

Carta aberta da SBPC e de seu Grupo de Trabalho Meio Ambiente sobre a anunciada Fusão de IBAMA ICMBIO

O ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade), criado em 2007 através da Lei 11.516, integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), é responsável pela execução e manutenção do Sistema Nacional de Unidades de Conservação no país (SNUC). O presente documento apresenta detalhes da proposta de fusão do IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis).

1. Apontamentos gerais sobre a análise da possibilidade de fusão do IBAMA e ICMBio

Em 02/10/2020 foi publicada a Portaria MMA 524/2020 (Diário Oficial da União - Edição 190, Seção 1, Página 82), que instituiu, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e entidades vinculadas, “*grupo de trabalho para análise de sinergias e ganhos de eficiência em caso de fusão entre o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes*”.

Esse Grupo de Trabalho (GT) é composto por: (i) Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente, que o coordenará; (ii) Presidência do Ibama; (iii) Presidência do Instituto Chico Mendes; (iv) Diretoria de Planejamento, Administração e Logística do Ibama; (v) Diretoria de Planejamento, Administração e Logística do Instituto Chico Mendes; (vi) Diretoria de Proteção Ambiental do Ibama; e (vii) Diretoria de Pesquisa, Avaliação e Monitoramento da Biodiversidade do Instituto Chico Mendes.

Como prazo para a conclusão do trabalho, o grupo tinha 120 dias, contados da primeira reunião realizada, podendo ser prorrogado por igual período pelo Ministro do Meio Ambiente. Conforme sabe-se, a primeira reunião ocorreu em 08/10/2020¹, conforme documento abaixo:

AJUDA MEMÓRIA: 1ª Reunião do Grupo de Trabalho (Portaria n.º MMA-524/2020)
Data: 08Out20 às 14h00
Participantes: Ricardo de Aquino Salles – Ministro de Estado Luís Gustavo Biagioni – Secretário Executivo/MMA Eduardo Fortunato Bim – Presidente do IBAMA Marcos de Castro Simanovic – DIMAN/ICMBio Luiz Carlos Hiromi Nagao – DIPLAN/ IBAMA Marcos Aurélio Venancio – Dbio/ICMBio Ronei Fonseca – DIPLAN/ICMBio Olimpio Magalhães – DIPRO/IBAMA Ricardo Borrelli – SUPES DF/IBAMA Elias Begnini – DGE/MMA Dilemando Gomes de Alencar – PFE/ICMBio
Iniciou-se a primeira reunião com o grupo de trabalho formalizado pela Portaria n.º MMA-524, de 01OUT20. Tópicos: <ul style="list-style-type: none">• Recursos Humanos;• Recursos Materiais/Logística/Telemática;• Orçamento/Financeiro/Outras fontes de recursos;• Dados especializados/Geográficos;• Estrutura de Gestão/Governança.
Encerra-se a primeira reunião ordinária semanal às 16h30min, ficando definida a próxima reunião em 16 de outubro de 2020, às 11 horas, na sede do MMA, bloco B, 6º Andar.
Encerramento: 16h30
Sala de Reuniões Ministerial – 6º Andar – Bloco B

¹ <https://www.politicaporinteiro.org/2020/11/27/como-esta-o-trabalho-do-gt-sobre-a-fusao-ibama-icmbio-confira-as-atas/> - acesso em 06/01/2021

Assim, o prazo para conclusão do trabalho, que seria encerrado em 05/02/2021, foi prorrogado por até 120 dias pela Portaria MMA N° 45/2021 (Diário Oficial da União - Edição 24, Seção 1, Página 46).

Ao final do trabalho, o Grupo de Trabalho deverá elaborar relatório circunstanciado sobre o tema indicando sinergias entre os órgãos e aumento da eficiência das pastas, após a fusão. O relatório será entregue ao Ministro de Estado do Meio Ambiente que tratará dos devidos encaminhamentos.

2. Histórico sobre a criação do IBAMA e ICMBio

Primeiramente, é importante lembrar que a gestão ambiental brasileira dentro da estrutura da Administração Pública Federal iniciou a sua atuação independente em 1973, a partir da criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA). Após a redemocratização via Constituição Federal de 1988, que elevou o meio ambiente ao status de direito fundamental (art. 225), houve a criação do IBAMA em 1989, por ato que extinguiu a SEMA e a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca – SUDEPE, incorporando também ao patrimônio do IBAMA *“os recursos orçamentários, extra-orçamentários e financeiros, a competência, as atribuições, o pessoal, inclusive inativos e pensionistas, os cargos, funções e empregos da Superintendência da Borracha - SUDHEVEA e do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF, extintos pela Lei nº 7.732, de 14 de fevereiro de 1989, bem assim os da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca - SUDEPE e da Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA”*.

