

Capítulo 2

**A EFICÁCIA DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS NA PROTEÇÃO DO
MEIO AMBIENTE**



A EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC POLICIES IN PROTECTING THE ENVIRONMENT

Maria da Conceição de Moraes Alexandre Barbosa¹

Resumo: O objetivo deste estudo é analisar a eficácia das políticas públicas na proteção do meio ambiente. Contudo, para que o objetivo acima pudesse ser alcançado, foi feita uma pesquisa bibliográfica, ao qual foram utilizados estudos publicados, a exemplo de artigos, teses entre outros, bem como também livros e outros achados que contemplassem o tema aqui proposto. Ao final deste estudo, ao qual tinha como objetivo geral analisar a eficácia das políticas públicas na proteção do meio ambiente, foi possível compreender que, foi ressaltado no decorrer deste estudo a capacidade das políticas públicas ambientais de manter um ambiente ecologicamente equilibrado, conforme exigido pela Constituição, a mesma delinea duas dimensões primárias dessas políticas: a dimensão legislativa, enraizada em leis e princípios abrangentes, e a dimensão administrativa, que enfatiza a execução prática e as estruturas institucionais. No entanto, a eficácia dessas políticas enfrenta obstáculos não apenas de fatores inerentes, mas também de desafios externos, incluindo limitações financeiras e escrutínio judicial, ambos os quais podem influenciar profundamente sua eficácia. Conclui-se, que, transformar penalidades ambientais em iniciativas vantajosas oferece uma oportunidade considerável para aprimorar a política pública em relação ao meio ambiente. Essa abordagem não apenas aborda o acúmulo de multas não pagas e casos de sanções pendentes para agências ambientais, mas também concede incentivos financeiros para aqueles penalizados por meio de reduções aplicáveis. Para maximizar esse potencial, é de suma importância desenvolver uma política pública ambiental

¹ Mestranda em Ciências Jurídicas da Veni Creator Christian University (VCCU)



robusta com base em fundamentos teóricos completos e estratégias de implementação eficientes que enfrentem desafios internos e externos.

Palavras-chaves: Políticas Públicas. Proteção. Meio Ambiente. Sustentabilidade.

Abstract: The aim of this study is to analyze the effectiveness of public policies in protecting the environment. However, in order to achieve the above objective, a bibliographical survey was carried out, using published studies, such as articles, theses and others, as well as books and other findings that covered the subject proposed here. At the end of this study, the general objective of which was to analyze the effectiveness of public policies in protecting the environment, it was possible to understand that the capacity of public environmental policies to maintain an ecologically balanced environment, as required by the Constitution, has been highlighted throughout this study, which outlines two primary dimensions of these policies: the legislative dimension, rooted in comprehensive laws and principles, and the administrative dimension, which emphasizes practical execution and institutional structures. However, the effectiveness of these policies faces obstacles not only from inherent factors, but also from external challenges, including financial limitations and judicial scrutiny, both of which can profoundly influence their effectiveness. In conclusion, turning environmental penalties into advantageous initiatives offers a considerable opportunity to improve public policy in relation to the environment. This approach not only addresses the backlog of unpaid fines and pending penalty cases for environmental agencies, but also provides financial incentives for those penalized through enforceable reductions. To maximize this potential, it is of paramount importance to develop a robust environmental public policy based on thorough theoretical foundations and efficient implementation strategies that address internal and external challenges.

Keywords: Public policies. Protection. Environment. Sustainability.



INTRODUÇÃO

De início, pode-se dizer que, o presente artigo ressalta a eficácia limitada das multas ambientais no Brasil, refletindo dificuldades mais amplas na execução de políticas ambientais públicas. Embora a ênfase inicial tenha sido na conversão dessas multas, a pesquisa ampliou seu escopo para avaliar a ineficácia abrangente dos mecanismos de comando e controle. Foi revelado que, embora a responsabilização administrativa desempenhe um papel vital no tratamento de danos ambientais, ela não pode garantir proteção efetiva por si só. Os resultados sugerem que um foco exclusivo na lei ambiental é inadequado, necessitando de um exame completo das políticas públicas para compreender as complexidades e potenciais vias para aprimorar os esforços na proteção ambiental.

De tal modo, consta-se destacar ainda que, a justificativa para escolha do presente tema se deu tendo em vista que, o ímpeto para a pesquisa que culminou neste trabalho foi derivado de um exame abrangente da conversão de multas ambientais, inicialmente centrado em uma busca em direito ambiental. Este engajamento preliminar com o assunto permitiu o reconhecimento de sua capacidade de facilitar iniciativas extensivas de restauração ambiental e, adicionalmente, abordar a quantidade substancial de multas ambientais que foram emitidas e são atualmente ineficazes em contribuir para a conservação ambiental.

Ligado à chance de investigar minuciosamente a conversão de multas ambientais, houve uma investigação em andamento sobre as razões subjacentes para a implementação ineficaz deste instrumento, levando a um potencial inovador desperdiçado. Este desconforto decorreu do reconhecimento de inúmeras tentativas malsucedidas de regulamentar a conversão de multas ambientais, incluindo as iniciativas empreendidas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Uma série de normas sublegais foram introduzidas, oferecendo alternativas para implementação. A progressão dessas normas promulgadas ilustra que nenhuma das opções propostas foi genuinamente colocada em prática e foram consistentemente suplantadas por um novo modelo após alguns anos.



