



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração

RENATO ARTHUR FRANCO RODRIGUES

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O FORTALECIMENTO
INSTITUCIONAL DO SISTEMA NACIONAL DO MEIO
AMBIENTE (SISNAMA) – UMA BREVE ANÁLISE**

Brasília – DF

2014

RENATO ARTHUR FRANCO RODRIGUES

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O FORTALECIMENTO
INSTITUCIONAL DO SISTEMA NACIONAL DO MEIO
AMBIENTE (SISNAMA) – UMA BREVE ANÁLISE**

Monografia apresentada ao Departamento
de Administração como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em Gestão
de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Dra. Valéria
Gentil Almeida

Brasília – DF

2014

Rodrigues, Renato Arthur Franco.

Políticas Públicas para o Fortalecimento Institucional do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) – Uma Breve Análise / Renato Arthur Franco Rodrigues. – Brasília, 2014.

85 f.: il.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração, 2014.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Valéria Gentil Almeida, Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS.

1. SISNAMA. 2. Fortalecimento Institucional. 3. Capacidade Institucional. 4. Governança Ambiental. I. Título.

RENATO ARTHUR FRANCO RODRIGUES

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O FORTALECIMENTO
INSTITUCIONAL DO SISTEMA NACIONAL DO MEIO
AMBIENTE (SISNAMA) – UMA BREVE ANÁLISE**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do aluno

Renato Arthur Franco Rodrigues

Doutora, Valéria Gentil Almeida
Professora-Orientadora

Doutora, Leonor Moreira Câmara,
Professora-Examinadora

Doutor, Luiz Fernando Macedo
Bessa
Professor-Examinador

Brasília, de de

Dedico este trabalho de monografia a todos aqueles que sejam desacreditados pelo simples fato de acreditarem nas suas ideias.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, em primeiro lugar, aos meus pais por dois motivos muito evidentes – por me darem a vida e por me ensinarem a caminhar nesta vida.

Em segundo lugar, gostaria de agradecer à Universidade de Brasília (UnB) por todas as oportunidades oferecidas à minha pessoa.

Em terceiro lugar, gostaria de agradecer nominalmente e carinhosamente à Mikaela Soares Silva, pela dedicação, pelo apoio incondicional e por ser a pessoa especial que transforma meu cotidiano.

Em quarto lugar, agradeço à minha amiga e orientadora deste trabalho de monografia, Valéria Gentil Almeida, pelo companheirismo, disponibilidade e pela gentileza ratificada no próprio sobrenome.

Em quinto lugar, gostaria de agradecer nominalmente aos professores avaliadores Leonor Moreira Câmara e Luiz Fernando Macedo Bessa pela gentileza de terem aceitado o convite e se disponibilizado para avaliar este trabalho de monografia.

Em sexto lugar, a todos os meus amigos e amigas que acreditaram na ideia deste trabalho de monografia e me apoiaram durante o processo de elaboração deste trabalho.

Em sétimo lugar, gostaria de agradecer a todos os autores que consultei para realizar este presente trabalho.

Em oitavo lugar, gostaria de agradecer a todos os professores dos quais tive a honra de ter sido aluno na Universidade de Brasília pela inspiração intelectual.

Por fim, gostaria de agradecer nominalmente ao Instituto Publix pela oportunidade e inspiração para a realização deste trabalho de monografia.

RESUMO

Este trabalho consiste em uma breve análise visando compreender se as políticas públicas adotadas (PNMA I e II, PNC, SPRN, Comissões Tripartites) pelo governo federal conseguiram promover o melhoramento das capacidades institucionais e governança ambiental do ponto de vista do fortalecimento institucional das instituições ambientais. Os procedimentos metodológicos foram a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a pesquisa de campo com análise de dados primários e secundários das organizações federais e estaduais de meio ambiente, onde foram detectados alguns gargalos de capacidades institucionais relacionadas ao planejamento estratégico, aos recursos humanos, à tecnologia da informação e à sistemática de monitoramento e avaliação. Conclui-se, então, que futuros programas de fortalecimento das instituições ambientais estaduais e federais devem focalizar em políticas de capacitação e alinhamento de recursos humanos; no aprimoramento do planejamento estratégico destas instituições; na estruturação e implantação de sistemáticas de monitoramento e avaliação destas organizações e na melhoria e ampliação da infraestrutura de Tecnologia da Informação. Ademais, o aprimoramento da governança destas instituições também passa pelo fortalecimento da participação e do envolvimento da sociedade civil, pela descentralização das decisões e pelo estabelecimento de mecanismos de transparência e responsabilização dos agentes.

Palavras-chave: SISNAMA. Fortalecimento Institucional. Capacidade Institucional. Governança Ambiental.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Estrutura do SISNAMA.....	12
Figura 2 - Distribuição das respostas - Análise SWOT	44
Figura 3 - Distribuição das respostas - Elaboração de Cenários.....	45
Figura 4 - Distribuição das respostas - Gestão de <i>stakeholders</i>	46
Figura 5 - Distribuição das respostas - Definição do propósito	47
Figura 6 - Distribuição das respostas - Conjunto de indicadores	48
Figura 7 - Distribuição das respostas - Conjunto de iniciativas estratégicas	49
Figura 8 - Distribuição das respostas - Detalhamento das iniciativas estratégicas ...	50
Figura 9 - Distribuição das respostas - Alinhamento das unidades implementadoras	51
Figura 10 - Distribuição das respostas - Pactuação interna	52
Figura 11 - Distribuição das respostas - Pactuação interna	53
Figura 12 - Distribuição das respostas - Presença de incentivos na pactuação externa	54
Figura 13 - Distribuição das respostas - Definição clara dos papéis dos órgãos ambientais.....	55
Figura 14 - Distribuição das respostas - Gestão de processos	56
Figura 15 - Distribuição das respostas - Diagnóstico da estrutura organizacional	57
Figura 16 - Distribuição das respostas - Alinhamento das unidades de suporte	58
Figura 17 - Distribuição das respostas - Quantidade e capacitação dos Recursos Humanos.....	59
Figura 18 - Distribuição das respostas - Gerenciamento de pessoas e equipes.....	60
Figura 19 - Distribuição das respostas - Alinhamento do perfil de competências	61
Figura 20 - Distribuição das respostas - Presença de estrutura interna de monitoramento e avaliação	62
Figura 21 - Distribuição das respostas - Definição do processo de monitoramento e avaliação.....	63
Figura 22 - Distribuição das respostas - Utilização das avaliações para a tomada de decisão.....	64
Figura 23 - Distribuição das respostas - Divulgação das informações de monitoramento e avaliação	65
Figura 24 - Distribuição das respostas - Estrutura de Tecnologia da Informação	66
Figura 25 - Distribuição das respostas - Disponibilização dos serviços na internet ..	67
Figura 26 - Distribuição das respostas - Acompanhamento do cidadão dos requerimentos	68
Figura 27 - Distribuição das respostas - Participação do processo decisório de instrumentos de política ambiental.....	69
Figura 28 - Distribuição das respostas - Coleta de informações sobre a satisfação dos usuários.....	70
Figura 29 - Distribuição das respostas - Disponibilização de EIA/RIMA no <i>site</i>	71
Figura 30 - Distribuição das respostas - Amigabilidade do <i>site</i>	72

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	18
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	36
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	39
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	75
	REFERÊNCIAS.....	78
	APÊNDICES.....	81
	Apêndice A – Questionário Aplicado aos Gestores Ambientais	81
	Apêndice B – Lista de Entrevistados.....	84

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

A questão ambiental pode ser abordada de maneira transversal e integrada para garantir que as ações ambientais se comuniquem e se complementem (LIMA, 2011). Neste sentido, sistemas bem articulados devem ser desenhados para a boa implementação deste tipo de política pública. O Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) é um dos primeiros arranjos de políticas públicas transversais criados no Brasil (1981). No entanto, o SISNAMA não está consolidado como outros sistemas mais recentes como o Sistema Único de Saúde – SUS (1990) (SANO, 2008).

O que se observa em relação ao SISNAMA é que a distribuição de suas competências entre os entes federativos não é suficientemente clara. Em muitos casos, ocorre conflito de competências, resultando em dificuldades de coordenação e articulação entre os entes do SISNAMA (LEME, 2010). Segundo Câmara (2013), ocorreram conflitos de competência entre o IBAMA e instituições estaduais de meio ambiente devido à falta de regulamentação dos artigos 23, 24 e 34 da Constituição Federal.

Segundo Siqueira (2006), a sociedade e o governo sempre partiram do pressuposto de que as políticas ambientais não funcionavam em razão da fragilidade das instituições ambientais. Este trabalho também parte desta premissa e se dedica a traçar um panorama das iniciativas anteriores de fortalecimento institucional no Brasil, bem como a diagnosticar eventuais deficiências nas instituições ambientais.

A criação do SISNAMA se deu através da edição da Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981 e regulamentado pelo Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990. Tem como papel o estabelecimento de padrões e a implementação de forma sistemática de mecanismos e instrumentos capazes de conferir maior proteção ao meio ambiente, proporcionando o uso racional dos recursos naturais e desenvolvimento socioeconômico, além de outros objetivos.

O Sistema consiste em um compartilhamento de responsabilidades ambientais, composto por órgãos colegiados, que atuam em diferentes níveis administrativos, técnicos e decisórios. Estas regras e práticas são orientadas pela Política Nacional de

Meio Ambiente (PNMA) e demais políticas e diretrizes ambientais específicas que compõem o arcabouço legal do SISNAMA.

O SISNAMA é formado pelos órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como pelas fundações do poder público responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

A atuação do SISNAMA ocorre mediante articulação coordenada dos seus órgãos e entidades, contemplando o acesso da sociedade às informações relativas aos impactos ao meio ambiente, bem como às ações de proteção (conservação e preservação) ambiental.

Para abordar o aspecto histórico da questão ambiental necessita-se rever os principais eventos acadêmicos e políticos que marcaram sua trajetória ao longo dos anos. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (CHUMAH, ou Conferência de Estocolmo, 1972), a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD, conhecida como Rio-92), a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (*Earth Summit*, conhecida como Rio + 10, 2002) e a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (CNUDS, conhecida como Rio + 20, 2012) enfocaram a perspectiva ecológica que se tem revestido de especial importância no contexto atual (GENTIL, 2013).

Desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada pela Organização das Nações Unidas em Estocolmo no ano de 1972, o meio ambiente ecologicamente equilibrado foi consagrado como um direito fundamental de todos.

A partir daí, a pressão de organismos internacionais motivada pelo processo crescente da degradação ambiental no mundo fez com que medidas de controle fossem tomadas por diversos países. No Brasil, os desdobramentos desta conferência criaram um ambiente institucional para a elaboração de um eixo de políticas públicas ambientais. A partir disso, houve a edição da Lei nº 6.938/81, que criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

O SISNAMA foi pensado ainda durante o período do regime militar no Brasil, em um ambiente institucional fortemente marcado pela centralização. Havia, naquele momento, grandes dificuldades para se delegar poderes aos estados e municípios. Mesmo assim, já naquela época foi concebido como um sistema de responsabilidades compartilhadas.

A primeira fase de implementação do sistema – entre 1980 e 1990 – caracterizou-se pela criação dos órgãos ambientais, principalmente nos âmbitos federal e estadual. Durante muito tempo, o que se observava era o surgimento de órgãos ambientais desvinculados entre si (ausência de subordinação e cooperação), desarticulados (sem convergência nas ações estabelecidas para cada um) e fortemente marcados pela competição, especialmente no estabelecimento de competências para o licenciamento e a fiscalização.

Por exemplo, ao IBAMA foram incorporados os seguintes órgãos: Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), Superintendência para o Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) e da Superintendência para o Desenvolvimento da Borracha (SUDHEVEA) (SIQUEIRA, 2006). Desta maneira, o IBAMA se tornou o principal órgão executor da política ambiental brasileira, apesar de ter assumido instituições com culturas organizacionais distintas, reproduzindo contradições dentro de si (BURSZTYN & BURSZTYN, 2012).

Após a criação do principal órgão executor da política ambiental brasileira, houve estruturação ao longo dos anos de um “sistema governamental de agências ambientais” que gradualmente foi se formando através da criação do Ministério do Meio Ambiente – MMA (1993); da Agência Nacional de Águas – ANA (2001) e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio (2007) (LIMA, 2011). O SISNAMA passou então a contar com um órgão central, o MMA, e dois órgãos executores: o IBAMA e o ICMBio, conforme discutido na próxima seção deste trabalho.

De acordo com Leme (2010), esta criação de novos órgãos ambientais, vinculados ao MMA, sugere uma tendência de especialização e setorização das agendas ambientais, o que gerou sobreposições de competências, dificultando assim a coordenação entre os órgãos e conseqüentemente das políticas ambientais.

A Estrutura do SISNAMA está presente nos três níveis federativos, portanto, segundo o Decreto nº 6.792, de 10 de março de 2009 o SISNAMA é composto pelos órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal, e dos municípios, bem como, as fundações instituídas pelo poder público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, estruturados por meio de níveis político-administrativos conforme Figura 1 abaixo.

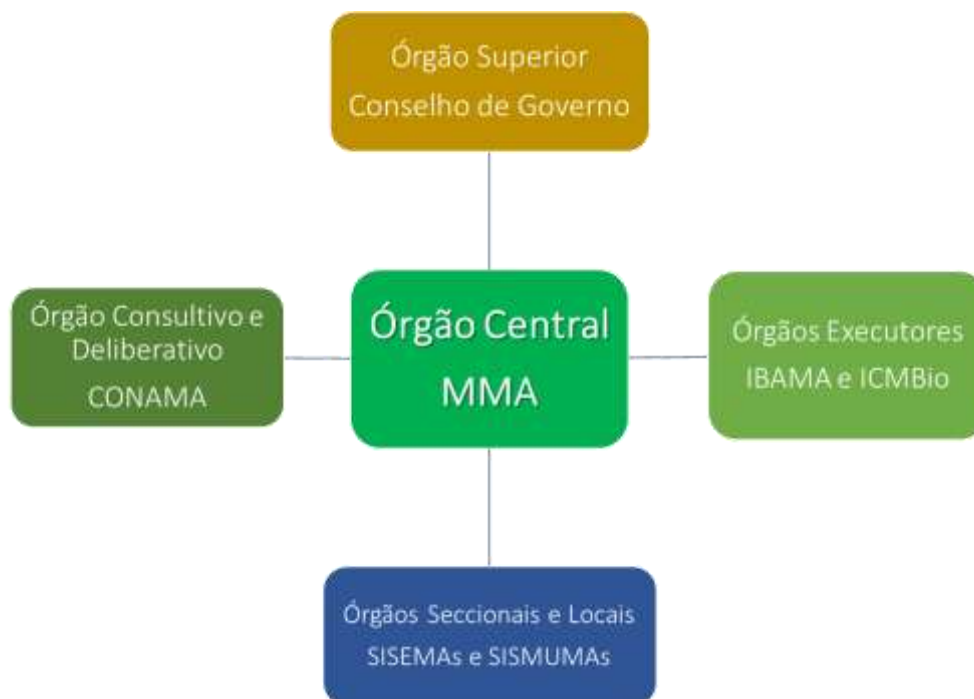


Figura 1 – Estrutura do SISNAMA. Fonte: o autor.

Em relação à sua estrutura na esfera federal, o SISNAMA possui um órgão central; um órgão superior; um órgão consultivo e deliberativo; dois órgãos executores; órgãos seccionais; e órgãos locais. Desta forma, o SISNAMA é formado pelas seguintes estruturas:

Órgão Superior – representado pelo Conselho de Governo. É composto pelos Ministros de Estado e sua finalidade é auxiliar o Presidente da República na elaboração e formulação da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) (BURSZTYN & BURSZTYN, 2012).

