organograma e organizar os fluxogramas de suas principais funções.

Há, também, **perda de memória operacional por faltar um acervo técnico, de relatórios, soluções de conflitos e decisões**, que possa ser consultado e disponibilizado publicamente como forma de antecipar procedimentos e prevenir conflitos.

A publicação de jurisprudência administrativa pode orientar a consulta de empreendedores e cidadãos interessados. A publicação de notas técnicas, regularmente, pode orientar os próprios funcionários na resolução de conflitos similares quando da análise de licenças ambientais.