

## **O PAPEL DA FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE: O DEBATE SOBRE A ATUAÇÃO DO IBAMA NA AMAZÔNIA**

Alessandra de Souza Cosme <sup>1</sup>

### **INTRODUÇÃO**

A relação entre o homem e a Amazônia sempre foi um debate importante quando se trata de questões ambientais. Parte dos ecossistemas da floresta amazônica são constituídos, em maior ou menor grau, por populações humanas que, dependendo do grupo humano em questão (considerando diferenças culturais, de riqueza e poder), pode desencadear impactos significativos sobre os ecossistemas em que vivem, atingindo escalas locais, nacionais e globais (FEARNSIDE, 2003). Dentre esses impactos, destaca-se neste trabalho o desmatamento e a exploração madeireira.

O primeiro consiste “na atividade humana que afeta diretamente as maiores áreas na parte florestada da Amazônia brasileira” (FEARNSIDE, 2003, p. 2). O desmatamento acarreta graves impactos ambientais, dentre os quais a perda de biodiversidade, exposição do solo à erosão e armazenamento do carbono.

O segundo destaque, a exploração madeireira, é a atividade econômica que está sempre em crescimento na Amazônia brasileira. É esperado que a taxa de exploração madeireira na Amazônia brasileira aumente bastante em médio prazo, por causa do tamanho considerável do recurso madeireiro quando comparado com outras florestas tropicais, e porque terão sido consumidas as florestas asiáticas que estão sendo usadas primeiro por causa da qualidade superior da madeira delas (Brasil, MMA, 1996 apud Fearnside, 2003).

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) é uma autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente – MMA, que possui papel crucial na fiscalização e no combate ao desmatamento da Amazônia, sendo o órgão administrativo de fiscalização em toda a Amazônia Legal, onde pode exercer o poder de polícia ambiental e 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, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente, segundo a Lei 7.735/89.

Tomando como base essas informações, o presente trabalho se ocupa em explorar o debate existente sobre a atuação do Ibama na Amazônia, verificando como o papel de fiscalização ambiental desenvolvido por esse órgão contribui para a proteção do meio ambiente.

---

<sup>1</sup> Graduanda do Curso de Ecologia da Universidade Federal do Rio Grande do Rio Grande do Norte - UFRN, [alessandra.souza20@hotmail.com](mailto:alessandra.souza20@hotmail.com);

## **METODOLOGIA (OU MATERIAIS E MÉTODOS)**

O método de pesquisa utilizado foi a análise de documentos, onde foi usada a técnica de coleta de dados e de pesquisa qualitativa, que não buscava enumerar ou medir eventos. De acordo com Barreto e Brito (2006), o estudo consistiu na coleta de dados em autos de processos administrativos e judiciais, e foi desenvolvido a partir de pesquisa bibliográfica, analisando entrevistas já realizadas com funcionários do Ibama. Também se realizou análise das ocorrências após as aplicações das multas e dos julgamentos. Os principais autores que embasaram a pesquisa foram: Schmitt (2015), Barreto (2006) e Brito (2006).

## **DESENVOLVIMENTO**

A competência de fiscalização cabe a todos os entes federativos, segundo o artigo 23 da Constituição Federal. Um dos órgãos ambientais responsáveis pela fiscalização do desmatamento ilegal da Amazônia, cujas ações são voltadas prioritariamente para isso é o Ibama, criado em 1989. Ele surge da fusão de vários órgãos: Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF; Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura – Sema; Superintendência da Borracha – Sudhevea; e Superintendência do Desenvolvimento da Pesca – Sudepe.