Órgão Consultivo e Deliberativo – consiste no Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Sua finalidade é estudar e propor diretrizes e políticas governamentais para o Conselho de Governo (BURSZTYN & BURSZTYN, 2012), além de deliberar sobre normas, critérios e padrões de controles ambientais que deverão ser observados pelos estados e municípios. Vale ressaltar que, tanto os estados, quanto os municípios podem atuar de maneira discricionária para estabelecer critérios de acordo com suas realidades, desde que estes não sejam mais permissivos que os padrões federais. O CONAMA é composto por um Plenário e Câmaras Técnicas que contam com representação de diferentes setores do governo e da sociedade civil (JACOBI, 2003). Portanto, no CONAMA há espaço para a participação de

representantes das entidades de trabalhadores e da sociedade civil, embora em proporção reduzida se comparado aos representantes do governo (SANO, 2012).

Órgão Central – Ministério do Meio Ambiente (MMA), que tem como finalidade planejar, coordenar, supervisionar e controlar a política nacional e as diretrizes governamentais estipuladas para o meio ambiente (LEME, 2010).

Órgãos Executores: atualmente o SISNAMA possui dois órgãos executores de políticas ambientais na esfera federal, quais sejam:

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA): autarquia federal vinculada ao MMA que tem como principais funções: “exercer o poder de polícia ambiental; executar ações da PNMA; propor normas e padrões de qualidade ambiental, o zoneamento e a avaliação de impactos ambientais; atuar nos processos de licenciamento ambiental, fiscalização e a aplicação de penalidades administrativas; e executar programas de educação ambiental” (IBAMA, 2014).

Instituto Chico Mendes de Conservações da Biodiversidade (ICMBio): autarquia federal vinculada ao MMA, que atua principalmente na execução das ações propostas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC); quais sejam: proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento de unidades de conservação federais. Além disso, o ICMBio pode fomentar e executar pesquisas e programas de proteção, preservação e conservação de unidades de conservação. (ICMBIO, 2014).

Órgãos Seccionais – Secretarias Estaduais do Meio Ambiente e entidades supervisionadas, responsáveis pela execução de programas, projetos de controle e atividades de fiscalização. São exemplos de órgãos seccionais: a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do estado de Goiás (SEMARH); Companhia Ambiental do Estado de São Paulo, o Instituto Estadual do Ambiente (Inea) do Rio de Janeiro, entre outras.

Órgãos Locais – Órgãos ou Entidades Municipais voltados para o Meio Ambiente. Avaliam e estabelecem normas e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do Meio Ambiente, tendo em vista o uso racional dos recursos. Serão sempre respaldados pelos órgãos estaduais e federais.

Em nível estadual, a estrutura da gestão ambiental repete o modelo adotado para o Governo Federal. Cada estado define a estrutura que considera mais adequada. O

órgão central pode adquirir o formato de secretaria, departamento ou fundação de meio ambiente. Este pode ser exclusivo ou compartilhado com outras áreas. Essas estruturas têm como atribuição formular e coordenar a política estadual de meio ambiente, bem como articular as políticas de gestão de recursos naturais em nível local.

O SISNAMA no Âmbito estadual é formado pelos Órgãos Seccionais que devem, por sua vez, prestar informações sobre os seus planos de ação e programas em execução, por meio de relatórios anuais, que são consolidados pelo Ministério do Meio Ambiente, em um relatório geral anual sobre a situação do meio ambiente no País (cf. Art. 15 da PNMA).

Para dar suporte às ações sobre o meio ambiente no âmbito estadual existem órgãos técnicos executivos, com atribuição de executar a política ambiental, monitorar a qualidade do meio ambiente, realizar educação ambiental e atuar na parte de pesquisa.

Além desses órgãos, existem os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente (CONEMAs), que preferencialmente devem ser órgãos normativos, paritários, de caráter consultivo e deliberativo. Em geral, os conselhos estão vinculados aos órgãos centrais de meio ambiente do estado, os quais lhes fornecem suporte material para que funcionem adequadamente.

Os conselhos, em geral, possuem câmaras técnicas especializadas em temas como atividades industriais, infraestrutura, mineração, entre outros. Os conselhos sugerem políticas para esses setores e atuam na elaboração de normas técnicas para a proteção ambiental.

No âmbito local ou municipal, o SISNAMA se estrutura com os órgãos municipais de meio ambiente e com os conselhos municipais de meio ambiente.

Tendo em vista a estrutura e o panorama histórico do SISNAMA, este trabalho pretende identificar os principais desafios quanto ao fortalecimento institucional nas instituições ambientais.

Não existe uma definição concreta para o fortalecimento institucional. A definição na literatura mais próxima de como o fortalecimento institucional é entendido neste trabalho, é a definição de Grindle (1997) que afirma que o desenvolvimento ou

fortalecimento de capacidades representam “o conjunto de estratégias que objetivam aumentar a eficiência, efetividade e a responsividade do desempenho do governo”.

Portanto, o fortalecimento institucional é entendido aqui como o conjunto de elementos que possibilitam uma atuação mais eficiente, efetiva e transparente por parte do governo.

Sendo assim, cabe aos estados e municípios a regionalização das medidas determinadas pelo SISNAMA, por meio da elaboração de normas e padrões de caráter suplementar e complementar.

A capacidade da atuação do Estado na área ambiental baseia-se no compartilhamento de responsabilidades entre União, estados e municípios. Sobretudo, os demais setores da sociedade também devem estar envolvidos.

1.2 Formulação do problema

Tendo em vista a notável fragilidade institucional dos órgãos de meio ambiente, conforme aponta Bursztyn (1993), se faz necessário reconhecer que ocorrem fragilidades institucionais e limitação de recursos das políticas ambientais, assim como a falta de continuidade destas políticas, o sucateamento dos recursos humanos e a falta de integração entre os diversos setores de governo que se relacionam com o ambiente.

Partindo-se do pressuposto de que os órgãos de meio ambiente não conseguem atuar de forma condizente com a escala dos problemas ambientais, uma vez que, de acordo com Câmara (2013), os graves problemas ambientais que ocorrem no Brasil exigem cada vez mais a capacidade de resposta dos órgãos ambientais, o que também exige uma governança ambiental capaz de promover o desenvolvimento sustentável.

Diante disso, o presente trabalho formula a seguinte pergunta de pesquisa: as políticas públicas (PNMA I e II, PNC, SPRN, Comissões Tripartites) adotadas pelo governo federal fortaleceram as capacidades institucionais e a governança ambiental (fortalecimento institucional) das instituições ambientais?

1.3 Objetivo Geral

Realizar uma breve análise visando compreender de que maneira as políticas públicas adotadas (PNMA I e II, PNC, SPRN, Comissões Tripartites) pelo governo federal conseguiram promover capacidades institucionais e governança ambiental (fortalecimento institucional) das instituições ambientais.

1.4 Objetivos Específicos

1. Traçar um histórico das políticas públicas (PNMA I e II, PNC, SPRN, Comissões Tripartites) adotadas pelo governo federal em termos de fortalecimento institucional e governança ambiental no SISNAMA;
2. Analisar os desafios presentes em termos de fortalecimento institucional e governança ambiental no SISNAMA.

1.5 Justificativa

Este trabalho proporcionará um breve diagnóstico acerca do fortalecimento institucional do SISNAMA, tendo em vista as ações já realizadas neste sentido e alguns dos desafios presentes.

Esta pesquisa motivará novos estudos sobre alguns gargalos a serem solucionados. Além disso, espera-se que novas alternativas de políticas públicas possam ser elaboradas para solucionar os entraves identificados.

O segundo capítulo será dedicado ao referencial teórico. Neste capítulo, serão abordados aspectos de gestão do SISNAMA em termos de suas dificuldades de implementação, em termos da agenda de fortalecimento institucional e governança ambiental.

O terceiro capítulo, por sua vez, tratará dos procedimentos metodológicos utilizados neste trabalho.

O quarto capítulo terá seu foco na Discussão e Resultados obtidos na pesquisa bibliográfica, documental e de campo.

Por fim, o quinto capítulo portará uma conclusão sobre o objeto de estudo deste trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Gestão do SISNAMA

Tendo em vista a estrutura do SISNAMA, esta seção seguinte irá tratar dos seus desafios em termos de implementação. Neste sentido, o principal problema da implementação da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) está presente desde a primeira fase de implantação do SISNAMA. Em que pese ter como princípio norteador um modelo de gestão descentralizado e vocacionado para resultados, o SISNAMA não dispõe de governabilidade política suficiente para a concepção e implantação de um modelo de gestão e de infraestruturas ambientais públicas nos estados, municípios e nas instituições federais que tenham estabilidade e regularidade organizacional e estratégica (SIQUEIRA, 2006).

Segundo Leme (2010), todas as Unidades Federativas possuem pelo menos um órgão para tratar das questões ambientais. No entanto, segundo a autora, estes nem sempre estão estruturados com equipamentos, pessoal e orçamento para formular e implementar as suas respectivas políticas ambientais.

Tal situação ocorre em âmbito federal, porém em menor escala, mas ainda sim causa instabilidades e exige acomodações constantes do modelo de gestão ambiental, demandando, sempre, novos esforços de fortalecimento institucional.

Nas instituições ambientais estaduais, os recursos humanos e financeiros despendidos, bem como os sistemas de gestão ambiental continuam a apresentar uma série de problemas que impedem a efetiva realização de suas atividades de preservação; conservação; melhoria do meio ambiente e exploração dos recursos naturais. Isto porque as metas, objetivos e diretrizes destas instituições estão, geralmente, vinculados aos ciclos políticos de gestão, ou seja, às prioridades de cada governo.

As estruturas responsáveis pela gestão ambiental estadual ou local não possuem estabilidade administrativa e política necessárias ao seu fortalecimento institucional. Isto se deve ao fato da política ambiental exigir ações de longo prazo, que não são continuadas pelas instituições ambientais (SIQUEIRA, 2006). As reestruturações só

se consolidam em longos períodos e, para tal, exigem estabilidade, vale dizer, continuidade política e administrativa para serem efetivamente praticadas. Desta maneira, as frequentes reestruturações dificultam a consolidação de um modelo de gestão sustentável.

Portanto, essa questão reflete também em um problema recorrente para a consolidação do SISNAMA. Refere-se à capacidade da atuação do Estado na área ambiental com base na ideia de responsabilização compartilhada entre União, estados, Distrito Federal e municípios.

O governo federal vem tentando estabelecer esta gestão ambiental cooperativa por meio da promoção e da estruturação da Comissão Tripartite Nacional e das Tripartites Estaduais. Elas têm como missão auxiliarem os entes do SISNAMA a lidarem melhor com a transversalidade da gestão ambiental.

Além disso, é importante melhorar a capacidade do governo federal em fazer com que suas ações alcancem de maneira eficaz a sociedade civil, superando a escassez de recursos financeiros e de pessoal, assim como a falta de uma base legal revisada, consolidada e implementada. O aprimoramento dos conselhos de meio ambiente em todos os níveis da Federação e a expansão destes conselhos em nível municipal podem ser estratégias importantes para garantir maior participação e controle social nos processos de tomada de decisão na gestão ambiental. Para tanto, é imprescindível tornar as informações relativas ao meio ambiente mais acessíveis.

2.1.1 Fortalecimento do SISNAMA como prioridade da agenda ambiental

Desde a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), em 1981, diversas tentativas de fortalecimento das instituições ambientais foram levadas a cabo pelo governo brasileiro.

Em janeiro de 1989, no então governo Sarney, foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis – IBAMA. Desta maneira, o IBAMA passou a ser o órgão executor da política ambiental brasileira, ao incorporar outros órgãos relacionados com temáticas ambientais. Além disso, em abril do mesmo ano foi criado o Programa Nossa Natureza (PNN). No entanto, tanto a criação do IBAMA, quanto a

implementação da PNN se mostraram insuficientes frente a um quadro de devastação ambiental que se observava.

Desta maneira, em 1990, o presidente Collor cria a Secretaria Especial do Meio Ambiente da Presidência da República (SEMA) como forma de situar esta temática em nível ministerial.

Neste contexto, é criado, em 1990, o primeiro Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA I) por meio de acordo de cooperação internacional firmado entre o Brasil e o Banco Mundial e também a Alemanha. Neste mesmo ano também se iniciam as conversações para a implementação do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7).

Em 1992, é criado, através da Lei nº 8.490, o Ministério do Meio Ambiente (MMA). Segundo Siqueira (2006), com o MMA o setor ambiental, ganhou autonomia orçamentária, mas perdeu articulação com outros setores, ao ser deslocado da esfera da Presidência da República.

A partir daí, a Política Nacional do Meio Ambiente passou a ser a política central não somente em termos de fortalecimento institucional, mas também em termos de estratégia das ações ambientais.

Em 2003, a gestão de Marina Silva à frente do Ministério do Meio Ambiente estabeleceu quatro diretrizes norteadoras da Política Nacional de Meio Ambiente, sendo uma delas o Fortalecimento do SISNAMA.

No mês de novembro do mesmo ano, ocorreu a Conferência Nacional de Meio Ambiente, onde o tema central foi a estruturação e o fortalecimento do SISNAMA. Na ocasião, foi deliberada uma estratégia que consistiu na criação das Comissões Técnicas Tripartites Estaduais, que passaram a representar um espaço de diálogo entre os órgãos e entidades ambientais dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União.

Além da criação destas Comissões, foi constituído o Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais (PNC), que busca atuar de maneira conjunta com governos estaduais e municipais para criar as bases de estruturação dos Sistemas Municipais de Gestão Ambiental, a partir da capacitação de gestores municipais e membros de conselhos municipais de Meio Ambiente. A implementação do PNC visa contribuir diretamente para a consolidação de duas diretrizes firmadas

pela Política Nacional do Meio Ambiente, quais sejam: o fortalecimento do SISNAMA e o Desenvolvimento Sustentável.

Portanto, destacam-se neste contexto de fortalecimento institucional, o Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA), o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), o Programa Nacional de Capacitação dos Gestores Ambientais (PNC) e a instalação das Comissões Tripartites (CTNs).

Segundo Sano (2012), a política ambiental brasileira vem avançando de uma forma fragmentada, apresentando inconsistências na interação entre os atores. O autor afirma que a fragmentação deste arranjo se dá pela ausência de uma cultura de promover diálogos interdisciplinares envolvendo a criação de estruturas de permanente negociação e gerando consenso.

2.1.1.1 Programa Nacional do Meio Ambiente I (PNMA I)

O Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA I) objetivou contribuir para o fortalecimento das principais instituições ambientais brasileiras bem como reforçar a capacidade de gestão ambiental nos níveis federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

O PNMA I foi desenvolvido entre 1991 e 1998 e teve ênfase em três linhas temáticas: desenvolvimento institucional; unidades de conservação e proteção de ecossistemas; e projetos experimentais de desenvolvimento sustentável, de execução descentralizada (BURSZTYN & BURSZTYN, 2012). O Programa contou com recursos de US\$ 166,4 milhões cofinanciados pelo Banco Internacional para o Desenvolvimento e Reconstrução (BIRD) e o governo alemão. Desta maneira, foram distribuídos US\$ 52,8 milhões para a linha de desenvolvimento institucional, US\$ 48,6 milhões para unidades de conservação e US\$ 50,4 milhões para proteção de ecossistemas.

Desta forma, o objetivo do PNMA I foi fortalecer “as instituições e a estrutura legal e normativa da área ambiental; a proteção às áreas ambientalmente mais importantes, do ponto de vista da política ambiental do país e a proteção a ecossistemas sob risco iminente de degradação” (MMA/PNUD/MMA, 1997).