Neste estudo busca-se investigar os fundamentos teóricos da conversão de multas ambientais no Brasil, concentrando-se em compreender os mecanismos envolvidos e identificar os fatores que contribuem para sua execução limitada, apesar de sua capacidade de aumentar a proteção ambiental. Os pesquisadores deliberadamente se abstiveram de examinar os padrões legais em evolução e os desafios práticos vinculados ao atual processo de conversão de multas, pois sua intenção era estabelecer uma estrutura teórica atemporal que pudesse facilitar futuras aplicações práticas. Eles reconheceram as dificuldades decorrentes do estigma associado ao processo de conversão, que é baseado em violações ambientais anteriores, e buscaram abordar questões relacionadas à baixa aceitação desse método inovador e à estruturação eficaz de sua implementação.

Em conjunto com os princípios fundamentais do Direito Ambiental e das políticas públicas, uma estrutura teórica foi estabelecida para enfatizar a necessidade de garantir o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado por meio da promulgação de políticas ambientais públicas. Consequentemente, tornou-se imperativo fornecer uma análise mais abrangente dos mecanismos de comando e controle que são frequentemente favorecidos por instituições ambientais públicas em seus esforços para promover a proteção ambiental. Esta análise serve como um contraponto a uma discussão mais detalhada sobre políticas ambientais públicas como um meio vital de salvaguardar o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Este estudo oferece um exame extensivo de políticas públicas, com foco particular no setor ambiental, fundamentado em ciência política e princípios legais. Ele ressalta a função essencial das políticas públicas na obtenção do direito constitucional a um ambiente ecológico equilibrado, ao mesmo tempo em que aborda os desafios de implementação e a ambiguidade que existe entre políticas públicas e leis gerais dentro do âmbito do direito ambiental. A pesquisa conclui com uma análise pragmática de instâncias reais de políticas públicas ambientais, conectando noções teóricas à sua aplicação prática e enfatizando a necessidade de estruturas fortes para facilitar o avanço futuro de políticas.

De tal modo, este artigo tem como objetivo analisar a eficácia das políticas públicas na



proteção do meio ambiente.

Contudo, para que o objetivo acima pudesse ser alcançado, foi feita uma pesquisa bibliográfica, ao qual foram utilizados estudos publicados, a exemplo de artigos, teses entre outros, bem como também livros e outros achados que contemplassem o tema aqui proposto.

DESENVOLVIMENTO

O MEIO AMBIENTE E SEU CONCEITO JURÍDICO

Em se tratando do conceito de meio ambiente, pode-se dizer que é uma tarefa um tanto complexa, observando-se que o termo meio ambiente é imprecisa e redundante, pois são duas palavras que possuem o mesmo significado, tornando-se deste modo um pleonasma, e pelo fato de ter a sua utilização incluída em situações variadas, a exemplo disso, cita-se: “meio ambiente do trabalho, meio ambiente do direito, meio ambiente organizacional, entre outras inúmeras formas” (Milaré, 2018).

Neste sentido, cabe ressaltar o que diz Milaré (2018, p. 121), sobre a expressão meio ambiente:

Não há acordo entre os especialistas sobre o que seja meio ambiente. Trata-se de uma noção camaleão, que exprime, queiramos ou não, as paixões, as expectativas e as incompreensões daqueles que dele cuidam. Mas o jurista, por mais próximo que esteja dos sentimentos que o informam como ser humano, necessita precisar as noções que se relacionam com sua tarefa de formular e aplicar normas jurídicas. Assim, é preciso examinar a expressão em suas diferentes acepções.

Da mesma forma necessitamos observar que a expressão meio ambiente abriga três aspectos distintos que são o Meio Ambiente Artificial, o Meio Ambiente Cultural e por fim, mas não menos importante, o Meio Ambiente Natural (Milaré, 2018).

Segundo Carolina Eichemberger Rius (2020) pode-se mencionar como consideração legal de meio ambiente, segundo encontra-se pressagiado na Lei 6.938/81, mas precisamente em seu artigo 3º, I, como sendo: “conjunto de bens, influências e interações de ordem físicas, químicas e biológicas,



que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

No entanto, é notável que a preocupação política com o meio ambiente é relativamente recente, mesmo que a relação homem-natureza seja tão antiga quanto à espécie humana. O desenvolvimento do pensamento ambiental tomou um rumo interessantemente diferente a partir de meados do século XX. Já não é uma abordagem puramente científica ou técnica que interessa às pessoas ambientalmente preocupadas que podem mudar a situação (Rius, 2020).

A partir disso, a questão ambiental começou a ser discutida no campo político-econômico, onde se notou que o meio ambiente e, conseqüentemente, a questão acima citada são direitos fundamentais inerentes à humanidade. Deste modo, o ecossistema passou a ser um interesse de máxima importância na esfera jurídica, sendo este inserido no plano político das nações. O status de bem jurídico fundamental à vida humana que obteve o direito do homem ao meio ambiente harmônico e produtivo, fez com que o próprio se colocasse ao lado do direito à vida, à igualdade, à liberdade, mas com um sentido muito mais amplo, de interesses sociais e históricos, e não somente individual (Costa; Albuquerque, 2021).

Partindo desse ponto, os Estados modernos passaram a adotar uma definição e sentido jurídico próprio para a conservação do meio ambiente, obtendo nas Constituições elaboradas a partir da década de setenta, uma nomenclatura própria.

É fundamental ressaltar, a interdisciplinaridade que abrange a noção de meio ambiente e do bem jurídico que está a se tratar, neste caso destaca-se a ideia de que o meio ambiente é, de tal modo, o intercâmbio do adjacente de subsídios naturais, artificiais e culturais no qual propiciem o crescimento tranquilo da vida humana. Desse modo, cabe a doutrina a tarefa de trazer um conceito preciso dos bens que a legislação tutela, já que a mesma geralmente não o executa (Coelho; Silva; Serafim, 2023).

