

Setor 8 - Introdução

Gestão Ambiental

Descrição

Trata-se da administração das atividades econômicas e sociais com foco na exploração sustentável dos recursos naturais. Incluem-se no universo de observação deste tema as ações voltadas à recuperação de áreas degradadas, reflorestamento e de consumo e produção sustentáveis.

Política Setorial no Brasil

A Lei Federal nº 6.938/81 alicerçou a Política Nacional do Meio Ambiente com a criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama). Entre os principais princípios da política estão a manutenção do equilíbrio ecológico; a racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; o planejamento e a fiscalização do uso dos recursos ambientais; proteção de ecossistemas; a recuperação de áreas degradadas e o controle das atividades potencialmente poluidoras.

Os principais objetivos da PNMA são compatibilizar o desenvolvimento com a preservação da qualidade do meio ambiente; impor ao poluidor e ao predador a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, bem como cobrar do usuário sua contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos; definir áreas prioritárias de ação governamental; estabelecer critérios de qualidade ambiental para as normas de uso e manejo dos recursos ambientais, entre outras.

A estrutura de governança do Sisnama envolve órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios responsáveis pela proteção, melhoria e recuperação da qualidade ambiental. Embora anterior à Constituição Federal de 1988, foi recepcionado no sentido de concretizar a cooperação federativa para o exercício da competência comum entre União, Estados e Municípios (art.23, CF/88) relativa à proteção do meio ambiente.

O principal órgão federal do Sisnama é o Ministério do Meio Ambiente (MMA). Integram o sistema também o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio. Enquanto o MMA é o principal formulador das políticas ambientais brasileiras, o Conama o assessora na elaboração de projetos de lei, decretos regulamentadores e, sobretudo, resoluções normativas disciplinando temas variados da gestão ambiental no país, como, por exemplo, o licenciamento de atividades poluidoras.

O Ibama e o ICMBio são órgãos executores da política ambiental. Ao primeiro compete propor ao Conama normas e padrões para implantação, acompanhamento e fiscalização do licenciamento

ambiental de obras e empreendimentos geradores de impacto ambiental, bem como aplicá-las. Ao segundo, cabem atribuições como editar normas e padrões de gestão de Unidades de Conservação (UC) federais em apoio à implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), assim como propor a criação de novas UC.

As políticas ambientais temáticas trabalhadas no âmbito do Sisnama contemplam: a Política de Recursos Hídricos, de Biodiversidade, de Mudança do Clima, de Combate ao Desmatamento, de Educação Ambiental, de Resíduos Sólidos e de Gerenciamento Costeiro.

Três fundos financiam as políticas brasileiras de meio ambiente. O Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), cuja missão é contribuir para, por meio da participação social, para a implementação da PNMA. Seu conselho deliberativo é composto por 17 membros, entre representantes de governo e da sociedade civil, que controlam a aplicação de recursos em projetos socioambientais em todo o território nacional. Desde sua criação, em 1989, o FNMA financiou 1.446 projetos socioambientais¹.

O Fundo Amazônia, cuja finalidade é captar investimentos não-reembolsáveis para ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, bem como de promoção da conservação e do uso sustentável das florestas do Bioma Amazônia. O fundo é gerido pelo BNDES e financia projetos em inúmeras áreas, dentre elas a gestão de florestas públicas e áreas protegidas; a recuperação de áreas desmatadas; e o zoneamento ecológico-econômico, ordenamento territorial e regularização fundiária, entre outras². O portfólio de projetos apoiados pelo fundo apresenta 102 projetos aprovados por seu Comitê Técnico, formado por especialistas designados pelo MMA, após consulta ao Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas³.

Por fim, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, cujo objetivo é financiar projetos, estudos e empreendimentos que busquem a adaptação aos efeitos da mudança climática e a redução de emissões de GEEs. Vinculado ao MMA, provê recursos nas modalidades reembolsável e não-reembolsável. Enquanto os primeiros são administrados pelo BNDES, os outros são gerenciados pelo próprio MMA. Seu Comitê Gestor é presidido pelo secretário-executivo do MMA, cuja função é autorizar o financiamento de projetos e recomendar a contratação de estudos, a partir das prioridades de investimento estabelecidas a cada 2 anos.

Instrumentos Regulatórios

A PNMA regulamenta 13 instrumentos, entre os quais se destacam o zoneamento ambiental; a avaliação de impacto ambiental; o licenciamento de atividades poluidoras; os incentivos aos equipamentos e à absorção de tecnologia para a melhoria da qualidade ambiental; a criação de áreas de proteção ambiental; o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras; e, entre outros, os instrumentos econômicos, como a concessão florestal, servidão ambiental e seguro ambiental.

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/>

Segundo o Decreto 99.274/90, a autorização para o funcionamento de todos os empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras dependerão do licenciamento prévio do órgão estadual integrante do Sisnama. Da mesma maneira, a Resolução Conama 237/97 estabelece que empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA).

A Lei Complementar nº 140/2011, que regulamenta o art. 23 da Constituição Federal, fixa as normas para a cooperação entre os entes federativos nas ações de proteção das paisagens naturais notáveis, do meio ambiente e do combate à poluição; e à preservação das florestas, da fauna e da flora. Os instrumentos de cooperação federativa instituídos pela lei são os consórcios públicos; os convênios; os acordos de cooperação técnica; as comissões tripartites; os fundos públicos e privados; a delegação de atribuições; e a delegação da execução de ações administrativas.

Melhores Práticas

As iniciativas escolhidas para ilustrar este Guia estão voltadas às ações de recuperação e preservação de áreas ambientais relevantes, especialmente bacias hidrográficas próximas a adensamentos urbanos.

Em Manaus, a prefeitura inovou ao investir na recuperação de áreas urbanas degradadas, promovendo, por intermédio de um programa específico, a convivência das atividades sociais da comunidade com a preservação da vegetação nativa.

Gargalos e desafios para o futuro

Apesar dos avanços nos esforços de cooperação entre os entes federativos, o principal desafio do Sisnama ainda continua sendo suprir as lacunas advindas de uma lógica federativa baseada na repartição de competências que não coincidem com a dinâmica exigida pela realidade atual, que insta a busca de alternativas voltadas à gestão descentralizada das políticas.

O principal gargalo da gestão ambiental brasileira é o licenciamento ambiental, não somente pela demora na emissão das licenças, mas também por carecer de mecanismos efetivos de aplicação de suas medidas condicionantes (HOFFMAN, 2017). Um dos principais problemas identificados por especialistas sobre o tema é a fragmentação das atividades necessárias à implementação do licenciamento ambiental, distribuídas entre inúmeros órgãos, sem a supervisão de uma autoridade hierárquica licenciadora que promova uma visão integradora do processo. Esse contexto disfuncional pode ser atribuído, em parte, também à escassez de especialistas no corpo técnico do Ibama para avaliar a pertinência das condicionantes relativas à população indígena, por exemplo⁴.

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

Embora haja consenso sobre a necessidade de modificação das regras atuais, entre outras razões, para dar celeridade ao processo, não é ponto pacífico entre os diversos atores (públicos e privados) envolvidos qual deverá ser o novo formato regulatório. Nesse sentido, um dos principais desafios para o país é construir uma legislação determinando critérios mais específicos para a operacionalização dos procedimentos administrativos do licenciamento ambiental de obras potencialmente poluidoras. Neste cenário, o principal desafio brasileiro na gestão ambiental é superar a gestão arcaica, o excesso de burocracia e a estrutura deficitária do Ibama.