Segundo o Relatório Final de Avaliação do PNMA I, o MMA foi informatizado com êxito. Além do MMA, o IBAMA também foi equipado, bem como diversas Unidades de Conservação (MMA/PNUD/PNMA, 1997). Entretanto, houve falhas em relação tanto

à transferência de conhecimento, quanto à capacidade em modificar o comportamento organizacional. Ainda de acordo com o relatório, houve rotatividade dos funcionários, o que prejudicou a continuidade das ações do Programa.

Segundo Bursztyn e Bursztyn (2012), até o ano de 1993, o PNMA I apresentou baixo desempenho, aplicando apenas 20% do total de recursos. Ainda segundo os autores, a segunda fase do Programa teve relativo avanço em matéria de gestão ambiental, especialmente no tocante à geração de conhecimento e execução das atividades.

Quanto aos recursos humanos, foi apontado no Relatório Final de Avaliação que o PNMA I realizou uma série de capacitações, entre cursos, treinamentos e oficinas de trabalho. No entanto, não houve foco na finalidade e na aplicabilidade do conteúdo absorvido no curso. Além disso, houve elevada taxa de evasão entre os alunos. Segundo Siqueira (2006), faltou sustentabilidade institucional para executar as estratégias de longo prazo, próprias do fortalecimento institucional.

Em relação aos aspectos administrativos, o PNMA I tentou implantar diversas medidas de reestruturação das organizações ambientais (SIQUEIRA, 2006). O Programa também promoveu a descentralização das atividades do MMA, mediante acordos e convênios entre este e os órgãos estaduais. Entretanto, afirma Siqueira (2006), esta estratégia esbarrou na fragilidade institucional destes órgãos que se mostraram, por sua vez, incapazes de assumirem responsabilidades a eles delegadas pelo Ministério. Além disso, as ações do PNMA I não propuseram a alteração dos incentivos econômicos para promover a gestão ambiental.

O Relatório apontou a estratégia da avaliação do PNMA como sendo ineficiente, uma vez que a avaliação não se baseava em um banco de dados de indicadores que pudessem informar sobre o impacto das ações do Programa. Segundo Siqueira (2006), isto reduziu a capacidade do Programa em analisar e formular políticas públicas. Ademais, a falta de sustentabilidade das ações do PNMA também limitou a capacidade de implementação destas políticas.

Em linhas gerais, houve fortalecimento em termos institucionais do MMA e do IBAMA, especialmente no tocante aos recursos humanos, infraestrutura e sistemas de informação. Entretanto, não ocorreram mudanças culturais associadas a ações contínuas e sustentáveis, o que prejudicou os resultados de longo prazo propostos pelo PNMA I.

2.1.1.2 Programa Nacional do Meio Ambiente II (PNMA II)

O PNMA II teve por objetivo “estimular a adoção de práticas sustentáveis entre os diversos setores cujas atividades impactam o meio ambiente e contribuir para o fortalecimento da infraestrutura organizacional e a regulamentação do poder público para o exercício da gestão ambiental no País, melhorando efetivamente a qualidade ambiental e gerando benefícios socioeconômicos” (MMA, 2000). Este programa também foi objeto de Acordo de Empréstimo entre o Ministério do Meio Ambiente e o Banco Mundial.

Em sua primeira fase, o programa foi estruturado em dois componentes: Gestão Integrada de Ativos Ambientais e Desenvolvimento Institucional com os Subcomponentes de Licenciamento Ambiental, Monitoramento da Qualidade da Água e Gerenciamento Costeiro (BURSZTYN & BURSZTYN, 2012).

A implementação do Programa está sendo realizada em três fases. Na primeira fase do PNMA II, encerrada em 2006, foram investidos R\$ 43,6 milhões para apoiar 43 projetos estaduais envolvendo diretamente 17 estados e 380 municípios. O principal objetivo desta fase foi “o fortalecimento institucional por meio da identificação dos principais problemas e a priorização das ações que visem solucioná-los” (MMA/PNMA II, 2004).

Atualmente, o Programa encontra-se na segunda fase (2009-2014), tendo por meta principal a atuação junto aos estados e ao governo federal nas seguintes temáticas ambientais: licenciamento, monitoramento e instrumentos econômicos para a gestão do meio ambiente.

A segunda fase tem como foco “o investimento e a gestão de questões ambientais priorizadas pelos estados” (MMA, 2004). Esta fase é cofinanciada pelo Banco Mundial, contando com o aporte de recursos desta instituição da ordem de US\$24,3 milhões. O governo brasileiro, por sua vez, se comprometeu a garantir uma contrapartida de 30% do montante do empréstimo.

Na terceira fase do PNMA, espera-se a consolidação dos objetivos centrais da segunda fase. No entanto, não haverá destinação de recursos para o fortalecimento institucional. A expectativa é que nesta fase, as organizações tenham atingido a sustentabilidade da gestão ambiental.

De acordo com o Relatório de Atividades (2000-2004), o Programa estabeleceu ainda regulamentações, normas técnicas e manuais de procedimentos, o que contribuiu significativamente para a uniformização de procedimentos, resultando em maior segurança e contundência das decisões relativas ao licenciamento.

Em relação ao fortalecimento institucional, houve contribuições expressivas do programa quanto à estruturação de sistemas de informação para a tomada de decisão sobre questões ambientais.

Segundo Siqueira (2006), no tocante aos sistemas de informação, o PNMA II foi mais bem sucedido em transferir conhecimento do que o PNMA I. Além disso, o PNMA II deu maior ênfase na aplicação da informação gerada por estes sistemas, de maneira que estas pudessem dar subsídio à tomada de decisão.

2.1.1.3 Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) e Subprograma de Políticas de Recursos Naturais (SPRN)

O Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) é uma iniciativa do governo brasileiro em parceria com a comunidade internacional com a finalidade de desenvolver estratégias inovadoras para a proteção e o uso sustentável da Floresta Amazônica e da Mata Atlântica, além da promoção de melhorias na qualidade de vida das populações locais. O PPG7 constitui o maior programa de cooperação multilateral relacionado a uma temática ambiental de importância global.

Este programa teve importante participação do Banco Mundial e tem sido financiado mediante doações dos países integrantes do G7. No intuito de reduzir a taxa de desmatamento na Amazônia, o G7 lançou o programa, que teve importante participação do Banco Mundial, onde estes se comprometeram a financiar uma série de projetos que deviam respeitar cinco linhas de ação: a experimentação e a demonstração de atividades que visam conciliar a conservação e o desenvolvimento; a conservação de áreas protegidas; a demarcação das terras indígenas; a consolidação das instituições públicas responsáveis pelas políticas ambientais; e a pesquisa científica (ANTONI, 2010).

O PPG7 inovou em termos de fortalecimento institucional em razão da descentralização da gestão ambiental, uma vez que obteve o envolvimento de todos os estados amazônicos.

Especificamente em relação ao fortalecimento institucional, o PPG7 um subprograma específico denominado Subprograma de Políticas de Recursos Naturais (SPRN). Seu objetivo primordial era o de “propiciar o uso sustentável dos recursos naturais da Amazônia Legal, com ênfase na proteção florestal” mediante o fortalecimento das instituições ambientais estaduais.

Segundo Siqueira (2006), identificaram-se fragilidades na concepção do Subprograma em sua fase inicial porque o fortalecimento institucional limitou-se à aquisição de equipamentos e veículos, sem vinculação com os objetivos do Subprograma. Este contexto motivou a reestruturação dos objetivos, resultando na segunda fase do SPRN. Nesta fase, o Subprograma passa a ser coordenado pela Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável do MMA (SIQUEIRA, 2006).

A exemplo das ações desenvolvidas nos PNMA's I e II, o SPRN também adotou uma estratégia de montagem de uma infraestrutura básica para as instituições ambientais. O Relatório de Avaliação do SPRN (MMA/SPRN, 2003) aponta que houve melhorias significativas na capacidade física, tecnológica e gerencial no processamento de informações.

Também em relação ao Subprograma identificou-se a falta de sustentabilidade das ações ambientais e de estratégias de longo prazo que proporcionassem maior fortalecimento institucional. Além disso, foi apontado que houve falta de envolvimento político da sociedade e do setor produtivo, o que não melhorou a capacidade de implementação das políticas públicas de meio ambiente.

No entanto, segundo o Relatório houve avanços na capacidade de estabelecer parcerias entre órgãos ambientais estaduais e municipais. Neste sentido, segundo Siqueira (2006) houve fortalecimento das parcerias nos Projetos de Gestão Ambiental Integrada (PGAIs) dos estados, bem como o estabelecimento de uma série de acordos realizados entre o Ministério Público e os órgãos estaduais de meio ambiente e maior diálogo entre estes órgãos e o IBAMA.

2.1.1.4 Programa de Capacitação de Gestores Ambientais (PNC)

O Programa de Capacitação de Gestores Ambientais (PNC) tem o objetivo de formar e capacitar os agentes responsáveis pela elaboração e implementação da Política

Municipal de Meio Ambiente, por meio da criação de um Sistema Municipal de Meio Ambiente, fortalecendo o SISNAMA.

O PNC possui abrangência nacional e sua lógica está baseada na gestão ambiental compartilhada entre municípios, estados e União. Desta maneira, o Programa busca atuar de maneira conjunta com os governos estaduais e municipais, visando criar as bases de estruturação dos Sistemas Municipais de Gestão Ambiental, por meio da capacitação de gestores municipais e de membros de Conselhos Municipais de Meio Ambiente. Com o PNC também foram celebrados convênios e parcerias com instituições federais, estaduais e municipais. Realizaram-se cursos nas modalidades presenciais (PNC Básico) e semipresenciais (PNC Temático), formando um total de mais de dez mil profissionais ambientais capacitados, distribuídos por mais de dois mil municípios brasileiros (MMA, 2014).

A partir de 2007, as capacitações do PNC passaram a ser oferecidas com ênfase em áreas de interesse estratégico (PNC Temático). Os cursos foram realizados de forma semipresencial, em parcerias com Órgãos Estaduais e outras Secretarias do MMA.

De acordo com o MMA (2011), o Programa foi estruturado em quatro eixos temáticos, quais sejam: (a) estrutura e funcionamento do SISNAMA, com ênfase na organização e fortalecimento dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente; instrumentos de gestão e o compartilhamento de competências; participação e mobilização social mediante controle social através das instâncias do SISNAMA e; o financiamento do Sistema, com ênfase na sustentabilidade do Sistema Municipal de Meio Ambiente, fundos socioambientais disponíveis e a legislação pertinente.

Neste sentido, foram realizados cursos nas seguintes áreas: gestão integrada de resíduos sólidos; licenciamento ambiental (conceitos gerais); licenciamento ambiental em estações de tratamento de esgotos e aterros sanitário; e licenciamento e regularização ambiental em propriedades rurais.

2.1.1.5 Comissões Tripartites

No setor ambiental, a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) estabeleceu, como forma de fortalecer o diálogo entre os três entes no setor ambiental, um o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e dois tipos de comissões: a Comissão Tripartite Nacional (CTN) e as Comissões Tripartites Estaduais (CTEs). No entanto,

segundo Sano (2012), a maneira como estas funcionam revela uma fragilidade institucional.

Estas foram criadas como espaço de diálogo entre os órgãos ambientais dos municípios, estados, Distrito Federal e União. O objetivo foi qualificar a interlocução e a articulação interna do SISNAMA. Esses órgãos participam das comissões por representações paritárias. Os trabalhos, no âmbito nacional, são desenvolvidos a partir de uma lógica de consenso. No entanto, segundo Sano (2012), a maneira como estas funcionam revela uma fragilidade institucional com decisões construídas por unanimidade.

A Comissão Tripartite Nacional (CTN) é um fórum de representação paritária dos três níveis de governo. A CTN tem o potencial de alinhar as expectativas dos atores e de agir como um espaço de trocas de informação.

Já as Comissões Tripartites Estaduais (CTEs) foram criadas em todos os estados brasileiros. Tal como na CTN, os três níveis de governo são representados paritariamente na composição.

Na política ambiental, é importante destacar também o surgimento e o fortalecimento de numerosos conselhos consultivos e deliberativos como parte componente, em várias áreas e em todos os níveis (federal, estadual e municipal), com a participação ativa de representantes de ONGs e movimentos sociais. A criação do SISNAMA e do CONAMA incentivou significativamente a participação da sociedade civil nas atividades de proteção ambiental e promoveu importantes mudanças no desenvolvimento da legislação ambiental (JACOBI, 2005).

2.1.2 Condições para o fortalecimento institucional: capacidade institucional e governança

Segundo Grindle (1997), a construção da capacidade institucional (*capacity building*) consiste no “conjunto de estratégias que objetivam aumentar a eficiência, efetividade e a responsividade do desempenho do governo”. O autor complementa que estas estratégias devem estar voltadas para: (a) o desenvolvimento dos recursos humanos; (b) fortalecimento organizacional e (c) reforma da instituição (GRINDLE, 1997). De

acordo com o autor, eficiência se refere ao tempo e recursos necessários para gerar um determinado produto. Já a efetividade corresponde à utilização apropriada de um determinado resultado ou produto. Por fim, a responsividade está relacionada à comunicação das necessidades com vistas ao seu atingimento. Portanto, por este enunciado ser o entendimento deste trabalho acerca do conceito de fortalecimento institucional, o aumento da capacidade institucional, bem como a promoção dos mecanismos de governança ambiental consistem nas estratégias para promover este fortalecimento.

O conjunto de estratégias é o ponto central do conceito de Grindle (1997). Portanto, com base neste conceito, pode-se afirmar que um amplo planejamento estratégico deve estar atrelado a qualquer iniciativa de fortalecimento institucional. Segundo Bateman e Snell (1998), o planejamento estratégico consiste em visualizar os caminhos possíveis que a organização deve trilhar, bem como estabelecer os objetivos que esta deve atingir. Para tanto, a organização deve analisar seu ambiente interno e externo; definir seus objetivos estratégicos; formular iniciativas estratégicas; executar a estratégia; monitorar a estratégia e, por fim, avaliar os resultados da estratégia.

2.1.2.1 Capacidades institucionais

De acordo com Martins (2011), as Capacidades Institucionais, ao lado de suas qualidades, constituem o componente de qualificação, ou seja, representam o conjunto de pré-requisitos necessários para a geração de resultados (MARTINS, 2011). Neste trabalho, os grupos de variáveis que serão analisados como Capacidades Institucionais são: Agenda Estratégica; Alinhamento e otimização da estrutura organizacional; Disponibilidade e alinhamento de pessoal; Sistema de Monitoramento e Avaliação; Tecnologia da Informação; Mecanismos de Participação Social e Transparência.

Quanto aos grupos de variáveis a serem analisados, estes foram desdobrados em diversos temas. Em relação à Agenda Estratégica, o primeiro tema refere-se à Análise SWOT, que consiste em uma ferramenta utilizada para identificar as forças e fraquezas (ambiente interno), assim como as oportunidades e ameaças (ambiente externo) da organização.

O ambiente interno é representado pelo conjunto de variáveis internas às organizações. Neste sentido, em alguma medida estas variáveis estão sob controle dos gestores. O ambiente externo, por sua vez, corresponde ao conjunto de tendências relativas às variáveis externas às organizações. Assim, estas variáveis fogem ao controle dos gestores, cabendo identificá-las e aproveitá-las, no caso de oportunidades, ou neutralizá-las, no caso de ameaças. As forças da organização podem contribuir tanto para neutralizar as ameaças, quanto para aproveitar as oportunidades. As fraquezas, por outro lado, podem contribuir tanto para intensificar as ameaças, quanto para deixar de aproveitar as oportunidades (KAPLAN; NORTON, 2009).

Os *stakeholders*, por sua vez, correspondem aos indivíduos ou organizações que possuem demandas, expectativas ou interesses sobre a organização e que, de alguma maneira, são afetados pelas atividades da organização. Para Wright et. al (2011), as organizações públicas por estarem sujeitas à visibilidade pública e à liderança política possuem *stakeholders* diferenciados, tais como os eleitores, os órgãos de fiscalização, os grupos de pressão e a sociedade civil.