Mesmo observando-se que a lei não mencionou os aspectos sociais e econômicos, os mesmos estão totalmente ligados à matéria, não sendo afastados da proteção pela própria lei. Desta forma, o termo meio ambiente foi definido da forma mais ampla possível, não importando tanto a falta de perceptibilidade terminológica ao conceito e definição jurídica (Coelho; Silva; Serafim, 2023).



Considerando que a pessoa é um ser social, não se tem o poder de limitar a visão do meio ambiente à simples interação física, química e biológica. Assim sendo, o legislador brasileiro optou por uma conceituação mais atual, incluindo vários elementos culturais, apreciando a necessidade de uma interação destes com os elementos naturais e artificiais.

Tendo em vista este fato, destaca-se que o legislador brasileiro acertou, uma vez que vinculou, em seu significado de meio ambiente, um entendimento e compreensão mais contemporânea e ampla, no qual acolhe diversos subsídios, em oposição ao julgamento circunscrito de proteção aos recursos naturais (BIM, 2020).

A partir dessas verificações, os legisladores da Constituição Federal de 1988, não deixaram de lado, e se referiram em distintos dispositivos em relação ao meio ambiente, recepcionando e impondo a tal a compreensão mais ampla possível.

ORGANISMOS DE COMANDO E CONTROLE DE PROTEÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRO

De acordo com Linhares (2021), uma breve análise do arcabouço jurídico histórico e dos arranjos institucionais existentes relacionados à proteção ambiental no Brasil mostra que o Brasil possui subsídios estruturais legais e organizacionais satisfatórios para a formulação de ações que possam ter um impacto positivo e significativo na proteção ambiental em escala nacional. Dado que se trata de um país vasto, com condições ambientais e sociais muito diferentes, os desafios do desenvolvimento de uma política ambiental eficaz são óbvios. Contudo, acreditamos que esta não seja a única razão. Mesmo quarenta anos após a promulgação da PNMA e mais de trinta anos após a promulgação da Constituição Federal, os órgãos públicos ainda enfrentam dificuldades para implementar políticas públicas e medidas ambientais que tenham impacto significativo na proteção ambiental.

Já conforme assinalam Castelo, Marquesan e Silva (2021), estes creditam que dentre os diversos motivos que influenciam a baixa efetividade das ações ambientais institucionais e



necessariamente influenciam esse cenário, há cinco pontos que merecem ser analisados, os quais não são necessariamente consecutivos, mas sim inter-relacionados. Ressaltamos: a) a importância da promulgação da Constituição Federal no que diz respeito à obrigação de punir os atos lesivos e de reparar os danos ocorridos; b) a persistência em larga escala das instituições públicas na execução de ações relacionadas à responsabilidade administrativa ambiental;

Em relação ao primeiro ponto, apesar da inclusão inovadora de capítulos específicos sobre meio ambiente na Constituição Federal de 1988, o Decreto nº 225 trouxe ações e obrigações aos poderes públicos e às comunidades para proteção do meio ambiente, e levando em conta a necessidade de interpretá-lo de acordo com os princípios da precaução e da precaução, a disciplina do sistema de responsabilidade ambiental acabou ganhando destaque histórico e institucional. Na ausência de eficácia das ações ativas de proteção ambiental do Estado relacionadas com o desenvolvimento de atividades produtivas, a implementação das disposições de proteção ambiental da Constituição decorre principalmente do preconceito dos instrumentos tradicionais de comando e controle. Neste contexto, duas ações principais do Estado tornam-se importantes: a melhoria da análise dos procedimentos de licenciamento para atividades poluidoras ou potencialmente poluidoras e as abordagens estatais às sanções para comportamentos considerados prejudiciais. As ações de proteção ao ambiente natural limitam-se à criação de espaços protegidos, com viés protecionista e com localização específica (Brandão; Riondet-Costa; Botzelli, 2022).

Nesse sentido, Lima e Andrade (2024) complementam que, vale referir-se ao SNUC instituído em 2000, que dispõe sobre 12 categorias de espaços de proteção territorial, divididos em unidades de proteção global e unidades de uso sustentável. Embora não seja objeto deste trabalho, é necessário mencioná-la porque se trata de uma política pública protecionista que personaliza espaços demarcados sujeitos a instituições especiais, mas não oferece inerentemente oportunidades para a implementação de medidas ativas de restauração ambiental de base ampla, que estão relacionadas com mudanças nas posições sociais e focam na adoção de medidas de proteção, melhoria e restauração ambiental embutidas nas estruturas sociais existentes. 138 O tratamento das questões ambientais é dicotômico



e alienante: por um lado, protege-se a si próprio. O ambiente natural dentro do espaço protegido é preservado; por outro lado, no desenvolvimento social (incluindo o desenvolvimento económico), são priorizadas ações de comando e controle para proteção ambiental.

Reitera-se, como alerta contra esta situação, que o mecanismo de compensação ambiental previsto na Lei do SNUC é definido como um instrumento económico que vincula o mecanismo de comando do licenciamento ambiental ao pagamento de um valor correspondente aos efeitos não mitigáveis das atividades e empreendimentos licenciados, cujo valor será repostado para apoiar a implementação e manutenção das unidades de conservação do grupo de conservação geral. Esta é uma solução que, embora tenha origem no domínio dos instrumentos de comando e controlo (neste caso o licenciamento), atinge objectivos activos de protecção ambiental através da contribuição de recursos financeiros do licenciado ao abrigo de um acordo de substituição assinado.