Ao longo da sua história, o Ibama vem contribuindo intensamente com a causa ambiental, trazendo à tona os problemas ambientais existentes no Brasil e criando uma “onda” de conscientização ambiental e pressão popular, conseguindo grandes avanços no que diz respeito a proteção e manejo do meio ambiente. Exemplo disso foi a criação da Lei das Águas (nº 9.433) em 1998; a Lei dos Crimes Ambientais (nº 9.605) em 1999; a lei que estabelece a Política Nacional de Educação Ambiental em 2000; a lei que estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação em 2006; e a Lei de Gestão de Florestas Públicas, que é a Lei nº 11.284 (Ibama, 2018). A Constituição Federal Brasileira (CF/1988) prevê a responsabilização por danos ambientais, que atinge esferas penal, civil e administrativa. A esfera civil compreende responsabilização independente da demonstração de culpa, onde os infratores condenados devem recompor as áreas afetadas ou pagar indenização caso a recomposição não seja possível. A responsabilização penal abrange a violação de normas penais sobre o assunto, e apenas o Ministério Público pode iniciar ações criminais ambientais. Já as sanções administrativas decorrentes de infrações ambientais são aplicadas por órgãos ambientais estaduais, municipais ou federais, entre os quais o Ibama. Barreto e Brito (2006) observaram que, no setor florestal do Pará, dentre os 13 tipos de sanções administrativas que a Lei de Crimes Ambientais e o Decreto 6.514/2008 preveem (de acordo com o art. 72 e incisos e § 8.º da Lei 9.605/98), as únicas sanções aplicadas pelo Ibama nos 55 casos que esses autores analisaram foram a multa simples e a apreensão de produtos.

Antes da criação do Ibama o desmatamento era de 300.000 km<sup>2</sup>, e desde sua criação até 2009, tem-se um total de 376.165 km<sup>2</sup>, somando juntos 676.165 km<sup>2</sup> de área desmatada (LEMOS; SILVA, 2011). Mesmo com o percentual de 81% dos acusados serem condenados na primeira instância, somente 3% das multas são pagas (LEMOS; SILVA, 2011). Isso demonstra que, apesar dos esforços para proteger a floresta amazônica, a eficiência não é a mesma, pois mesmo com a aplicação das multas simples e apreensão de mercadorias o desmatamento não diminuiu.

Quatro fases principais constituem o processo administrativo de infração ambiental: verificação do dano, etapa onde, após ser constatada uma infração ambiental, é emitido o auto de infração - documento que informa os artigos de lei violados, o objeto da infração, o

tamanho do dano, o valor estimado da mercadoria apreendida e o valor da multa; defesa, onde os procuradores avaliam o auto de infração e partem para outra fase, a de julgamento. Os procuradores apresentam a um gerente executivo um parecer sobre a validade do auto de infração e os gerentes devem homologá-los caso estejam corretos e livres de pendências; a última fase principal consiste na **arrecadação e cobrança da multa** (BARRETO; BRITO, 2006).

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

De forma geral, algumas condições existentes no Ibama podem ser a razão da baixa eficácia no trabalho realizado pelos profissionais, como, por exemplo, a falta de pessoas qualificadas para a realização de trabalhos judiciais, pois mesmo que a quantidade de multas aplicadas pelo pessoal do campo seja alta, o número de procuradores é insuficiente para atender a demanda. Segundo um trabalho já realizado (BARRETO; BRITO, 2006), no Ibama da Amazônia, em setembro de 2005, havia 28 procuradores (equivalendo ao que seria 36% do necessário, segundo a Procuradoria Geral Adjunta). Se todos eles tratassem de processos de infrações florestais iniciados em 2004, cada um ficaria responsável por 317 processos em Rondônia, 294 em Mato Grosso e 155 no Pará. Essa situação se agrava, pois apenas parte deles trabalha em processos contra infratores ambientais. No caso do Pará, por exemplo, se contarmos apenas os procuradores que analisam autos de infração e defesas (um em Santarém e três em Belém), seriam 349 processos iniciados em 2004 para cada um. Ao considerar que os processos duram por vários anos, cada procurador pode ter de lidar com mais de mil processos de infrações contra a flora (BARRETO; BRITO, 2006), o que ocasiona acumulação de casos por profissional, e um baixo rendimento geral, com processos lentos e uma maior incidência de erros.

Além do fator anteriormente citado, relacionado à insuficiência de recursos humanos, Barreto e Brito (2006) acrescentam ainda que a cobrança de multas é lenta e ineficaz, sendo um dos motivos para a alta impunidade existente nos casos de infrações ambientais. Os autores afirmam que uma das dificuldades de implementar eficientemente as medidas de cobrança diz respeito ao acesso público às informações dos processos. Segundo eles, com a liberação dos dados, a sociedade civil teria possibilidade de participar no combate aos infratores, podendo gerar iniciativas que estimulam o pagamento de multas. Diante disso, quais seriam as possíveis maneiras de melhorar a etapa de cobrança de multas? Segundo Barreto e Brito (2006), é provável que os recursos para controle ambiental continuem escassos. Eles sugerem que seja realizado o uso dos recursos atuais de forma mais eficiente, e indicam que uma estratégia para aumentar a eficiência é concentrar o esforço de arrecadação em multas maiores.