Na visão de Kaplan e Norton (2009) o desenvolvimento da estratégia se inicia com análise do ambiente interno e externo da organização em conjunto com a sua declaração de missão, visão e valores (MVV).

Quanto ao propósito, a organização deve apresentá-lo de forma bem clara e definida. (WRIGHT et. al, 2011). Neste sentido, a organização deve declarar sua missão que consiste na expressão de sua essência, de sua razão de existir (KAPLAN; NORTON, 2009). Ainda de acordo com os autores, os valores correspondem à declaração das atitudes, comportamentos caráter e princípios da organização.

Já a visão, de acordo com Kaplan e Norton (2009), é menos estável que a missão e os valores e representa os objetivos de médio e longo prazo, tendo duração média de três a cinco anos.

Wright et. al (2011) observam que as organizações públicas possuem maiores restrições políticas sobre suas opções estratégicas do que as organizações privadas. Em primeiro lugar, o autor argumenta que muitas das decisões estratégicas das organizações públicas estão sujeitas à aprovação de órgãos fiscalizadores. Além disso, as decisões podem ter visibilidade na mídia e se tornarem politizadas. Por fim,

as opções estratégicas das organizações governamentais devem seguir estritamente a legalidade para serem válidas.

As iniciativas estratégicas são as ações diretamente responsáveis pelo alcance de resultados. Desta forma, a execução da estratégia deve ser gerenciada por meio do acompanhamento destas iniciativas. O acompanhamento destas, por sua vez, é realizado por meio dos indicadores e metas.

As iniciativas podem ser de três tipos (KAPLAN; NORTON, 2009):

- a) Processos: correspondem às atividades realizadas de forma regular e contínua pela organização.
- b) Projetos: são atividades temporárias visando alcançar resultados ou produtos específicos, realizadas mediante etapas dentro de um prazo específico.
- c) Eventos: ações que ocorrem em um momento específico com o objetivo de produzir resultados de impacto imediato sobre a organização.

De acordo com Kaplan e Norton (2009), o alinhamento deve ser realizado de forma vertical e horizontal. O primeiro possibilita que cada unidade implementadora contribua para os objetivos estratégicos, enquanto que o segundo permite que a organização como possa atuar de maneira sinérgica para compartilhar conhecimentos, boas práticas recursos tecnológicos e funções de apoio, por exemplo.

Kaplan e Norton (2009) recomendam que a organização deve realizar a análise de cada processo estratégico, de modo a identificar os “fatores críticos de sucesso e seus respectivos indicadores” (KAPLAN; NORTON, p. 189).

No tocante à comunicação e à transparência, tem-se que as organizações públicas devem comunicar os seus atos às suas partes interessadas (*stakeholders*) e, em última análise, à sociedade. A gestão da comunicação ajuda a gerar boas parcerias, bem como ajuda a consolidar a imagem da instituição e das políticas públicas.

A comunicação pública é entendida como sendo a comunicação formal onde se realiza a troca e o compartilhamento de informações de utilidade pública, sendo esta de responsabilidade das instituições públicas (Zémor, 1995). Portanto, a comunicação pública sempre está sob o olhar do cidadão. Esta comunicação se destina ao cidadão, em última análise.

Por ser pública, este tipo de comunicação sempre deve estar associado às finalidades das instituições públicas. Dentro deste conceito se insere a comunicação institucional que diz respeito a dois elementos necessários para sua realização. Em primeiro lugar, a comunicação institucional necessita da comunicação interna que tem por função mobilizar a sua estrutura para o alcance dos objetivos estratégicos. Em segundo lugar, a comunicação institucional precisa ter uma identidade, que representa a síntese da organização. Segundo Zémor (1995), a interação entre a identidade e a imagem da instituição promove a legitimidade do serviço público.

Portanto, a comunicação das instituições públicas ocupa um posto privilegiado na sociedade, uma vez que se vincula às prerrogativas do poder público de regular, de fiscalizar, de proteger, de planejar, etc.

A transparência deve estar inserida no processo de comunicação pública. A divulgação das informações públicas favorece o controle social. O controle social se faz importante no sentido de empoderar o cidadão enquanto agente partícipe no controle, fiscalização e monitoramento das ações da administração pública. Os mecanismos de transparência, aliados a uma adequada gestão da comunicação pública dentro de um contexto colaborativo promovem uma boa formulação e implementação de políticas públicas, resultando na geração de valor público sustentável.

Como forma de promover a transparência acerca dos objetos de monitoramento e/ou avaliação, deve haver disponibilização das informações de monitoramento e avaliação dos objetivos, assim como metas e relatórios de avaliação para os cidadãos na internet e em outros meios de comunicação.

Ainda em relação à transparência, se faz necessária uma adequada estrutura de Tecnologia da Informação (TI) para dar acesso às informações relativas às atividades do órgão ao cidadão e demais *stakeholders*. Além do acesso à informação, uma boa estrutura de TI também possibilita determinados tipos de serviços via internet tais como: requisição de serviços; acompanhamento de tramitação de processos; consultas a estudos e publicações realizadas pelo órgão; pesquisa de satisfação do usuário, entre outros. Para aprimorar estes serviços realizados de forma virtual, o *site* do órgão, deve ser amigável, ou seja, deve ser de fácil compreensão e utilização por parte do usuário.

Além da transparência, há que se promover mecanismos de participação social para fortalecer a governança ambiental. De acordo com Fonseca & Bursztyn (2009), uma boa governança poderia aumentar a eficiência e a legitimidade na elaboração e na operação das políticas ambientais.

2.1.2.2 – Governança

Segundo Martins (2011), governança pública pode ser definida de maneira ampla como um processo emergente em um contexto composto por determinadas capacidades e qualidades institucionais, onde agentes públicos e privados buscam co-produzir serviços, políticas e bens públicos visando a geração de valor público sustentável. Para Bursztyn e Fonseca (2009) a governança pública significa promover a inclusão de vários segmentos no processo de elaboração e implantação de ações de interesse coletivo, para além da esfera governamental.

Na visão de Câmara (2013), por estar centrada em instituições governamentais, a governança ambiental atualmente não possui credibilidade em função da ineficiência burocrática, da avidez por arrecadação para a manutenção do sistema governamental e do fortalecimento do sistema de comando e controle.

Segundo Câmara (2013), as mudanças institucionais visam garantir espaços de negociação e articulação entre diferentes segmentos dos grupos locais e os atores externos. Desta forma, a população local pode participar e ter papel preponderante nas decisões que afetam o desenvolvimento socioeconômico do seu território (TONI et al., 2006). Portanto, segundo o autor, a promoção da governança ambiental implica em definir uma agenda mediante a sensibilização da sociedade.

No entanto, Câmara (2013) aponta que em relação ao meio ambiente, os governos locais têm sido desprestigiados, especialmente no âmbito municipal, mesmo com esforços de entidades de apoio aos municípios.

De acordo com Jacobi (2005), a noção de governança se baseia na noção de poder que media as relações entre Estado e sociedade civil, mediante alianças e cooperação. Segundo o autor, esta noção está inserida no plano do fortalecimento de práticas de controle social e constituição de públicos participativos. Ainda segundo o autor, em que pesem os avanços da democracia deliberativa relacionados ao meio ambiente, estes ainda não incorporaram os grupos comumente excluídos de mecanismos tradicionais de deliberação, uma vez que estes os requisitos

econômicos, sociais e/ou cognitivos que possam permitir a sua participação nestes espaços.

Segundo Bursztyn e Bursztyn (2012), a boa governança deve possuir os seguintes atributos:

(a) descentralização: o objetivo de descentralizar a elaboração e a implementação de políticas públicas consiste em tornar o processo mais eficiente, ágil e democrático;

(b) subsidiariedade: transferência das responsabilidades do Estado para as empresas e a sociedade;

(c) flexibilidade: estabelecimento de instrumentos de ação adaptáveis a determinados contextos;

(d) decisões *bottom-up*: decisões tomadas de baixo para cima, ou seja, do nível local para o nível federal;

(e) participação/empoderamento dos *stakeholders*: facilitação do acesso dos stakeholders (partes interessadas ou atuantes nas decisões), bem como estabelecimento de mecanismos de convencimento para a participação destes;

(f) pertencimento: envolvimento de atores e segmentos locais nas decisões sobre as ações voltadas para o benefício dos próprios;

(g) responsabilização: atribuição de responsabilidades aos tomadores de decisão, mediante o estabelecimento e cumprimento de sanções;

(h) equidade e inclusão: todos devem ter acesso aos mesmos direitos e tratamento justo e igualitário;

(i) transparência: acesso à informação mediante procedimentos claros de divulgação e disponibilização de canais de comunicação; e

(j) segurança: os atores envolvidos devem estar livres de quaisquer ameaças.

Ainda de acordo com os autores, em relação à governança ambiental devem ser observados mais três atributos adicionais:

(k) interesse público: o meio ambiente é um bem coletivo e como tal enseja o respeito ao interesse público;

(l) justiça ambiental: assegurar o direito de comunidades ambientalmente ameaçadas e promover uma distribuição justa do ônus ambiental resultante das atividades econômicas; e

(m) direitos das futuras gerações: as futuras gerações não devem sofrer as consequências da busca presente pelo crescimento econômico.

Neste sentido, para Bursztyn e Fonseca (2009) a governança ambiental representa a governança que se estende para a seara das políticas ambientais e do desenvolvimento sustentável.

Segundo Câmara (2013), a governança ambiental no Brasil apresenta alguns elementos comuns nas definições de governança, tais como a descentralização e mecanismos de participação. Todavia, para o autor, seu alcance não é pleno, uma vez que outros elementos tais como transparência, equidade, responsabilização, ficam em segundo plano, comprometendo este pleno alcance.

Diante disso, Bursztyn & Fonseca (2009) definem os três mecanismos mais relevantes para assuntos ambientais no Brasil, quais sejam: conselhos de meio ambiente, relatórios de impacto ambiental e audiências públicas.

De acordo com Jacobi (2005), os conselhos de meio ambiente consistem em espaços públicos que deliberam sobre normas, padrões e regulamentações ambientais. Neste sentido, segundo Jacobi (2005), estes garantem a participação dos cidadãos nos níveis federal, estadual e municipal. De acordo com o autor, alguns desses conselhos regulamentam leis, o que faz a participação nesses espaços ser ainda mais importante para os diferentes segmentos de interesse ambiental ali representados. Outros conselhos, por sua vez, são de caráter consultivo, onde os segmentos da sociedade ali presentes podem expressar suas considerações sobre a formulação de políticas públicas de meio ambiente. A configuração de colegiado destes conselhos possibilita, segundo Jacobi (2005) um diálogo e negociação mais transparentes entre os setores representados, tais como o governo, o empresariado e a população.

Quanto às audiências públicas, Jacobi (2005) afirma que os cidadãos possuem o direito de participar nestas, onde estes pode haver a manifestação destes de suas opiniões e interesses sobre planos, programas e projetos de impacto ambiental.

Para Câmara (2013), apesar de consolidada, a governança ambiental no Brasil ainda necessita se apoiar em uma gestão ambiental bem constituída, quanto aos seus aspectos institucionais e de representatividade dos atores sociais.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Os procedimentos metodológicos utilizados foram a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a pesquisa de campo de dados primários e secundários.

A pesquisa bibliográfica foi realizada com o intuito de orientar a discussão proposta neste trabalho, a partir do referencial teórico.

Segundo Gil (2008) a pesquisa bibliográfica é realizada a partir de material já elaborado, ou seja, com base em artigos científicos, livros, teses e dissertações. Neste trabalho, a pesquisa bibliográfica foi realizada de forma a subsidiarem as análises dos dados primários e secundários.

A pesquisa documental foi feita no sentido de obter informações sobre as iniciativas anteriores em termos de fortalecimento institucional, bem como de levantar dados para fundamentar os argumentos aqui apresentados.

A pesquisa documental, de acordo com Gil (2008), é aquela desenvolvida com base em textos não científicos, mas que podem trazer informações relevantes para o trabalho a ser desenvolvido. Desta forma, a pesquisa documental realizada neste trabalho foi realizada com base em documentos retirados em *sites* oficiais, órgãos de pesquisa, etc.

Desta maneira, realizou-se um levantamento de informações (estrutura organizacional, quantitativo de pessoal, orçamento, macroprocessos, planejamento estratégico e sistemas de informação) dos órgãos federais e estaduais de meio ambiente; uma análise qualitativa de informações de entrevistas com gestores de órgãos ambientais federais; uma análise quantitativa com base em dados secundários; bem como uma análise quali-quantitativa de informações obtidas mediante a aplicação de um instrumento de pesquisa.

As estruturas organizacionais foram levantadas com base nas informações fornecidas pelos *sites* dos órgãos estaduais de meio ambiente. Foram visitados 45 *sites* de órgãos e entidades ambientais. Para avaliar as estruturas quanto às temáticas relativas ao meio ambiente, procedeu-se da seguinte maneira: foram atribuídas às temáticas ambientais contempladas no primeiro escalão dos órgãos e/ou entidades ambientais peso “3”, enquanto que foram atribuídas às temáticas ambientais

contempladas no segundo escalão dos órgãos e entidades ambientais peso “2” e, finalmente, foram atribuídas às temáticas ambientais de terceiro escalão o peso “1”. Desta forma, a comparação entre as estruturas estaduais foi possível a partir da média ponderada entre estes pesos. A nota máxima que se pode alcançar é de 48, ou seja, estando todas as 16 temáticas contempladas no primeiro escalão das estruturas organizacionais dos órgãos ambientais.

Os dados sobre o orçamento estadual destinado à gestão ambiental foram obtidos por meio de consultas a cada um dos 26 balanços gerais estaduais referentes ao ano de 2012 disponíveis nos *sítes* das Secretarias Estaduais de Fazenda.

O quantitativo de pessoal foi obtido mediante consultas por telefone às secretarias estaduais de meio ambiente e também pela consulta aos documentos constantes no *site* da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema).

O conjunto de macroprocessos foi identificado a partir das informações disponíveis nos *sítes* dos órgãos e entidades estaduais de meio ambiente. Este levantamento foi possível a partir do levantamento das informações relativas às suas estruturas, atribuições, competências e principalmente em relação aos serviços oferecidos.

Os dados referentes aos conselhos estaduais e municipais de meio ambiente foram obtidos através de consultas às Pesquisas de Perfis dos Estados e Municípios realizada pelo IBGE.

De forma a complementar os dados e informações obtidos por meio do levantamento de dados secundários, foi realizada uma pesquisa de campo mediante questionário em meio eletrônico enviado aos dirigentes de órgãos ambientais dos 26 estados e Distrito Federal.

O instrumento de coleta de dados consistiu no Questionário Aplicado aos Gestores Ambientais Estaduais (cf. Apêndice 1). As questões formuladas e que constam no Questionário são atitudinais, pois buscam refletir as opiniões dos gestores ambientais sobre o objeto da pesquisa, comportamentais e de conhecimento. Esse tipo de questão permite ao estudo maior comparabilidade.

Dessa forma, os dados obtidos referem-se à análise de variáveis relacionadas à qualidade e capacidade institucionais, presentes em questionário quali-quantitativo com 29 questões fechadas aplicadas a 14 dos 26 Sistemas Estaduais de Meio Ambiente.

As variáveis da pesquisa de campo foram avaliadas a partir da percepção dos diferentes gestores dos órgãos e entidades ambientais e estão agrupadas no bloco de capacidade, comunicação e desempenho institucional e instrumentos de gestão ambiental.

Todas as informações foram coletadas com o auxílio do *SurveyMonkey* (aplicativo de confecção de questionários e coleta de respostas *on-line*) e tabuladas no *Microsoft Office Excel*.