Posteriormente, sabe-se que o segundo ponto, que é a questão da baixa efetividade das ações ambientais institucionais sob viés de positividade. Por ser de responsabilidade exclusiva dos órgãos públicos de proteção ambiental, a repressão da responsabilização administrativa desempenha papel de destaque nas atividades dos órgãos da administração pública relacionadas a esse tema. Vale ressaltar que os órgãos públicos de proteção ambiental nos níveis meso e microinstitucional estão estruturados para licenciar atividades poluidoras ou potencialmente poluidoras e monitorar comportamentos considerados prejudiciais. Assim, a administração pode, por um lado, controlar as atividades produtivas, realizar análises técnicas das mesmas para atender aos padrões estabelecidos e autorizar suas operações por meio de licenças, que refletem medidas de comando e controle. Por outro lado, condutas consideradas prejudiciais e classificadas como ilegais são controladas por meio de medidas de fiscalização e penalidades.

É importante notar, contudo, que a análise do número de penalidades e sanções decretadas não deve ser vista como um indicador do sucesso das políticas ambientais. Pelo contrário, isto mostra que as medidas proactivas e preventivas de protecção ambiental são menos eficazes, resultando em mais procedimentos de sanções administrativas geridos pelos departamentos de protecção ambiental,



o que representa um enorme fardo para o sector público e não afecta o índice de protecção ambiental.

Um terceiro aspecto que contribui para a ineficiência das acções de protecção ambiental das agências é que as agências têm dificuldade em estruturar-se de uma forma que seja apropriada e proporcional à escala do desafio de fornecer cobertura de inspecção no seu âmbito, tanto de uma perspectiva geográfica como da diversidade de actividades potencialmente prejudiciais. Apesar dos efeitos capilares das agências fiscalizadoras e das estruturas organizacionais nos níveis meso e microinstitucional, países continentais como o Brasil exigem que as agências ambientais invistam esforços além de suas capacidades para organizar, treinar e equipar equipas de inspecção adequadas (Sales; Lehfeld; Silva, 2023).

Mesmo com escopo organizacional e orçamento adequados, as campanhas de fiscalização só podem amostrar comportamentos executivos ilegais que afetem o campo jurídico. Agências ambientais como o Ibama são limitadas na sua capacidade de monitorar e controlar comportamentos prejudiciais devido a restrições orçamentárias e ampla cobertura. A lacuna entre a prevalência das violações e a capacidade de aplicação eficaz cria um sentimento de impunidade que incentiva a continuação das violações ilegais da protecção ambiental.

Apesar disso, deve-se atentar ainda ao que aludem Clune e William (2021) ao qual dizem que, a agenda ambiental se beneficiaria com a priorização de políticas públicas que focassem em medidas preventivas e proativas, envolvendo a sociedade na protecção e restauração do meio ambiente, em vez de punir principalmente as violações. Um desafio significativo à eficácia da acção ambiental é o baixo cumprimento por parte dos acusados, resultando em elevadas multas não pagas e em processos judiciais morosos. Portanto, apesar da ênfase nos mecanismos de comando e controlo, tais como licenciamento e monitorização, o impacto global das políticas de protecção ambiental permanece limitado devido a sanções e aplicação fracas.

Por fim, nota-se então que, as sanções ambientais têm uma eficácia limitada como dissuasor de violações, em grande parte devido aos baixos níveis de conformidade por parte dos reguladores com estes regulamentos. Este problema persistente destaca a necessidade de estratégias alternativas



para promover ações ambientais positivas, tais como incentivos para proteger e melhorar a qualidade ambiental. A actual legislação ambiental proporciona um mecanismo mais eficaz do que os métodos tradicionais de comando e controlo, sugerindo que mudanças na política ambiental pública podem levar a melhores resultados de protecção ambiental.

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MEIO DE PROMOÇÃO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

De início, pode-se dizer segundo entendimento de Santoro, Oliveira e Bulgalho (2020) que, a fim de fornecer uma base para a discussão do direito fundamental de implementar políticas públicas para atender ao meio ambiente ecologicamente equilibrado constitucionalmente determinado, consideramos necessário refletir brevemente sobre as novas concepções de constitucionalismo que foram estabelecidas ao longo dos últimos cinquenta anos como resultado das condições constitucionais contemporâneas.

Falando sobre a escolha do prefixo “neo” para significar “novo”, Marcus Aurélio de Freitas Barros (2009, p. 17) observou que, na verdade, não há necessariamente algo que seja “absolutamente inusitado ou altamente desconhecido”. Na verdade, o seu objectivo é validar a transformação que ocorreu no constitucionalismo ocidental nas últimas décadas, como resultado da “superação do positivismo jurídico e da adopção (ou mesmo da construção) de modelos pós-positivistas”. O autor conclui: “O novo constitucionalismo nada mais é, portanto, do que o pós-positivismo aplicado ao atual ambiente constitucional”.

Marcus Aurélio de Freitas Barros, ao discutir as inovações incorporadas ao contexto constitucional, argumentou que isso se devia ao novo papel da constituição como garantidora dos direitos fundamentais por meio da implementação de políticas públicas:

Tais inovações partem, por exemplo, da colocação da Constituição no centro do debate jurídico, bem como de uma nova postura em torno da efetivação



dos direitos fundamentais, sobretudo daqueles que exigem a implementação de políticas públicas e sofrem influxos dos princípios, diretrizes e de nova interpretação constitucional.

As características do atual momento constitucional são objeto de análise por estudiosos de diversos aspectos. Ana Paula de Barcelos (2005, p. 121) divide as características do novo constitucionalismo em duas categorias. O primeiro grupo reúne conteúdos de natureza metodológico-formal, enquanto o segundo grupo envolve a reunião de conteúdos materiais.