Ainda segundo esses autores (BARRETO; BRITO, 2006), os recursos economizados por não fiscalizar infratores menos relevantes seriam usados principalmente em investigações mais robustas para garantir a punição dos maiores infratores. As investigações adicionais envolveriam, entre outras, análises de empresas fictícias, de crimes fiscais e de corrupção de funcionários do Ibama. Além disso, seria necessário ampliar a fiscalização do desmatamento, que em nossa amostra correspondeu a apenas 2% dos casos. Para ampliar a atuação dos proprietários rurais ou mandantes do desmatamento – indo além dos capatazes e operários das fazendas – seria necessário ampliar as investigações em cada caso, inclusive para localizá-los não apenas na floresta, mas também em áreas urbanas. Vale ressaltar que “[...] o Ibama é instado pelo Ministério Público, pela Justiça ou mesmo por denúncias a atuar sobre todas as infrações ambientais, independente da magnitude do impacto ambiental, localização

territorial, área ambiental ou competência.” (SCHMITT; SCARDUA, 2015, p. 131). Isso permite observar que, diante dessa organização descentralizada, a instituição (Ibama) acaba empregando sua capacidade e seus esforços em ações que deveriam ser adotadas pelos demais entes federativos, deixando de realizar esforços em ações que são de sua competência primária. Ainda segundo Schmitt e Scardua (2015), isso afeta o foco de atuação do Ibama e corrobora para que os entes federativos não invistam em suas instituições para tratar dos problemas de suas competências. De qualquer forma, se as infrações ambientais não forem punidas, surge uma percepção social de que há baixa eficácia por parte da administração pública na proteção do meio ambiente. O ideal seria, portanto, que todos os entes federativos estejam preparados para atender as demandas sociais.

Observa-se, então, que a contenção do desmatamento ilegal na Amazônia continua sendo um problema na gestão ambiental pública, “[...] pois, enquanto os órgãos ambientais não estiverem efetivamente estruturados e compromissados com suas competências, o meio ambiente sofrerá as externalidades negativas.” (SCHMITT; SCARDUA, 2015, p. 137). Assim, a eficiência da fiscalização ambiental só será maior se os órgãos ambientais alterarem sua forma de agir, independente da esfera administrativa em que atuarão (federal, estadual, municipal). Mais especificamente para o Ibama, na função de principal órgão de combate ao desmatamento ilegal na Amazônia, se idealiza que seu papel seja desenvolver atuação com ações focadas em suas competências primárias e, exceto quando esgotada a atuação dos estados e municípios, ele atuaria secundariamente. Além disso, ele (o Ibama) “poderá desempenhar um papel mais relevante na formulação de políticas públicas voltadas ao controle e proteção ambiental” (SCHMITT; SCARDUA, 2015, p. 137), visto que é um órgão importante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, e membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama. Dessa forma, ele poderá atuar também estruturando outros órgãos de caráter ambiental, tendo em vista a experiência que o Ibama adquiriu ao longo de sua trajetória.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os objetivos principais desta pesquisa foram analisar a atuação do Ibama como órgão protetor e fiscalizador da floresta amazônica no que se trata da eficácia no cumprimento de leis; destacar os principais problemas abordados na literatura e, por conseguinte, pontuar soluções para algumas dessas adversidades.

A princípio foi apresentado que um dos problemas mais relevantes seria a falta de pessoal qualificado para atender as demandas judiciais, ou seja, a falta de procuradores. Porém, outro tipo de pessoal também possui número reduzido: esses são os operários de campo, que realizam o trabalho de atuação da fiscalização ambiental, atendendo alertas de desmatamento, apurando a infração ambiental e punindo o responsável. No entanto, apenas 24% desses alertas são autuados, justamente devido ao baixo número de funcionários. Uma forma de sanar esse déficit seria a contratação de novos trabalhadores.