As questões de escala contidas no questionário analisam a percepção dos gestores ambientais. O parâmetro para a avaliação das variáveis, considerará o escore de 1 a 5. Portanto, ao primeiro ponto da escala (1) foi atribuído que o quesito avaliado é inexistente. Ao segundo ponto da escala (2), por sua vez, foi atribuído que o aspecto avaliado já foi iniciado. Já em relação ao ponto do meio, terceiro ponto (3), atribuiu-se que o quesito encontra-se em estágio de desenvolvimento. O quarto ponto (4) representa que o quesito está implementado. Por fim, o último ponto da escala (5) representa que o aspecto avaliado encontra-se consolidado.

As informações ou dados qualitativos serão apresentadas por meio de representações visuais tais como gráficos ou esquemas. As questões, por serem fechadas, receberão tratamento a partir das ferramentas da estatística descritiva.

A pesquisa com os órgãos federais de meio ambiente, por sua vez, foi realizada a partir de entrevista semiestruturada, onde foram coletadas percepções destes gestores sobre aspectos concernentes ao fortalecimento institucional e desempenho destes órgãos. Os dados obtidos serão descritos e avaliados de forma qualitativa.

A metodologia descrita acima foi formulada no sentido de atender o objetivo de analisar de que maneira as políticas públicas adotadas pelo governo federal conseguiram promover capacidades institucionais e governança ambiental (fortalecimento institucional).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 SISNAMA em nível federal

De maneira geral, pode-se perceber, a partir das entrevistas realizadas com gestores dos órgãos ambientais federais (IBAMA e ICMBio), que há bom planejamento estratégico no IBAMA, mas não no ICMBio. De acordo com relatos do gestor do IBAMA entrevistado, o planejamento estratégico está estruturado com base em uma análise de cenários e possui missão, visão e valores bem articulados com o planejamento estratégico. Em relação ao planejamento estratégico do ICMBio, ocorre uma análise de cenários baseada na realidade brasileira, mas falta uma visão estratégica, bem definida, com demandas objetivas.

No tocante à tecnologia de informação e transparência, existem relatos de falta de estrutura de TI nos dois órgãos. No IBAMA, a área de TI, segundo o gestor entrevistado, terá maior prestígio em função da informatização do processo de licenciamento ambiental. Já no ICMBio, o gestor revela que há fragilidade no sistema de TI e que isto se deve à política do próprio MMA, que não oferece suporte às entidades vinculadas. O gestor entrevistado do IBAMA destacou que “bons sistemas de TI dialogam efetivamente com transparência e produtividade”. Segundo o gestor do ICMBio, o Ministério realizou concurso interno para formar carreira de especializados em TI, no entanto, a autarquia não conta com este quadro especializado neste setor.

A dotação orçamentária do IBAMA no ano de 2014 é de 1,24 bilhão de reais, enquanto que a dotação do ICMBio é de 722 milhões de reais. Portanto, a dotação orçamentária do IBAMA é 72% maior do que a do ICMBio. De acordo com o entrevistado, a arrecadação no IBAMA é de aproximadamente 400 milhões de reais por ano. O gestor do ICMBio aponta que o órgão recebe menor aporte de recursos do que o IBAMA. De acordo com o gestor, o ICMBio recebe algo em torno de 200 milhões de reais para financiar as atividades nas Unidades de Conservação. Segundo Lima (2011), o Ministério do Meio Ambiente figura entre os últimos ministérios em termos de recebimento de recursos por parte da União, só ficando à frente de três pastas

ministeriais. De acordo com o autor, a baixa dotação orçamentária para o MMA revela que a agenda ambiental não é prioritária no governo federal.

No tocante ao quantitativo de pessoal, de acordo com dados de fevereiro de 2014, o IBAMA conta com 4176 servidores, enquanto que o ICMBio conta com 2175. De acordo com os dois gestores entrevistados, existem necessidades de capacitação nos dois órgãos. Em relação ao IBAMA, as principais necessidades se referem à parte de licenciamento ambiental. Já em relação ao ICMBio, a demanda é principalmente em relação ao manejo florestal.

Em relação aos sistemas de monitoramento e avaliação, observa-se com base nos relatos dos entrevistados que esta é uma dimensão fragilizada nas duas autarquias. O gestor do ICMBio afirma que, em relação ao monitoramento, uma das necessidades da sua organização é a de estabelecer um conjunto de indicadores que possam ser efetivamente medidos. Já em relação à avaliação, o gestor afirma que esta se dá internamente por meio dos ciclos de revisão das metas e externamente pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Em relação ao IBAMA, o gestor aponta que foi criado um sistema informal de acompanhamento e avaliação por meio de um núcleo vinculado à Presidência.

Em relação ao Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), existe uma clara predominância de representantes do governo (76 membros ou 71% do total) neste que consiste no principal grupo de decisão política ambiental no Brasil. Além disso, a predominância do governo federal (38%) em relação aos outros segmentos representados é digna de atenção (SANO, 2012).

A existência de outros setores que também lidam com questões ambientais é outro desafio para a articulação e produção de uma visão comum (SANO, 2012). De acordo com o autor, a dificuldade em estabelecer um diálogo e as reuniões ineficazes do CONAMA fez com que novos esforços de coordenação se tornassem necessários. No entanto, estes esforços nem sempre trouxeram a solução inicialmente esperada.

Os estados possuem 27 assentos no Conselho (25,2% do total), enquanto que os 5564 municípios possuem apenas oito representantes (7,5% do total). Esta representação não reflete necessariamente em ações concretas para os níveis estadual e local.

4.2 SISNAMA em nível estadual

Os resultados mostram um contexto de desigualdades quanto às qualidades e capacidades institucionais entre os órgãos ambientais estaduais em relação às estruturas organizacionais, à dotação orçamentária, aos macroprocessos e ao quantitativo de pessoal. Em relação às outras variáveis analisadas operacionalizadas pelo questionário, percebe-se um quadro de relativa fragilidade institucional, tendo em vista que a média das respostas foi de 2,725. Isto significa dizer que, na média, na percepção dos gestores ambientais, os quesitos pesquisados foram avaliados como em um estágio entre o inicial e em desenvolvimento.

Em linhas gerais, o que se percebe em relação às estruturas organizacionais das entidades que trabalham com meio ambiente nas diferentes Unidades da Federação é que ocorre grande disparidade entre estas. Em relação às estruturas organizacionais, nota-se que alguns estados possuem órgãos ambientais tanto na administração direta, quanto na administração indireta, enquanto outros estados possuem órgãos ambientais somente na administração direta (secretarias estaduais de meio ambiente). Mesmo entre os órgãos da administração direta, existem diferenças em termos de estruturas. Algumas secretarias estaduais de meio ambiente apresentam maior complexidade em termos de departamentalização do que outras. O mesmo se verifica em alguns casos entre diferentes órgãos estaduais da administração indireta. Alguns estados contam somente com Secretarias para o setor. Já outros contam com Secretarias e Agências Ambientais. Alguns estados, como Minas Gerais e São Paulo, contam com a Secretaria de Meio Ambiente e mais de uma Agência de Meio Ambiente.

Quanto ao orçamento destinado à gestão ambiental, observa-se também que existem disparidades entre os estados. No entanto, em relação ao percentual do orçamento estadual destinado à gestão ambiental, nota-se que este em quase todos os estados não ultrapassou os 2% (exceto no AC, onde esta proporção foi de 2,15%).

Observam-se também disparidades entre os estados em relação ao quantitativo de pessoal de seus respectivos órgãos ambientais. A média de servidores é de 710,625, ficando muito acima da mediana (520,5) e tendo como desvio-padrão um valor alto (832,92), o que indica que ocorre bastante heterogeneidade neste quesito.

Foram avaliadas as estruturas dos estados em relação a 16 temáticas concernentes à área ambiental, quais sejam: (a) planejamento ambiental; (b) fiscalização; (c) licenciamento ambiental; (d) resíduos sólidos; (e) recursos hídricos; (f) recursos florestais; (g) recursos minerais; (h) recursos pesqueiros; (i) unidades de conservação; (j) monitoramento ambiental; (k) biodiversidade; (l) gestão territorial/fundiária (m) controle da poluição/impacto ambiental (n) qualidade/controlado ambiental; (o) pesquisa, desenvolvimento e/ou tecnologia; e (p) educação ambiental.

Neste sentido, verificou-se que o estado de São Paulo apresenta a maior e mais completa estrutura ambiental do país, contando com estruturas voltadas para 14 das 16 temáticas listadas, alcançando a soma de 40 pontos em 48 pontos possíveis, obtendo proporção de 83,3% da estrutura organizacional possível. Em seguida, destacam-se os estados de Minas Gerais (79,1%), Mato Grosso (68,75%), Distrito Federal (64,58%), Paraná (62,5%), Sergipe (60,4%), Bahia (58,3%), Goiás (56,25%), Pará (56,25%) e Rio Grande do Sul (56,25%). A média desta pontuação por temáticas é de 22,7. A média das porcentagens relativas à estrutura organizacional possível, por sua vez, é de 47,3%.

Em relação aos macroprocessos executados por estas estruturas, observa-se que todas realizam fiscalização e licenciamento ambiental. Em alguns estados, o regime de outorga dos recursos hídricos fica a cargo da Secretaria Estadual. Em outros, fica sob a responsabilidade de entidades da administração indireta. O mesmo ocorre com o licenciamento ambiental. Este fica a cargo das autarquias, em alguns estados, e em outros, é designado à Secretaria Estadual.

Foram avaliados a presença de macroprocessos dos estados em relação a 16 temáticas concernentes à área ambiental, quais sejam: (a) fiscalização; (b) licenciamento ambiental; (c) outorga de recursos hídricos; (d) gestão florestal; (e) gestão de unidades de conservação; (f) resíduos sólidos; (g) monitoramento das águas; (h) monitoramento do ar; (i) biodiversidade; (j) reflorestamento/compensação ambiental; (k) planejamento ambiental; (l) gestão territorial/fundiária; (m) pesquisa, desenvolvimento e/ou tecnologia (n) controle da poluição/impacto ambiental; (o) qualidade ambiental/controlado ambiental; e (p) educação ambiental.

Desta maneira, verificou-se que São Paulo é o estado que lidera em relação aos macroprocessos, apresentando 14 de 16 macroprocessos possíveis com temáticas relacionadas ao meio ambiente, com 87,25% do total. Em seguida, destacam-se os

estados de Minas Gerais (81,25%), Paraná (81,25%), Rio Grande do Sul (68,75%), Pernambuco (68,75%), Bahia (62,5%), Mato Grosso (62,5%), Sergipe (62,5%) e Tocantins (62,5%). A média desta proporção de presença de macroprocessos de temáticas ambientais é de 53,47%.

No tocante à estratégia, observa-se que apenas algumas instituições estaduais ambientais possuem vestígios de planejamento estratégico. Entre as 45 instituições, levantou-se que somente 28 instituições distribuídas em 18 estados indicam a sua missão. Em relação à visão, observou-se que apenas 16 instituições distribuídas entre 11 estados a indicam. Já em relação aos valores, somente dez instituições presentes em oito estados os explicitam. Em média, 62,2% das instituições estaduais ambientais possuem missão, enquanto que 35,5% possuem visão e apenas 22,2% possuem valores.

Em relação ao orçamento, foi realizada uma análise levando em consideração os dados do balanço geral estadual de 2012. Os valores destinados à área ambiental foram comparados com o orçamento global por estado. Neste sentido, o que se observa é que a proporção do orçamento destinado à gestão ambiental é muito pequena. Neste sentido, apenas nos estados do Acre, Ceará e Rio Grande do Norte esta proporção ultrapassa 1%. O maior orçamento em valores absolutos é o do estado de São Paulo, que conta com mais de 700 milhões de reais destinados ao meio ambiente. A média dos orçamentos estaduais ambientais é de aproximadamente 118 milhões de reais, enquanto que a média da proporção deste orçamento em relação ao orçamento estadual global é de 0,5%.

No tocante ao quantitativo de pessoal, observa-se uma disparidade entre os sistemas ambientais estaduais. O estado que possui o maior quantitativo é São Paulo (4239 servidores), ao passo que o quantitativo mais reduzido é o do estado da Paraíba (63 servidores). Destacam-se neste quesito os estados do Rio de Janeiro (1683 servidores), Minas Gerais (1152 servidores), Pará (894 servidores), Bahia (872 servidores) e Mato Grosso (800 servidores). Em média, os estados possuem 710 servidores alocados no setor ambiental.

Quanto à presença de Sistemas de Informação, observou-se que apenas 12 estados possuem algum tipo de Sistema, quais sejam: Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo e Sergipe.

A Pesquisa de Perfil dos Estados Brasileiros realizada pelo IBGE (Estadic) no ano de 2013, levantou que todos os estados possuem Conselhos de Meio Ambiente. Quanto às suas atribuições predominam os conselhos deliberativos (96,3%), em segundo lugar vêm os conselhos consultivos (66,7%) e depois conselhos com atribuições tanto consultivas quanto deliberativas (63,0%). Ainda segundo a Pesquisa, 85,18% dos Conselhos Ambientais são paritários e outros 14,82% possuem predominância de representantes do governo.

A Estadiv apontou que, no ano de 2013, que 88,9% dos estados possuíam Fundos Estaduais de Meio Ambiente. Entre as temáticas das ações financiadas, as mais implementadas pelos estados foram: monitoramento ambiental (76,2%); projetos de educação ambiental (71,4%); proteção de recursos hídricos (66,7%); preservação da biodiversidade (61,9%); e recuperação de áreas degradadas, (61,9%).

Q2 Identificam-se as forças e fraquezas, assim como as oportunidades e ameaças à organização (análise SWOT) como forma de compreender os ambientes internos e externos da organização.

Respondidas: 14 Ignoradas: 1

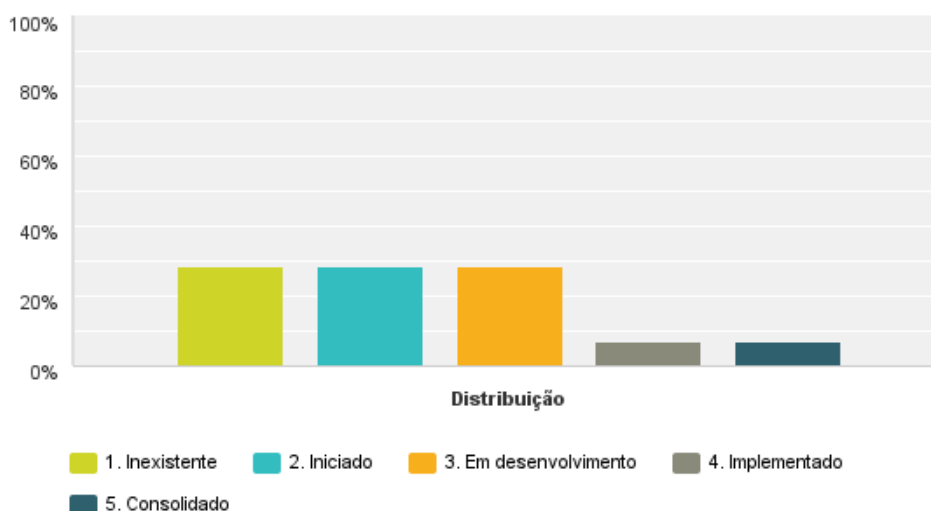


Figura 2 - Distribuição das respostas - Análise SWOT

Em relação à utilização da Análise SWOT para a identificação das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, tem-se que mais da metade (57,14%) dos sistemas

ambientais estaduais consultados identificam esta variável como sendo inexistente ou iniciada. Além disso, 28,6% afirmam que a Análise SWOT se encontra em um estágio em desenvolvimento. A média das avaliações dos respondentes foi de 2,36. As respostas sugerem um quadro de baixa utilização desta ferramenta nas organizações ambientais estaduais.