Considerando a abordagem do novo constitucionalismo, acreditamos que a constituição é uma norma de garantia para a concretização dos direitos básicos e da dignidade humana, e possui normatividade, superioridade e centralidade. As normas constitucionais abordam e devem calibrar os temas das políticas públicas, como as ações governamentais para fazer cumprir esses direitos:

Assim, também as políticas públicas indispensáveis à efetivação de direitos fundamentais são alcançadas por esta constitucionalização do Direito, de modo que os valores e diretrizes constitucionais vão condicionar, dentre outros campos, também o das ações dos atores políticos, cuja liberdade de conformação não é absoluta, já que existem limites impostos por normas constitucionais impositivas e, portanto, de observância geral obrigatória.

Contudo, analisando o texto mencionado anteriormente, compreende-se que, analisa-se o campo das políticas públicas ambientais como um mecanismo positivo que incentiva a adoção de medidas para proteger, preservar e melhorar a qualidade do meio ambiente, com o objetivo de garantir o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme definido no âmbito do art. Na perspectiva da nova teoria constitucional, o artigo 225 da Constituição recebeu as características de centralidade, superioridade e normatividade. Acreditamos que, de uma forma geral, a trajetória de formulação, construção e implementação de políticas públicas ambientais com tendência positiva e indutiva é um meio adequado e disponível para promover medidas de manutenção, proteção e melhoria da qualidade ambiental da competência dos dirigentes dos departamentos da administração



pública.

De acordo com Ana Maria de Oliveira Nusdeo (2018, p. 1) é possível constatar que:

Nesse cenário, passa-se a discutir a inclusão de instrumentos econômicos, de caráter indutivo, nas políticas ambientais. Esses têm, como uma de suas características, maior eficiência em comparação aos de comando e controle, no sentido de permitir a consecução dos objetivos da política ambiental por meio de medidas de menor custo aos seus destinatários e à própria administração.

Apesar disso, deve-se atentar que, a discussão da política pública ambiental precisa ser aprofundada em duas áreas de pesquisa. Primeiro, é necessário considerar o conceito de política pública em geral, 155 no contexto do papel principal desempenhado pelas instituições na definição da agenda pública do estado e do governo. Além disso, deve-se atentar também para os métodos teóricos e práticos das políticas públicas voltadas à proteção ambiental, sejam eles os elementos constituintes das políticas públicas ou os meios, mecanismos e estruturas organizacionais necessários à gestão e ao desenvolvimento.

De tal modo, conforme ensina Carneiro et al. (2024), o objetivo final da política pública deve ser a proteção do meio ambiente, em vez de meramente uma agenda específica para implementação. Para garantir a eficácia das políticas públicas, uma agenda bem definida, estruturas institucionais adequadas, cronogramas explícitos e indicadores estabelecidos são essenciais. Além disso, vários fatores internos e externos, como limitações orçamentárias e supervisão judicial, impactam significativamente a execução de políticas públicas ambientais e devem ser levados em consideração para avançar com sucesso a proteção ambiental.

Acrescentamos a esta lista a compensação ambiental, que também deve ser considerada uma política pública de proteção ambiental, estabelecida de acordo com disposições legais que resultam na obrigação do titular de um procedimento de licenciamento de pagar um valor correspondente à quantificação dos efeitos não mitigáveis do seu empreendimento. Embora suas origens estejam relacionadas ao processo de licenciamento de atividades e empreendimentos de alto impacto,



acreditamos que a disponibilização desse valor requer o desenvolvimento de uma política pública ambiental voltada à sua utilização no apoio a medidas e implementação de unidades de conservação.

Para efeito deste trabalho, a fim de abordar de forma prática os desafios e oportunidades existentes na implementação de políticas públicas ambientais ativas, além dos instrumentos e políticas públicas já mencionados, propomos estudar os casos em que políticas públicas podem ser desenvolvidas para reverter a realidade factual existente da conversão de valores retidos mas não pagos de multas aplicadas em serviços de proteção, melhoria e restauração do meio ambiente.

Há então a necessidade de se deixar claro que não concordamos com a ideia de uma política pública só de conversão de multas ambientais, que tenta motivar as áreas de proteção ao meio ambiente a darem multas a ações ilegais, ajudando assim na troca de multas ambientais. Na verdade, nosso ponto de partida é que é uma coisa que não dá pra evitar, são grandes multas dadas mas não pagas. Com esse quadro, achamos que faz sentido discutir o plano de criar uma política pública para mudar as multas do meio ambiente que possa lidar com esse débito por corte do valor que é recuperado, sendo um modo muito importante que tenta mudar bastante as ações públicas de proteção do meio ambiente.

É essencial destacar que, embora exista um arcabouço legal para a conversão de multas ambientais há mais de vinte anos, nenhuma política pública foi desenvolvida e efetivamente implementada para utilizar esse mecanismo como uma solução alternativa para a questão premente da proteção ambiental inadequada. Essa falta de ação persiste apesar de inúmeros esforços históricos voltados para abordar o problema. Consequentemente, continua inviável avaliar o potencial desse mecanismo para melhorar o estado da proteção ambiental no Brasil, dados os desafios encontrados em tentativas anteriores de implementação.



DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA CONVERSÃO DE MULTAS AMBIENTAIS COMO POLÍTICA PÚBLICA

Nos dizeres de Alves, Lehfeld e Contin (2021), a transformação de multas ambientais é entendida como um arranjo alternativo intrínseco ao arcabouço consensual do direito público contemporâneo. Funcionando como uma sanção compensatória, essa conversão permite que a penalidade financeira seja redirecionada para serviços voltados à preservação, melhoria e restauração da qualidade ambiental. Tal abordagem não apenas atende ao interesse público, mas também promove avanços na garantia do direito fundamental a um meio ambiente ecológico equilibrado.