Como se vê, o IBAMA incorporou diversas estruturas e funções desde a sua criação. Assim, em 2007 após ampla discussão e estudo, foi criado o ICMBio, autarquia federal que tem como função precípua a gestão das Unidades de Conservação federais (seja por políticas públicas, articulações ou programas). Ressalta-se que, conforme site do ICMBio: *“O Instituto Chico Mendes foi criado com o objetivo de dar foco à gestão de Unidades de Conservação federais e à conservação da biodiversidade existente nesses territórios protegidos por lei. Antes estas duas agendas ficavam sob a esfera do Ibama, mas o Licenciamento Ambiental Federal e a Fiscalização absorviam consideravelmente os investimentos de pessoal e financeiro, ficando a gestão de Unidades de Conservação e a conservação da biodiversidade em importância sequencial.”*²

Assim, como se vê, a criação do ICMBio foi pensada justamente na segmentação de importante tema ambiental em órgão próprio e de forma racional, tendo em vista a sobrecarga de temas sob responsabilidade do IBAMA.

Temos, portanto, o seguinte histórico da gestão ambiental federal:

- Decreto nº 73.030/1973: Cria e dá atribuições à Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA
- Lei nº 7.735/1989: Cria e dá atribuições ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)
- Lei Federal nº 8.028/1990: Cria e dá atribuições à Secretaria do Meio Ambiente, que substituiu a SEMA.
- Lei Federal nº 8.490/1992: Cria e dá atribuições ao Ministério do Meio Ambiente, que substituiu a Secretaria do Meio Ambiente.

²

<https://www.icmbio.gov.br/portal/perguntas-frequentes/158-porque-o-instituto-chico-mendes-foi-criado#:~:text=O%20Instituto%20Chico%20Mendes%20foi%20criado%20com%20o%20objetivo%20de,nesses%20territ%C3%B3rios%20protegidos%20por%20lei.> - Acesso em 06/01/2021

https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2020/08/14/interna_nacional,1176148/em-10-anos-ibama-perde-55-dos-fiscais-para-combate-a-crimes-ambienta.shtml Acesso em 12/03/2021

- Lei nº 11.516/2007: Cria e dá atribuições ao Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade (ICMBio)

3. Apontamentos acerca da fusão do IBAMA e ICMBio

Como se vê, historicamente tivemos a criação do ICMBio como uma forma de desentulhar as atividades do IBAMA, transferindo para o recém-criado órgão a implementação e conservação de unidades de conservação, além de atuar nos programas de conservação da Biodiversidade, regulamentado pela Lei Federal 9.985/2000 (Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC). A partir da sua criação, o ICMBio construiu uma identidade voltada para a consolidação do SNUC e da criação e manutenção das Unidades de Conservação em suas diversas características e objetivos, tendo como único obstáculo os baixos investimentos em recomposição de pessoal e de baixo investimento de recursos, agravado a partir de 2019 quando o Tribunal de Contas da União recomendou à Casa Civil que realizasse uma análise das demandas do IBAMA visando sanear as carências operacionais do órgão, recompondo a capacidade de operacionalização por meio da abertura de concursos.

Além da redução do quadro técnico do IBAMA e ICMBio em até 50% de seu efetivo total³, reduções consideráveis no aporte de recursos entre a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020 e o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2021 estão previstos, o que incidirá negativamente sobre a eficiência de áreas prioritárias para preservação da biodiversidade. Em relação ao IBAMA, os cortes incidem sobre as ações de gestão sustentável da Biodiversidade, de recuperação ambiental (21,43%) e prevenção de incêndios florestais (23,08%). Estes são alguns indicativos que estes órgãos trabalham com insuficiência de recursos e de servidores, ambos incidindo negativamente na manutenção e eficiência das ações de fiscalização e de políticas conservacionistas, ou seja, na falha de cumprimento dos objetivos estabelecidos na criação desses órgãos.

Assim, a adoção de medidas de fortalecimento das autarquias com investimentos em recomposição de recursos humanos e recomposição de recursos nos níveis da LOA de 2020 * seria o caminho mais coerente à fusão.

Mostrando a problemática da possibilidade de fusão dos dois órgãos, a Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente – ASCEMA – emitiu nota com argumentos contundentes em relação à tal fusão, afirmando inclusive que o “*GT é composto por policiais militares e indicados políticos ligados à bancada ruralista que não tem conhecimento da temática ambiental*”.⁴ Este elemento agrava o cenário de fusão devido à ausência de representatividade da sociedade civil e técnico-científica, restringindo a discussão e tornando-a unilateral com participação hegemônica de setores do Governo Federal e de altos cargos. Afora isso, o acesso ao teor das discussões e decisões/alinhamentos prévios obtidos em tais reuniões não foi possível, conforme amplamente divulgado por entidades⁵ e mídia⁶.