Figura 3 - Distribuição das respostas - Elaboração de Cenários

Em relação à elaboração de cenários que podem resultar em redirecionamentos estratégicos, observa-se que metade dos sistemas ambientais estaduais consultados identificam esta variável como sendo inexistente ou iniciada. Além disso, outros 35,71% afirmam que a elaboração de cenários se encontra em um estágio em desenvolvimento. A média das avaliações foi de 2,5. As respostas indicam um quadro de baixa elaboração de cenários nas organizações ambientais estaduais, a exemplo da utilização da Análise SWOT que, por sua vez, serve de insumo para a elaboração de cenários.

Q4 Realiza-se a gestão de stakeholders (partes interessadas), que compreende um conjunto de atividades que busca identificar, qualificar, avaliar e melhorar o relacionamento com as diversas partes interessadas.

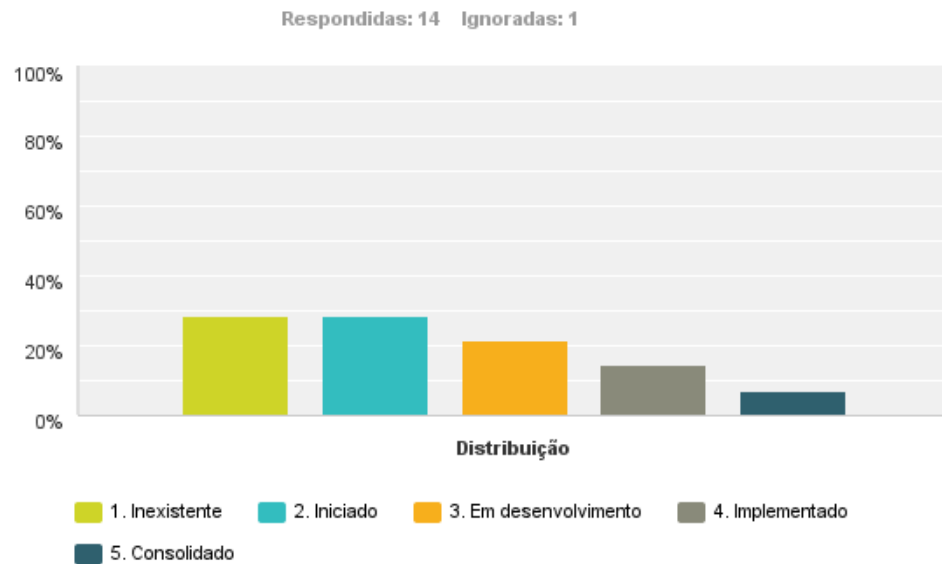


Figura 4 - Distribuição das respostas - Gestão de *stakeholders*

No tocante à gestão de *stakeholders*, observa-se que 57% dos sistemas ambientais estaduais consultados identificam esta variável como sendo inexistente (28,5%), iniciada (28,5%) ou em desenvolvimento (21,43%). Esses dados sugerem que a gestão de *stakeholders* é pouco desenvolvida nos sistemas ambientais estaduais. A avaliação média dos respondentes foi de 2,5.

Q5 A organização possui uma definição clara de sua missão, demonstrando o seu propósito, bem como informando o que ela é o que ela não é.

Respondidas: 13 Ignoradas: 2

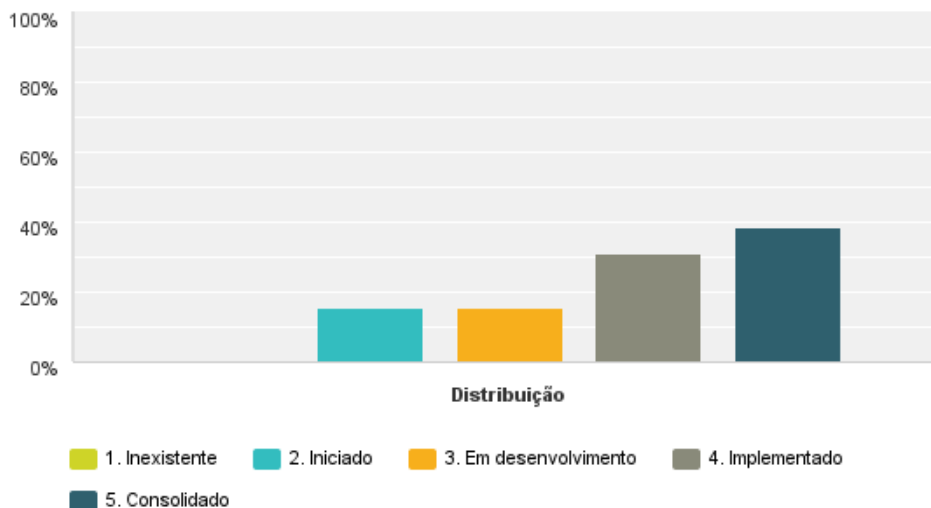


Figura 5 - Distribuição das respostas - Definição do propósito

No tocante à definição clara da missão do órgão, nota-se quase a maioria (69,2%) dos sistemas ambientais estaduais consultados consideram que esta variável foi implementada (30,77%) ou mesmo consolidada (38,46%). A média das avaliações foi de 3,92. Esses dados sugerem que os enunciados da missão dos órgãos estaduais de meio ambiente estão bem definidos em geral.

Q6 Há um conjunto de indicadores e metas de eficiência (relação entre os produtos/serviços gerados com os insumos empregados), eficácia (quantidade e qualidade de produtos/serviços entregues ao usuário) e efetividade (impactos gerados pelos produtos/serviços, processos ou projetos) que buscam mensurar os elementos programáticos da estratégia (objetivos, projetos etc.)

Respondidas: 14 Ignoradas: 1

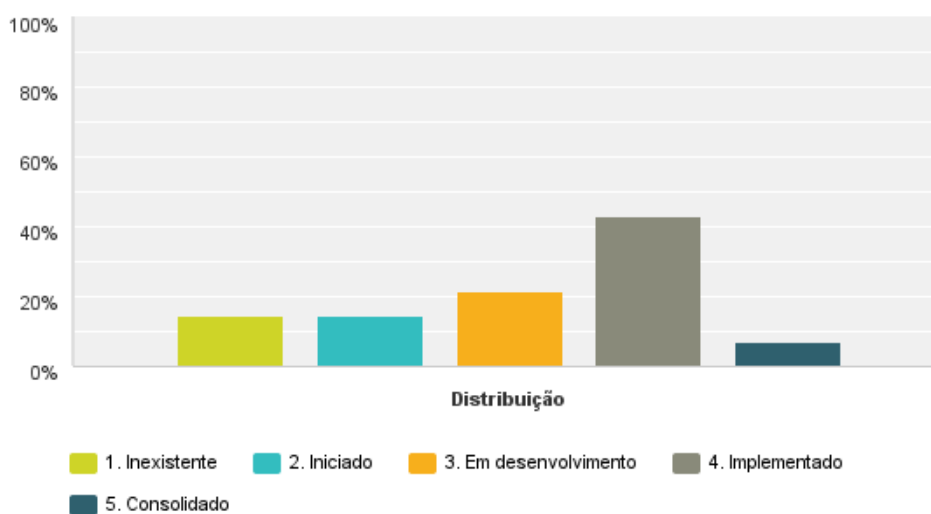


Figura 6 - Distribuição das respostas - Conjunto de indicadores

Em relação à existência de conjunto de indicadores e metas de eficiência, eficácia e efetividade, nota-se que metade dos sistemas ambientais estaduais respondentes consideram que esta variável é inexistente (14,3%), iniciada (14,3%) ou em desenvolvimento (21,4%). Entretanto, 50% dos respondentes avaliaram esta variável como implementada (42,9%) ou consolidada (7,1%). A média das respostas foi de 3,14. Esses dados sugerem que as instituições ambientais estaduais têm avançado neste particular.

Q7 Há um conjunto de iniciativas estratégicas definidas para proporcionar o alcance das metas fixadas.

Respondidas: 14 Ignoradas: 1

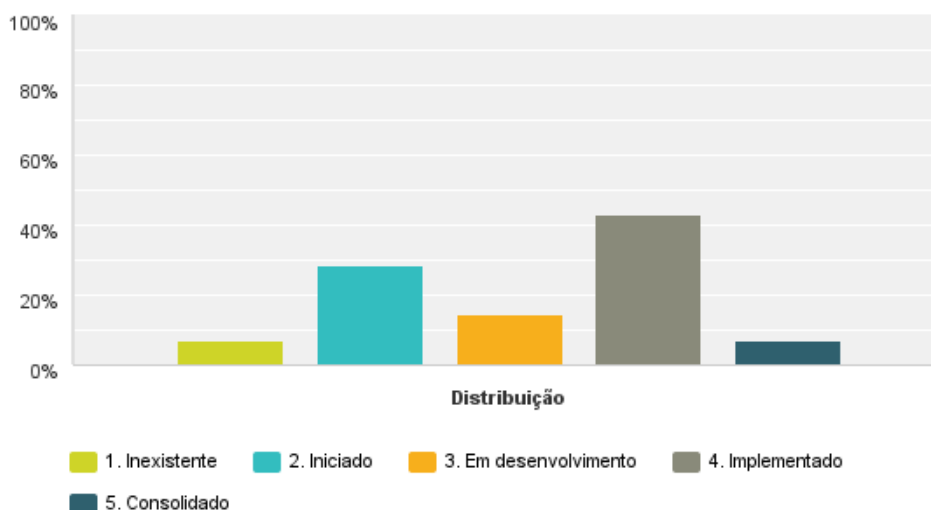


Figura 7 - Distribuição das respostas - Conjunto de iniciativas estratégicas

Em relação à existência de conjunto de iniciativas estratégicas, observa-se que metade dos sistemas ambientais estaduais respondentes consideram que esta variável é inexistente (7,1%), iniciada (28,6%) ou em desenvolvimento (14,3%). Entretanto, a outra metade das respostas foi correspondente aos que avaliaram esta variável como implementada (42,9%) ou consolidada (7,1%). A média das respostas foi de 3,14. Esses dados sugerem que, a exemplo da existência de conjunto de indicadores e metas de eficiência, eficácia e efetividade, as instituições ambientais estaduais também têm avançado neste particular, uma vez que os indicadores e metas estão relacionados às iniciativas estratégicas.

Q8 As iniciativas estratégicas são detalhadas em ações com prazos, responsáveis e marcos críticos.

Respondidas: 14 Ignoradas: 1

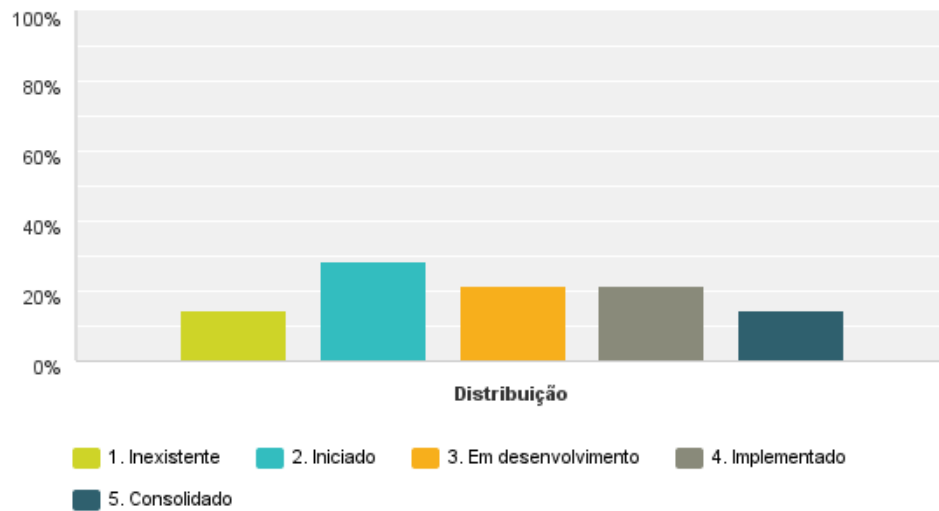


Figura 8 - Distribuição das respostas - Detalhamento das iniciativas estratégicas

Em relação ao detalhamento das iniciativas estratégicas, observa-se que a distribuição das respostas dos sistemas ambientais estaduais é equilibrada, indicando uma proporção similar entre os diferentes estágios de detalhamento das iniciativas. Metade das respostas consideraram o detalhamento das estratégias em estágio inicial ou em desenvolvimento. A média das avaliações foi de 2,93. Esses dados apontam para a ocorrência de disparidades neste quesito entre os sistemas ambientais estaduais.

Q9 Para cada elemento programático da agenda estratégica existe o alinhamento das diversas unidades que as implementam, estabelecendo-se meios de atuação integrada entre as equipes/áreas.

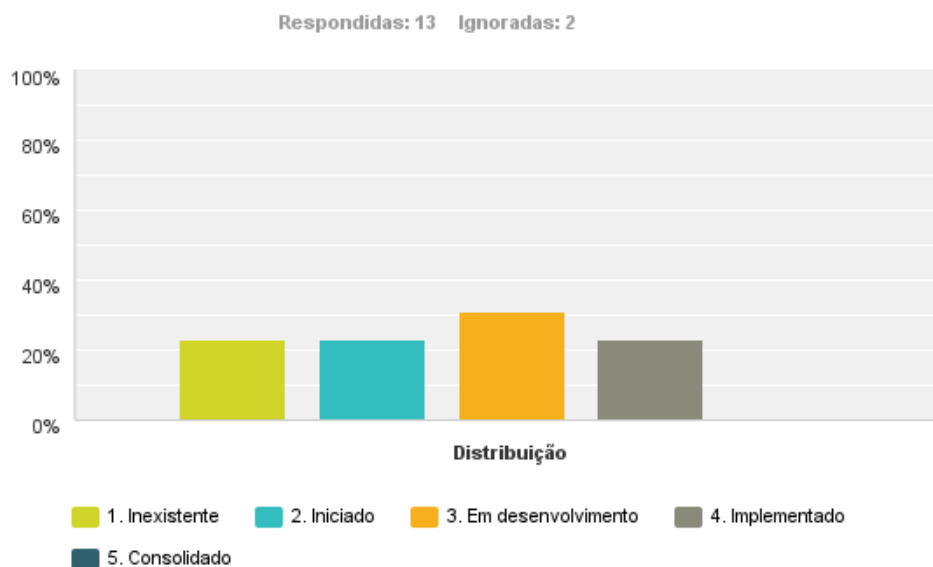


Figura 9 - Distribuição das respostas - Alinhamento das unidades implementadoras

Quanto ao alinhamento das unidades à agenda estratégica, tem-se que 46% dos sistemas ambientais estaduais respondentes avaliaram este alinhamento como sendo inexistente (23%) ou iniciado (23%). Além disso, 54% dos respondentes consideraram este quesito como estando em desenvolvimento ou implementado. A média foi de 2,54. Desta forma, os dados indicam que este quesito é díspar entre as instituições ambientais.

Q10 Existe o estabelecimento de pactuação dos resultados entre a liderança da organização com os responsáveis pelo alcance de cada elemento da estratégia.