Conseqüentemente, no contexto do procedimento administrativo sancionatório, uma solicitação de conversão de multas ambientais é feita se o indivíduo acusado possuir interesse. Essa solicitação é então apresentada à autoridade pública ambiental relevante, que exerce seu poder discricionário para avaliar a adequação e a adequação da conversão caso a caso. Após essa avaliação, o valor da multa ambiental é formalizado, e um acordo substituto específico é executado entre o indivíduo acusado e a instituição ambiental pública, delineando as condições sob as quais a conversão de multas ambientais ocorrerá.

Nesta conjuntura, Barbosa (2022) complementa que, existe a necessidade de se reconhecer uma oportunidade potencial para transformar multas ambientais em mecanismos que promovam melhorias ambientais substanciais. Considerando o número considerável de multas ambientais pendentes, sugerimos explorar a hipótese de que existe um volume significativo de casos nos quais a conversão dessas multas poderia ser viável. Conseqüentemente, isso leva a uma gama correspondente de ações que podem ser empreendidas para facilitar serviços voltados à preservação, melhoria e restauração do meio ambiente.

Revisitamos os insights fornecidos por Carreira (2020), sobre os desafios associados à definição de políticas públicas em um sentido amplo. Essa é a justificativa por trás de nossa proposta de expandir o conceito para abranger uma política pública ambiental que vise facilitar a implementação



do instrumento de conversão de multas ambientais. A autora fundamenta sua perspectiva destacando as características fragmentadas, diversas e complexas das políticas públicas, enfatizando que elas não têm um conceito definitivo; em vez disso, devem ser entendidas como uma estrutura que seja ao mesmo tempo repetível e universalmente aplicável.

É reconhecido que as instituições ambientais públicas atualmente não têm a estrutura necessária para aproveitar todo o potencial oferecido pela conversão de multas ambientais. Como mencionado anteriormente, essa conversão não só poderia abordar o número substancial de multas ambientais pendentes, mas também criar amplas oportunidades para serviços voltados à preservação, melhoria e restauração do meio ambiente. Afirmamos que é viável e essencial desenvolver uma política ambiental pública estruturada que efetivamente capture o potencial inerente à conversão dessas multas.

É nossa convicção que a implementação extensiva da conversão de multas ambientais atualmente não seria apoiada por uma estrutura de política pública coerente para lidar com as várias ações que poderiam surgir, nem haveria uma estrutura institucional para facilitar esse processo. Nosso foco aqui é enfatizar a priorização da operacionalização desse instrumento, particularmente no que diz respeito ao número de pessoal técnico especializado alocado, estabelecendo prioridades para iniciativas voltadas à preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente, consolidando a perspectiva geral do projeto, bem como os métodos de monitoramento, avaliação da execução e outros elementos pertinentes às ações empreendidas pelas Autoridades Públicas.

Nas palavras de Castelo, Marquesan e Silva (2021), Particularmente à luz do conceito de política pública ambiental discutido anteriormente, argumentamos que uma estruturação competente do aspecto legislativo referente à conversão de multas ambientais é inatingível. Nossa avaliação indica que, apesar das regulamentações existentes sobre o tópico, ainda há lacunas significativas e uma falta de continuidade nas estruturas regulatórias que impedem a implementação efetiva. Além disso, há uma ausência notável de uma política pública ambiental dentro de sua dimensão administrativa, pois não prevemos a existência de um ciclo de política pública bem organizado e executado de forma



sustentável em larga escala que facilitaria a implementação do instrumento de conversão de multas ambientais e produziria resultados positivos tangíveis.

Conforme observado anteriormente, os desafios subjetivos intrínsecos dizem respeito às influências experimentadas por políticas públicas devido à gama variada de atores envolvidos, o que facilita o reconhecimento de diferentes interpretações moldadas por suas perspectivas sobre os problemas e soluções em questão. Nesse contexto, o papel da autoridade pública é crucial, pois sustenta a eficácia ou ineficácia de qualquer política pública. Por exemplo, um desafio subjetivo intrínseco surge quando um ator público percebe uma questão social como um problema público, a prioriza e a inclui na agenda, permitindo assim o desenvolvimento de uma política pública voltada para abordar ou melhorar a situação.

Ao considerar a conversão de multas ambientais, é essencial que o ator público priorize a questão ambiental em suas ações. Um desafio subjetivo intrínseco notável associado à potencial política pública voltada para a implementação da conversão de multas ambientais é a necessidade de dissipar o equívoco de que esse mecanismo representaria uma perda de receita para o Governo. Além disso, é importante reconhecer a eficácia limitada das multas ambientais como uma ferramenta para promover a proteção ambiental, pois muitas vezes não são pagas ou os valores arrecadados não beneficiam diretamente o meio ambiente. No entanto, existe uma oportunidade de utilizar o instrumento de conversão para melhorar as condições ambientais. Por fim, é crucial alinhar essa iniciativa com os interesses de outros atores públicos que podem influenciar o processo de tomada de decisão.