Adicionalmente, o deputado André Figueiredo (PDT-CE) apresentou o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) 432/20⁷ para suspender a portaria que criou o GT. Apresentado em 02/10/2020, o PDL ainda pende de Despacho do Presidente da Câmara dos Deputados.

³ http://www.ascemanacional.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Fusa%CC%83o-ICMBio-e-IBAMA_Nota.pdf - Acesso em 06/01/2021

⁴ http://www.ascemanacional.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Fusa%CC%83o-ICMBio-e-IBAMA_Nota.pdf - Acesso em 06/01/2021

<http://portal.sbpcnet.org.br/noticias/sbpc-divulga-carta-sobre-orcamento-do-ministerio-do-meio-ambiente/> Acesso em 13/02/2021

⁵ <https://www.politicaporinteiro.org/2020/11/27/como-esta-o-trabalho-do-gt-sobre-a-fusao-ibama-icmbio-confira-as-atas/>

⁶ <https://www.oeco.org.br/reportagens/mpf-investiga-reunioes-secretas-do-mma-que-discutem-extincao-do-icmbio/>

⁷ <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2263735> - acesso em 06/01/2021

Em 01/02/2021, foi realizada pelo Ministério Público Federal (MPF) uma audiência pública que reuniu diversos setores para discussão acerca do tema. Fato curioso é que, apesar de convidados, nenhum representante do Governo Federal (tampouco do GT que estuda a fusão IBAMA ICMBio) compareceu ao evento.⁸

Tais indicativos reiteram a ausência de representatividade de setores do meio ambiente e da conservação da biodiversidade na agenda do Governo Federal, bem como expõe a ausência de transparência na divulgação de reuniões e ações do GT. A obrigatoriedade da transparência pública de dados e ações de órgãos públicos é assegurada pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

4. Conclusões

Tendo em vista o que foi apresentado e relatado nos itens anteriores, é claro e evidente que o estudo da possibilidade de fusão do IBAMA e ICMBio atenta a qualquer razoabilidade ou mesmo proibidade, pois são discussões feitas a portas fechadas e sem acesso público das informações de forma direta e rápida (que devem ser solicitadas via Lei de Acesso à Informação, o que pode demorar mais de 40 dias para serem respondidas e, dependendo da resposta, não se obtém as informações solicitadas).

Importante ressaltar também que o Ministro do Meio Ambiente (MMA) sequer está participando das reuniões⁹, o que evidencia o descaso com um tema tão importante para a pasta ambiental do Governo Federal, principalmente por serem órgãos vinculados diretamente à estrutura do MMA.

Por fim, para além das discussões acerca da formalidade de como o tema está sendo tratado no âmbito governamental, temos a situação calamitosa de que o funcionalismo público carece de estrutura suficiente para cumprir as demandas que é inerente. Especificamente na área ambiental, não há motivação plausível para se fundir IBAMA e ICMBio se não houver o desentulhamento de funções (que foi, como previamente relatado, a principal motivação para criação do ICMBio de forma separada ao IBAMA). A junção pela junção é contrária, inclusive, aos princípios constitucionais da Administração Pública como a da eficiência, moralidade e legalidade, ao passo que também é contrária à manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, Constituição Federal).

Mediante o exposto, a SBPC, por meio do Grupo de Trabalho em Meio Ambiente, manifesta-se contrária a fusão do ICMBio e IBAMA, recomendando o fortalecimento das autarquias através da recomposição de recursos e de servidores, em função de ambos incidirem negativamente na manutenção e eficiência das ações dos respectivos órgãos.

Sugestão de conteúdo: <https://www.politicaporinteiro.org/2020/11/27/como-esta-o-trabalho-do-gt-sobre-a-fusao-ibama-icmbio-confira-as-atas/>

<https://www.oeco.org.br/reportagens/mpf-investiga-reunioes-secretas-do-mma-que-discutem-extincao-do-icmbio/>

<http://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/noticias-am/falta-de-transparencia-e-prejuizos-a-amazonia-em-eventual-fusao-do-ibama-e-do-icmbio-sao-apontados-em-audiencia-publica-do-mpf>

⁸ <http://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/noticias-am/falta-de-transparencia-e-prejuizos-a-amazonia-em-eventual-fusao-do-ibama-e-do-icmbio-sao-apontados-em-audiencia-publica-do-mpf>

⁹ <https://www.politicaporinteiro.org/2020/11/27/como-esta-o-trabalho-do-gt-sobre-a-fusao-ibama-icmbio-confira-as-atas/> - acesso em 06/01/2021