Respondidas: 14 Ignoradas: 1

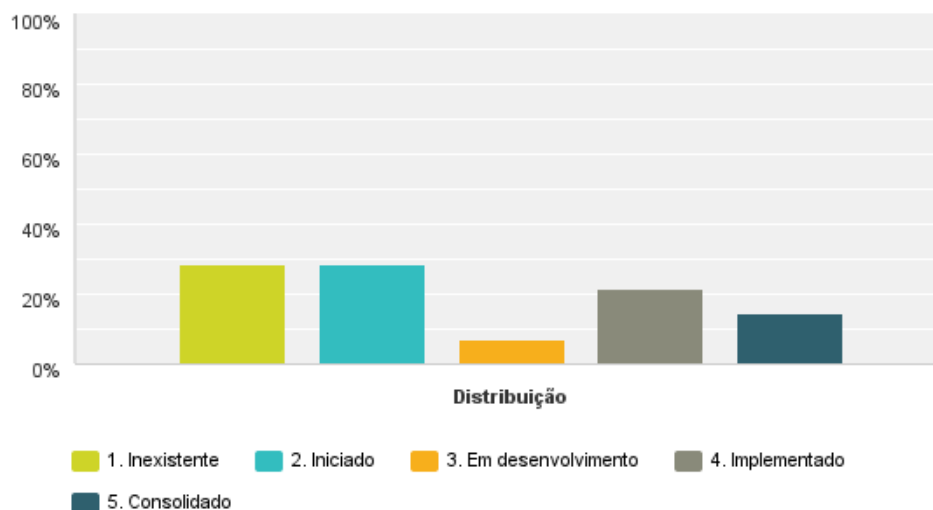


Figura 10 - Distribuição das respostas - Pactuação interna

Quanto ao estabelecimento de pactuação entre a liderança da organização e as unidades responsáveis pelos elementos da estratégia, tem-se que mais da metade (57,2%) dos sistemas ambientais estaduais consultados avaliaram este quesito como sendo inexistente (28,6%) ou iniciado (28,6%). Além disso, 35,7% dos respondentes consideraram este quesito como estando implementado ou consolidado. Apenas uma resposta afirmou que a pactuação encontra-se em desenvolvimento. A média das respostas foi de 2,64. Desta forma, infere-se que a presença de pactuação está dividida entre os iniciantes e os mais experientes neste aspecto.

Q11 Os resultados e esforços (contribuições) objetos da pactuação externa (com outros órgãos) estão claramente definidos por meio de indicadores, objetivos e respectivas metas desdobradas.

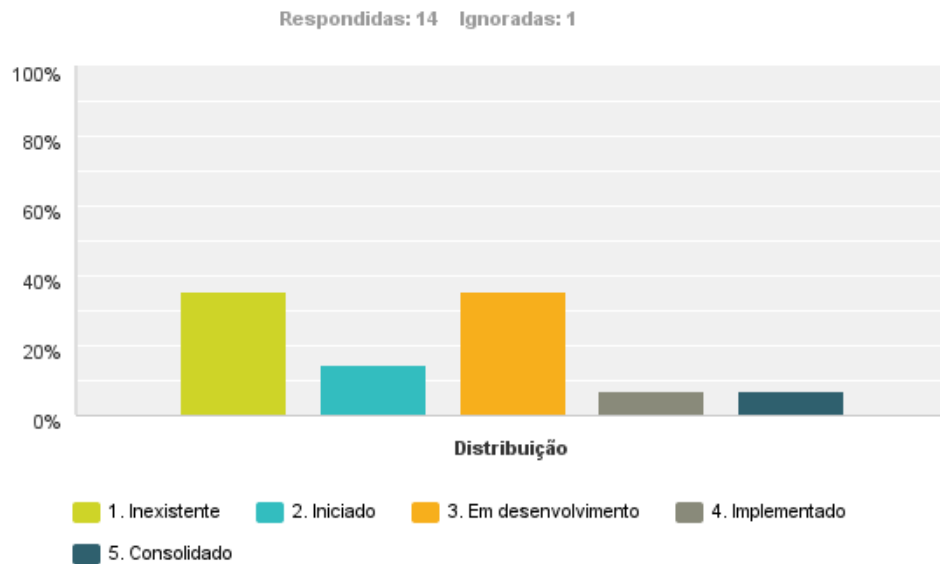


Figura 11 - Distribuição das respostas - Pactuação interna

No tocante aos objetos da pactuação externa estarem claramente definidos, observa-se que metade dos sistemas ambientais estaduais consultados avaliaram este quesito como sendo inexistente (35,7%) ou iniciado (14,3%). A outra metade dos respondentes consideraram este quesito como estando em desenvolvimento (35,7%), implementado (7,1%) ou consolidado (7,1%). A média das avaliações foi de 2,36. Desta forma, os dados sugerem que os objetos da pactuação externa não estão bem definidos nos sistemas ambientais estaduais pesquisados.

Q12 Existem incentivos meritórios (reconhecimento ou censura) e financeiro (ônus, bônus e remuneração variável) para o alcance das metas com parceiros externos à Secretaria.

Respondidas: 14 Ignoradas: 1

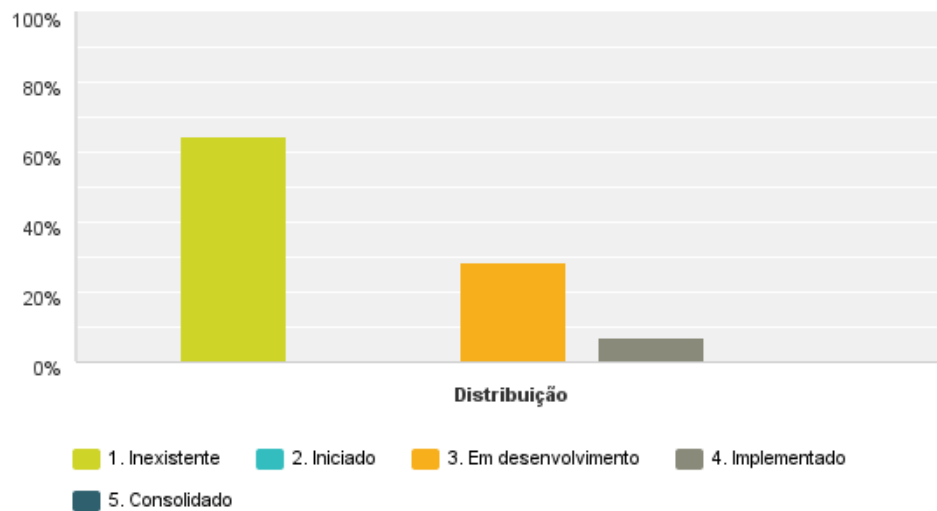


Figura 12 - Distribuição das respostas - Presença de incentivos na pactuação externa

Quanto à presença de incentivos meritórios, observa-se que a maior parte (64,3%) das respostas apontam para a inexistência deste quesito, indicando que as pactuações não se dão mediante mecanismos de incentivos. A média das respostas foi de 1,79.

Q13 Existe uma definição clara de papéis entre os órgãos ambientais que atuam no estado.

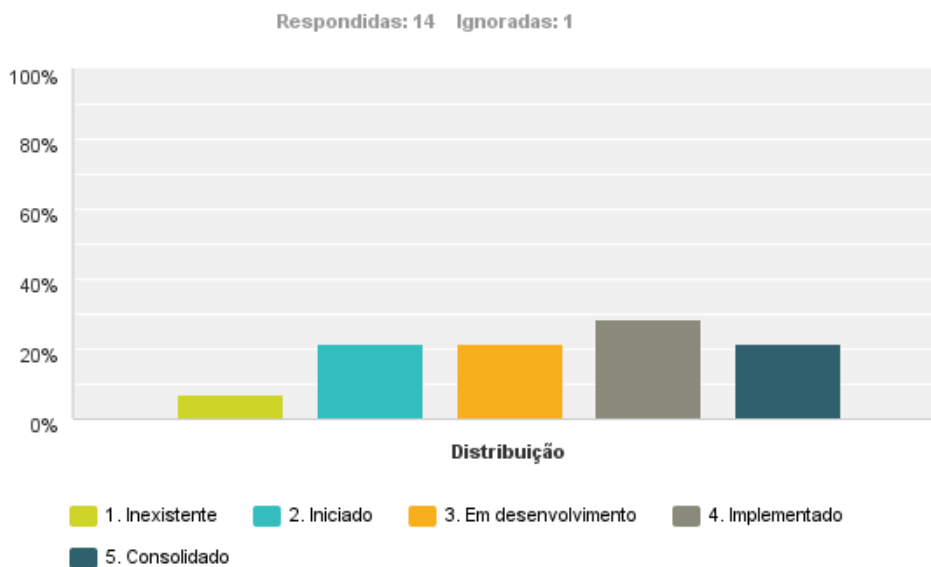


Figura 13 - Distribuição das respostas - Definição clara dos papéis dos órgãos ambientais

Em relação à definição clara dos papéis entre os órgãos ambientais que atuam no estado, observa-se que a distribuição é razoavelmente normalizada, indicando que existem heterogeneidades neste aspecto. Metade das respostas avaliam que esta definição é inexistente (7,1%), se encontra em estágio inicial (21,43%) ou está em desenvolvimento (21,43%). A outra metade das respostas consideram que este quesito está implementado (28,6%) ou mesmo consolidado (21,4%). A média das avaliações foi de 3,36. Estes dados indicam que existem heterogeneidades em relação à definição entre os sistemas ambientais estaduais.

Q14 Há uma identificação, diagnóstico e priorização dos processos de trabalho a serem melhorados, baseado no impacto destes para execução da agenda estratégica.

Respondidas: 14 Ignoradas: 1

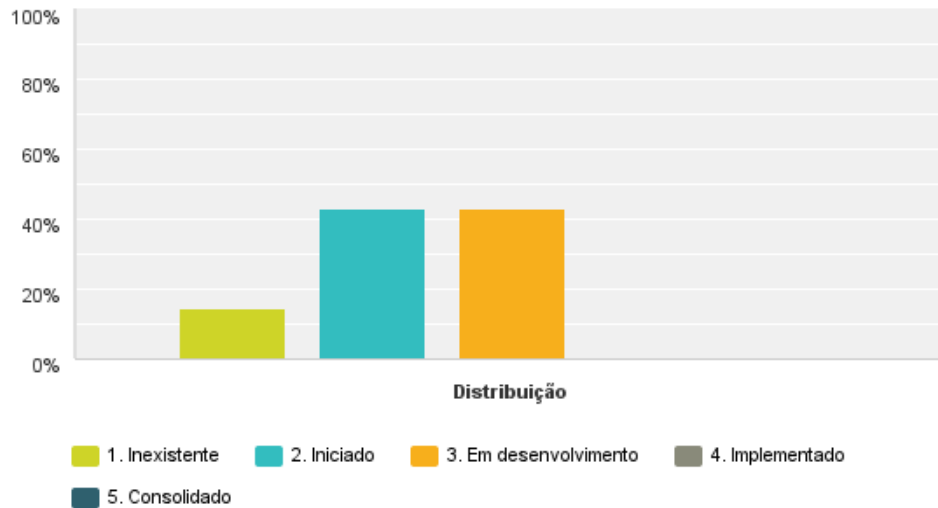


Figura 14 - Distribuição das respostas - Gestão de processos

No tocante à identificação, diagnóstico e priorização dos processos de trabalho, tem-se que o estágio máximo em que estes aspectos se encontram nos estados é de estar em desenvolvimento (42,86%). As respostas prevaleceram em avaliar este aspecto como estando em um estágio inicial (42,86%) ou em desenvolvimento. A média das avaliações foi de 2,29. Estas respostas apontam para um quadro de fragilidade institucional em termos de gestão de processos.

Q15 Há diagnósticos periódicos da estrutura organizacional, buscando-se avaliar o desenho institucional, o grau de flexibilidade requerido e a incidência de disfunções.

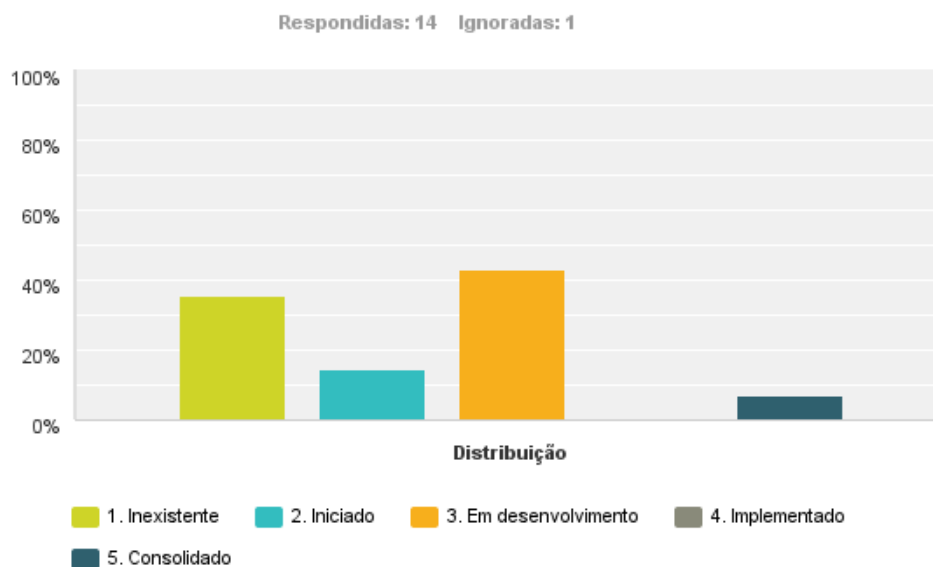


Figura 15 - Distribuição das respostas - Diagnóstico da estrutura organizacional

Quanto à realização de diagnósticos periódicos de estrutura organizacional, tem-se que quase metade dos sistemas estaduais ambientais pesquisados situaram este quesito entre inexistente (35,7%) ou iniciado (14,3%). O maior número de resposta se situou este quesito como estando em desenvolvimento (42,9%). A média das respostas foi de 2,29. Estes dados apontam para um quadro de debilidade institucional neste aspecto.

Q16 As unidades de suporte (administrativo, técnico e corporativo) estão alinhadas às demandas das unidades finalísticas e, sobretudo, pautadas pela agenda estratégica.

Respondidas: 14 Ignoradas: 1

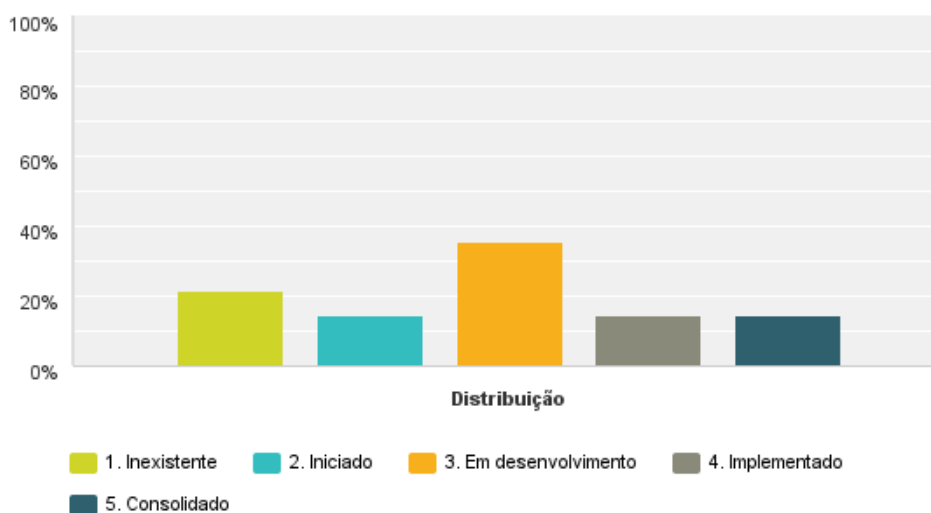


Figura 16 - Distribuição das respostas - Alinhamento das unidades de suporte

No tocante ao alinhamento das unidades de suporte à estratégia, constata-se uma distribuição normalizada, onde mais de 70% dos sistemas estaduais ambientais avaliam que este alinhamento encontra-se inexistente (21,4%), iniciado (14,3%) ou em desenvolvimento (35,7%). A média das avaliações foi de 2,86. Neste sentido, os dados sugerem que existem dificuldades entre os sistemas ambientais estaduais em promover este alinhamento, o que dificulta a execução da estratégia.