Os desafios inerentes às estruturas normativas dizem respeito à necessidade de segurança e à manutenção da política pública por meio de suas bases legais e regulatórias, que facilitam a sustentabilidade e aumentam a institucionalização. A deficiência decorrente desses desafios normativos intrínsecos, exemplificada pela noção de “lei que não cola”, se manifesta como uma desconfirmação da autoridade, perpetuando assim a ineficácia e a não conformidade com as normas estabelecidas. Em relação à conversão de multas ambientais, conforme discutido anteriormente no contexto dos



aspectos legislativos das políticas públicas ambientais, é evidente que, apesar das regulamentações existentes, há uma necessidade urgente de melhor organização e manutenção contínua de um sistema dedicado ao processamento da conversão dessas multas. Tal sistema permitiria a geração de resultados mensuráveis no curto, médio e longo prazo, permitindo uma avaliação do impacto da política (Clune; William, 2021).

Os desafios inerentes dentro das instituições surgem da intrincada rede de complexidades necessárias que abrangem os níveis macro, meso e micro da política pública. Para mitigar as dificuldades institucionais, é crucial implementar mecanismos de coordenação, planejamento e estabelecimento de programas que alavanquem as políticas públicas de forma eficaz. No entanto, a organização de políticas públicas envolve inerentemente uma gama significativa de níveis institucionais que devem operar de forma coesa como um sistema autossustentável, que também inclui os processos de tomada de decisão necessários. No contexto da conversão de multas ambientais, a estrutura institucional que deve ser abordada é multifacetada, incorporando instituições ambientais públicas, a identificação de indivíduos responsáveis por cada estágio do processamento e os métodos para verificar a implementação, que podem ser delegados a entidades do setor privado ou organizações não governamentais. Além disso, a organização institucional necessita de suporte orçamentário para garantir que os mecanismos para formar acordos, delimitar áreas e monitorar ações sejam verificáveis e capazes de serem avaliados.

Clune e William (2021) complementam ainda que, a maturidade institucional necessária para desenvolver uma política pública voltada à conversão de multas ambientais garante sua sustentabilidade, independência de influência governamental e um arcabouço organizacional que facilita a comparação com outras políticas públicas para avaliação de sua efetividade. Além disso, permite a aplicação do princípio referencial, que serve de base para definição da questão pública e estruturação de soluções alternativas.

Em última análise, os desafios temporais inerentes estão conectados à necessidade de políticas públicas manterem a sustentabilidade. Isso contrasta fortemente com as interrupções causadas por ciclos eleitorais e a transição de governos, que frequentemente levam à dissolução de políticas



públicas que pretendiam ser duradouras. Conseqüentemente, essas políticas frequentemente sofrem de um escopo de ação restrito devido à sucessão de facções políticas que alcançam posições de poder. Além disso, esses desafios temporais intrínsecos estão interligados com desafios normativos, pois é típico que alterações legislativas e regulatórias surjam durante mudanças de governo, diminuindo ou mesmo anulando o impacto de longo prazo das políticas públicas.

De acordo com Linhares (2021), o contexto temporal atual impõe obstáculos significativos à promulgação de uma política pública ambiental prospectiva voltada à conversão de multas ambientais. Uma revisão do histórico regulatório sobre o assunto revela uma série de esforços repetidos para estabelecer procedimentos e estruturas para implementação, que acabaram sendo suplantados por novas regulamentações com estruturas institucionais, padrões e critérios alterados. Essa evolução constante dificulta a continuidade das ações tomadas pelas instituições públicas ambientais, obstruindo assim a possibilidade de implementação eficaz e sustentável ao longo do tempo.

Neste ponto, examinaremos os desafios externos associados às políticas públicas ambientais. Embora esses desafios não sejam centrais para a formação e execução de políticas públicas, eles têm um impacto direto em sua eficácia. Em nossa análise, destacamos vários desafios extrínsecos, incluindo debates em torno da teoria de reservas possíveis, mínimos existenciais e restrições orçamentárias, bem como as questões de supervisão jurisdicional de políticas públicas e ativismo judicial em questões ambientais.

Nesse sentido, Lima e Andrade (2024) complementam que, a discussão em torno de questões ambientais frequentemente invoca a teoria da reserva do possível, muitas vezes servindo como justificativa para as deficiências do Poder Executivo na execução de políticas públicas. Esse argumento postula que os recursos do Estado são finitos, necessitando da priorização de certas questões em detrimento de outras. Dentro dessa estrutura, as preocupações ambientais não são consistentemente consideradas significativas, obstruindo assim o avanço geral das políticas públicas ambientais que exigem um alto grau de prioridade, institucionalização, sustentabilidade e implementação efetiva de seus mecanismos. Por exemplo, existe um desafio notável no cumprimento em larga escala da



conversão de multas ambientais, o que contrasta fortemente com o imperativo de que uma política pública seja estabelecida para que esse instrumento possa atingir amplo alcance. Não fazê-lo corre o risco de minar as mudanças transformadoras essenciais necessárias para melhorias significativas e mensuráveis nas métricas de preservação ambiental.

Conforme examinado anteriormente, sustentamos que o direito essencial a um meio ambiente ecológico equilibrado deve ser integrado à noção de mínimo existencial (ecológico), devido à sua significância dentro da Constituição Federal. Consequentemente, acreditamos que existe uma oportunidade de moderar as afirmações da teoria da reserva do possível, particularmente quando ela é empregada para racionalizar a execução inadequada de políticas públicas ambientais. Isso inclui o potencial estabelecimento de uma política pública voltada para a conversão efetiva de multas ambientais em serviços dedicados à preservação, melhoria e restauração do meio ambiente.