As taxas de desmatamento anuais são realizadas por meio do monitoramento via satélite. São utilizados stélites e dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE, e o Projeto de Estimativa de Desflorestamento da Amazônia - PRODES é o responsável por realizar o monitoramento do desmatamento por corte raso da Amazônia. As taxas anuais são estimadas a partir do aumento de desmatamento identificados em cada uma das imagens de satélite que cobre a Amazônia Legal. A primeira apresentação dos dados é realizada para dezembro de cada ano, na forma de estimativa, e os dados consolidados são apresentados no primeiro semestre do ano seguinte (Ambientebrasil, 2018). Uma Barreira apontada na

literatura para a fiscalização eficaz é que os dados de desmatamento são apresentados apenas anualmente, uma solução seria a mensuração diária do desmatamento. No entanto essa ferramenta já existe, e se chama Sistema de Detecção do Desmatamento em Tempo Real - DETER, e desde 2004 ele facilita a pesquisa dos alertas de desflorestamento dentro de municípios e áreas protegidas e produz alertas diários aos órgãos de controle e fiscalização. Se a carência de profissionais no campo for sanada, esse sistema tem potencial para ser um ótimo aliado combate ao desmatamento.

O próprio caráter de descentralização do órgão Ibama, já abordado neste trabalho, é apontado como aspecto que afeta a eficácia da fiscalização ambiental desenvolvida por essa instituição. O ideal seria que todos os entes federativos estivessem preparados e atuassem com compromisso para atender às demandas sociais. Isso permitiria que o Ibama operasse prioritariamente em suas competências primárias, ao passo que o estado e os municípios responderiam às demais demandas, e, salvo a exceção de quando estes ficarem impossibilitados ou esgotados de recursos para atuar, o Ibama agiria em contrapartida. Ressaltando o que foi apontado por Schmitt e Scardua (2015), o Ibama possui uma trajetória de grande experiência e, por isso, pode atuar estruturando outros órgãos ambientais e formulando políticas públicas voltadas à proteção e controle do meio ambiente.

**Palavras-chave:** Ibama, desmatamento, infrações ambientais, Amazônia.

## REFERÊNCIAS

AMBIENTEBRASIL. Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite. [S. l.:s. n.], 14 maio 2018. Disponível em: <<https://noticias.ambientebrasil.com.br/clipping/2018/05/14/143634-monitoramento-da-floresta-amazonica-brasileira-por-satelite.html>>. Acesso em: 23 ago. 2019.

BARRETO, P.; BRITO, B. 2006. A eficácia da aplicação da lei de crimes ambientais pelo Ibama para proteção de florestas no Pará. Revista de Direito Ambiental, 32, 35-65.

BRASIL. Lei número 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos Jurídicos. Brasília, 22 de fev. 1989. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7735.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7735.htm)>. Acesso em: 17 de maio de 2019.

BRASIL, MMA (Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal). 1996. Ecossistemas brasileiros e os principais macrovetores de desenvolvimento: subsídios ao planejamento e da gestão ambiental. MMA, Secretaria de Coordenação dos Assuntos do Meio Ambiente (SCAMA), Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Brasília, DF. 188p.

FEARNSIDE, P.M. (ed.) 2003. A Floresta Amazônica nas Mudanças Globais. Ed. INPA, Manaus. 134 pp.

IBAMA. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis: Ibama, Ministério do Meio Ambiente, 2018. Página Inicial. Disponível em: <<https://www.ibama.gov.br/institucional/sobre-o-ibama>>. Acesso em: 17 de maio de 2019.

IPAM (Amazônia). Monitoramento do desmatamento por satélite: História. [S. l.], 2015. Disponível em: <<https://ipam.org.br/cartilhas-ipam/desmatamento-em-foco/>>. Acesso em: 23 ago. 2019.

LEMOS, André Luiz Ferreira; SILVA, José de Arimatea. Desmatamento na Amazônia Legal: Evolução, Causas, Monitoramento e Possibilidades de Mitigação Através do Fundo Amazônia. Floresta e Ambiente, [s.l.], v. 18, n. 1, p.98-108, 2011.

SCHMITT, Jair; SCARDUA, Fernando Paiva. A descentralização das competências ambientais e a fiscalização do desmatamento na Amazônia. Rev. Adm. Pública [online]. 2015, vol. 49, n.5, pp.1121-1142. ISSN 0034-7612.