O controle da jurisdição sobre políticas públicas e o discurso associado sobre ativismo judicial podem influenciar a execução de uma política pública ambiental prospectiva voltada à conversão de multas ambientais, caso tal política seja estabelecida. No entanto, dada a ausência de implementação efetiva desse mecanismo no momento, não há demandas significativas, relevantes ou substanciais dentro do Poder Judiciário que impactariam a conversão de multas ambientais. Independentemente disso, é crucial reconhecer que isso representa um desafio externo enfrentado pelas políticas públicas ambientais como um todo. O papel dos juízes e tribunais nessa questão é uma questão delicada, provavelmente surgirá se a conversão de multas ambientais for implementada de forma significativa, devido às suas características inovadoras e propulsoras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final deste estudo, ao qual tinha como objetivo geral analisar a eficácia das políticas públicas na proteção do meio ambiente, foi possível compreender que, foi ressaltado no decorrer deste estudo a capacidade das políticas públicas ambientais de manter um ambiente ecologicamente equilibrado,



conforme exigido pela Constituição. Ele delinea duas dimensões primárias dessas políticas: a dimensão legislativa, enraizada em leis e princípios abrangentes, e a dimensão administrativa, que enfatiza a execução prática e as estruturas institucionais. No entanto, a eficácia dessas políticas enfrenta obstáculos não apenas de fatores inerentes, mas também de desafios externos, incluindo limitações financeiras e escrutínio judicial, ambos os quais podem influenciar profundamente sua eficácia.

Em continuidade, deve-se atentar ainda que, a discussão sobre a conversão de multas ambientais no Brasil destaca o histórico legal e as mudanças regulatórias que dificultaram a implementação sustentável, falhando, em última análise, em produzir benefícios de longo prazo para a proteção ambiental. Essa conversão é vista como um acordo substituto que combina obrigações administrativas e civis, visando promover a recuperação ambiental. Semelhante à compensação ambiental, a conversão de multas decorre de uma abordagem de comando e controle, com a principal distinção sendo que ela surge de um ato ilícito que incorre em uma multa, mas ambos os mecanismos podem levar a avanços significativos nas políticas ambientais no Brasil.

Por fim, destaca-se ainda que, transformar penalidades ambientais em iniciativas vantajosas oferece uma oportunidade considerável para aprimorar a política pública em relação ao meio ambiente. Essa abordagem não apenas aborda o acúmulo de multas não pagas e casos de sanções pendentes para agências ambientais, mas também concede incentivos financeiros para aqueles penalizados por meio de reduções aplicáveis. Para maximizar esse potencial, é de suma importância desenvolver uma política pública ambiental robusta com base em fundamentos teóricos completos e estratégias de implementação eficientes que enfrentem desafios internos e externos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, F. F. A.; LEHFELD, L. S.; CONTIN, A. C. Políticas públicas e gestão de resíduos sólidos: educação ambiental a partir de estudo de caso em Poços de Caldas/MG. *Interfaces da Educação*. v. 12, n. 35, p.659-685, 2021.



BARBOSA, C. M. F. O surgimento do direito ambiental no Brasil, sua evolução e o cumprimento da agenda 2030. *Diversitas Journal*. V. 7, n. 4, p. 2415 – 2430, 2022.

BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 240, p. 83-103, abr./jun. 2005.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Suffragium – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan./dez. 2009.

BRANDÃO, Pamela Cássia; RIONDET-COSTA, Daniela Rocha Teixeira; BOTEZELLI, Luciana. Políticas Públicas Federais, Estaduais e Municipais Voltadas para Unidades de Conservação. *Revista Brasileira de Geografia Física*, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 650–669, 2022.

CARNEIRO, Wilson Oliveira Reis; SANTOS, Juraeson Leite; CASTRO, Gina Gouveia Pires de; RAMOS, Paulo Roberto. A importância da política pública ambiental na gestão de resíduos sólidos e proteção do meio ambiente. *Adson, Ciências Sociais Aplicadas*, v. 28, 138. ed. set. 2024.

CARREIRA, R. C. O papel da educação ambiental na execução de políticas públicas. *REnCiMa*. v. 11, n.2, p. 11-23, 2020.

CASTELO, A. F. M.; MARQUESAN, F. F.S.; SILVA, J. B. A problemática das políticas públicas ambientais no Brasil. *Revista Eletrônica do Mestrado em Educação*. v. 38, n. 2, p. 180-199, 2021.

CASTELO, Arícia Fernandes Macedo; MARQUESAN, Fábio Freitas Schilling; SILVA, Joselito Brilhante. A problemática das políticas públicas ambientais no Brasil. *Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental Programa de Pós-Graduação em Educação Ambiental – FURG*, v. 38, n. 2, p. 180-199, mai./ago. 2021.

CLUNE, I., WILLIAM H. Um modelo político de implementação para as políticas públicas: os papéis do direito e dos juristas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 11, n. 1. p.19-81, 2021.

LIMA, Roniclei Moraes; ANDRADE, Erick Vinicius Costa de. A importância das leis ambientais: sua efetividade como meio de prevenção contra crimes que atentam ao meio ambiente. *Revista Acadêmica Online* , [S. l.], v. 10, n. 51, p. 1–21, 2024.



LINHARES, C. A (In)eficácia das políticas públicas ambientais no Brasil. Anuário Pesquisa e Extensão Unoesc São Miguel do Oeste, [S. 1.], v. 6, p. e29712, 2021.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. Direito ambiental & economia. Curitiba: Juruá, 2018.

SALES, Izabela Cristina; LEHFELD, Lucas de Souza; SILVA, Juvêncio Borges. Política pública ambiental e a necessidade do monitoramento: uma análise a partir do programa município verdeazul. Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIB), v.11, n.1, 2023.

SANTORO, Clara Carolina Roma; OLIVEIRA, Caroline Cristina Vissotho; BULGALHO, Andréia Chiquini. Políticas públicas e o sistema nacional do meio ambiente. Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania, n. 8, p. 900-909, out/2020.