Q17 A quantidade e capacitação dos servidores disponíveis atende bem aos propósitos e demandas do Sistema Estadual de Meio Ambiente.

Respondidas: 14 Ignoradas: 1

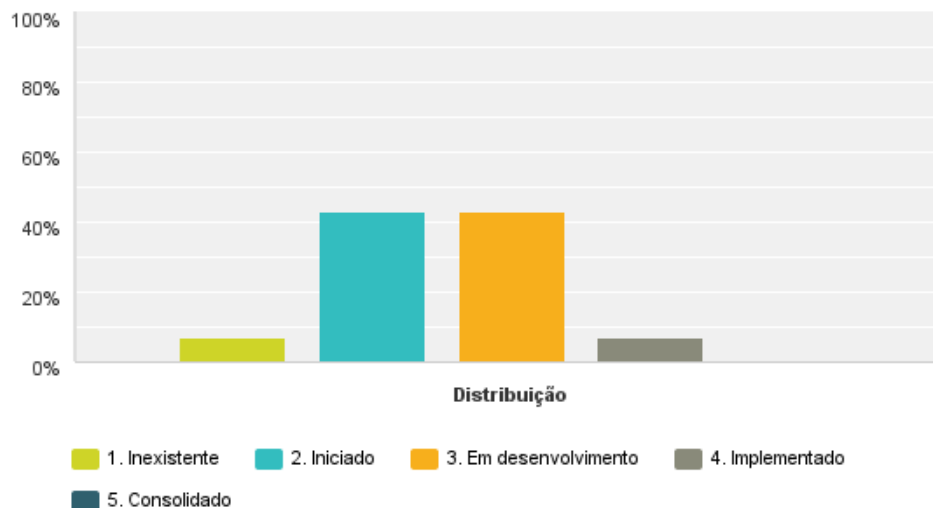


Figura 17 - Distribuição das respostas - Quantidade e capacitação dos Recursos Humanos

Em relação à suficiência da quantidade e capacitação dos servidores para atender os propósitos do sistema estadual de meio ambiente, tem-se que a ampla maioria (85,7%) das respostas mostram que este quesito está iniciado ou em desenvolvimento. Além disso, a média das respostas foi de 2,5, indicando necessidades de capacitação e desenvolvimento de pessoal nos órgãos ambientais estaduais.

Q18 O desempenho das pessoas e equipes é gerenciado de forma a estimular a obtenção de metas e o desenvolvimento profissional, ou seja, o sistema de remuneração e de incentivos estimulam o alcance das metas, o aprendizado e a cultura da excelência.

Respondidas: 14 Ignoradas: 1

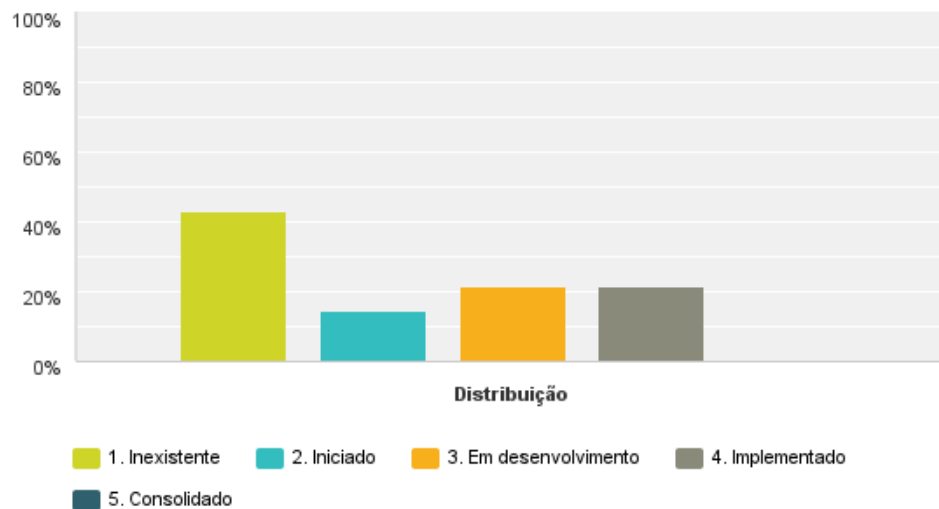


Figura 18 - Distribuição das respostas - Gerenciamento de pessoas e equipes

Quanto ao gerenciamento do desempenho das pessoas e equipes para obtenção de metas e desenvolvimento profissional, tem-se um quadro de fragilidade das instituições ambientais estaduais. Chama a atenção o dado de que 42,9% dos sistemas estaduais pesquisados considerem este gerenciamento como inexistente e outros 14,3% considerem este gerenciamento como estando em estágio inicial, representando mais da metade dos respondentes (57,2%). A média das avaliações foi de 2,21.

Q19 Existe alinhamento do perfil de competências das pessoas, identificando os conhecimentos, as habilidades e as atitudes requeridas para a execução e geração de resultados a partir dos processos e da agenda estratégica.

Respondidas: 14 Ignoradas: 1

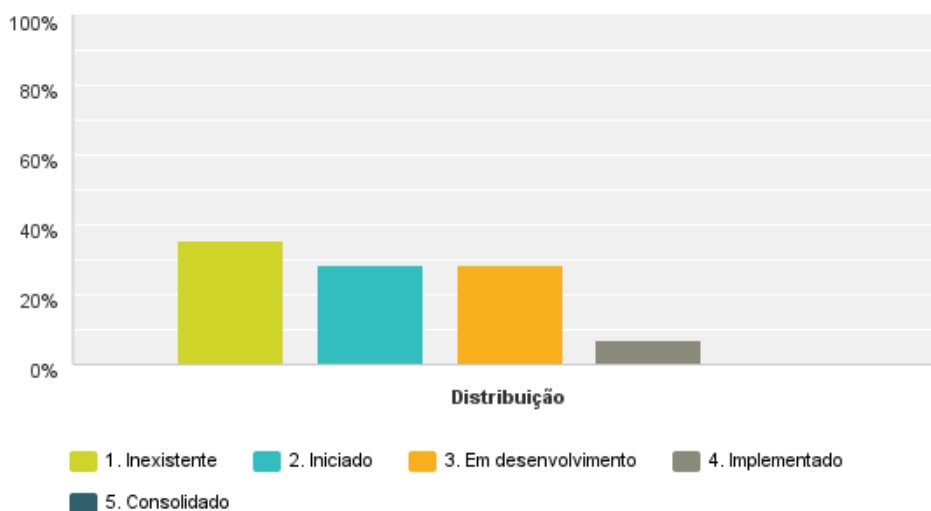


Figura 19 - Distribuição das respostas - Alinhamento do perfil de competências

Em relação ao quesito de alinhamento do perfil de competências, os dados mostram um quadro de fragilidade das instituições ambientais estaduais similar ao do quesito de gerenciamento do desempenho. Portanto, 35,7% dos respondentes avaliam que este quesito é inexistente em seus sistemas ambientais estaduais enquanto que 28,6% afirmam que este quesito foi iniciado, totalizando 64,3% das respostas. A média das avaliações foi de 2,07.

Q20 Existe uma estrutura interna (unidade) responsável por monitorar e avaliar o cumprimento dos esforços (iniciativas e ações) e dos resultados (objetivos e metas).

Respondidas: 13 Ignoradas: 2

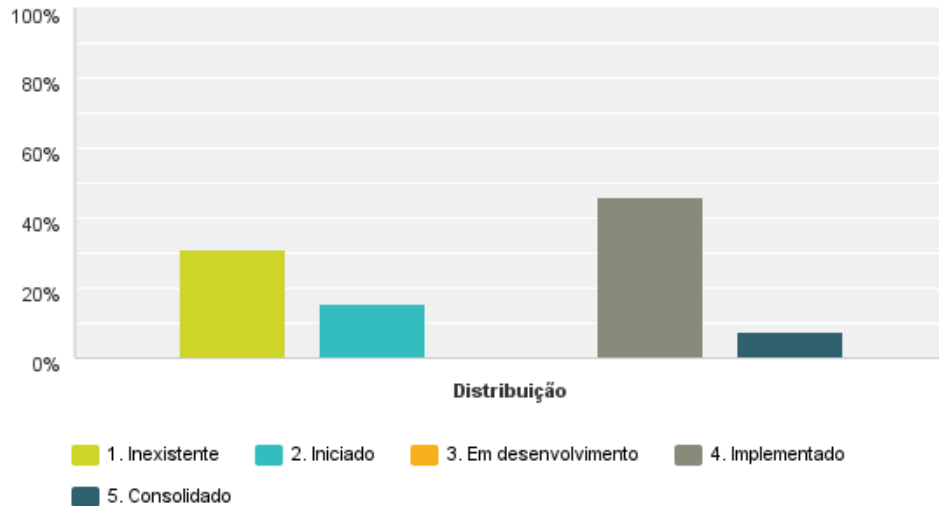


Figura 20 - Distribuição das respostas - Presença de estrutura interna de monitoramento e avaliação

Quanto à presença de estrutura interna de monitoramento e avaliação, observa-se um quadro mais positivo, com 46,15% das respostas considerando que a estrutura de monitoramento e avaliação existente se encontra implementada. No entanto, há que se notar que a mesma proporção das respostas considera que essa estrutura é inexistente ou iniciada. A média das avaliações foi de 2,85.

Q21 Há uma definição clara do processo de monitoramento e avaliação a partir do estabelecimento da forma e do cronograma de como os dados serão obtidos, tratados e, principalmente, disponibilizados.

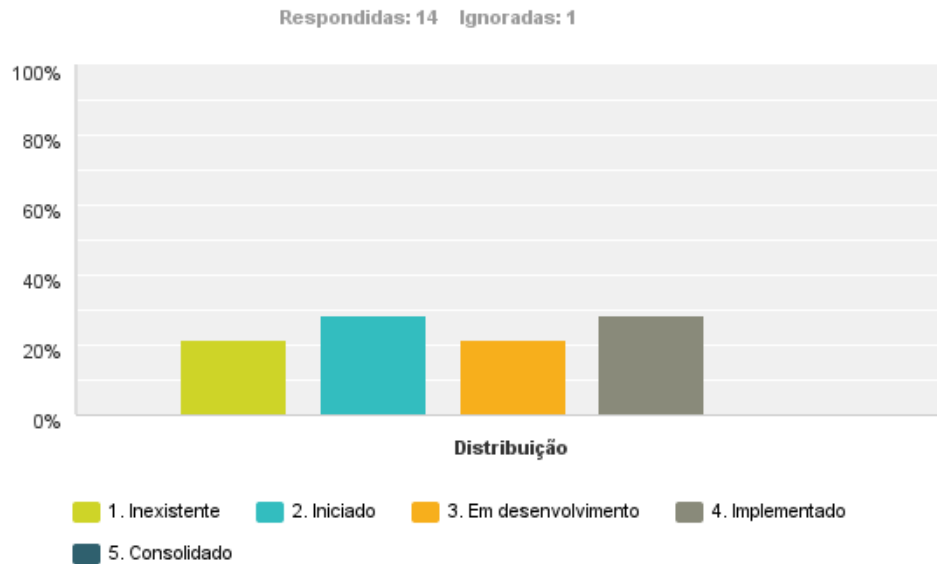


Figura 21 - Distribuição das respostas - Definição do processo de monitoramento e avaliação

Em relação à definição clara do processo de monitoramento e avaliação, nota-se um quadro relativamente negativo, com metade das respostas avaliando que a definição do processo de monitoramento e avaliação é inexistente ou se encontra em estágio inicial e outra metade das respostas avaliando que esta definição está implementada ou em desenvolvimento. A média das respostas foi de 2,57.

Q22 As avaliações são utilizadas para a tomada de decisão e são empregadas na reformulação dos programas estratégicos.

Respondidas: 13 Ignoradas: 2

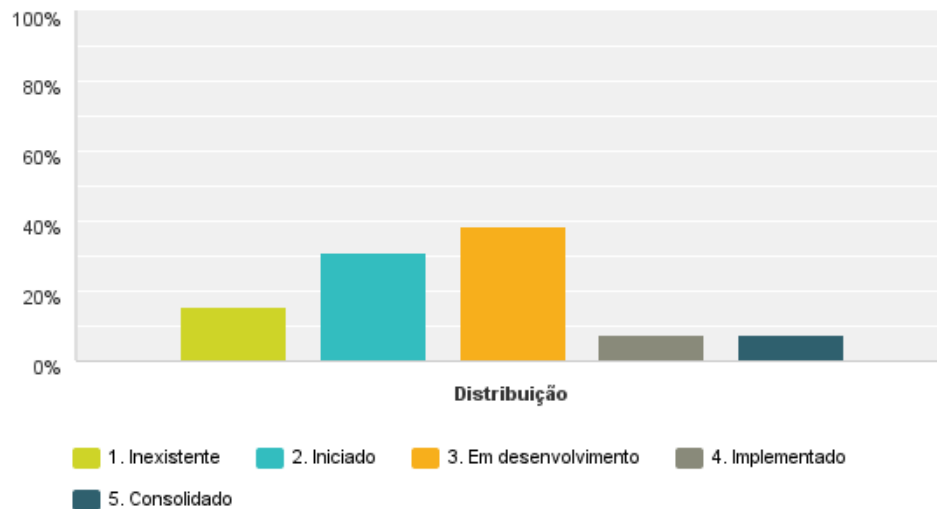


Figura 22 - Distribuição das respostas - Utilização das avaliações para a tomada de decisão

Quanto à utilização das avaliações para a tomada de decisão, tem-se que 46,15% dos sistemas estaduais pesquisados consideraram a utilização destas avaliações como sendo inexistente ou em um estágio inicial. Além disso, 38,5% das respostas consideraram este quesito como em desenvolvimento. A média das respostas foi de 2,62, revelando um contexto de baixa utilização dessas avaliações.

Q23 As informações de monitoramento e avaliação dos objetivos e metas estão à disposição dos cidadãos na internet e em outros meios, assim como os relatórios de avaliação.

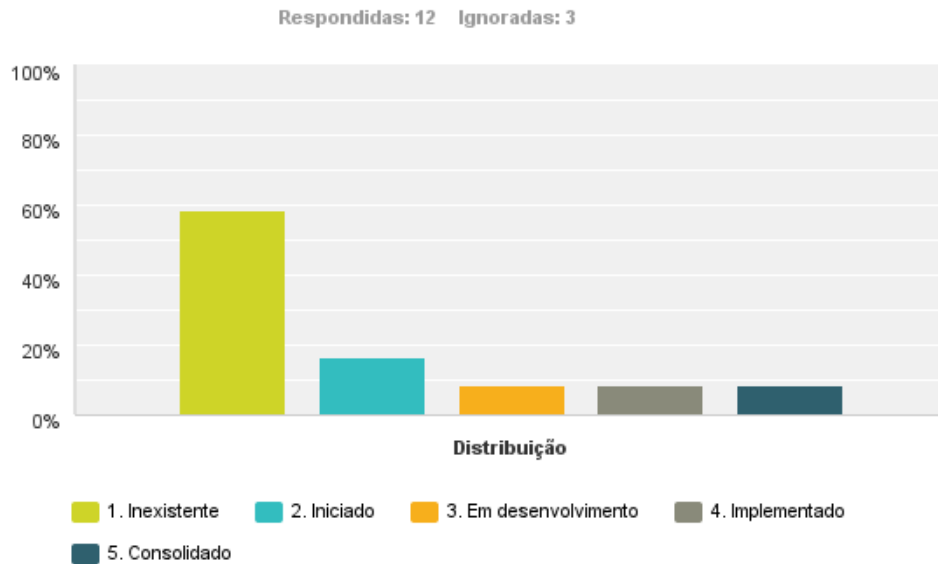


Figura 23 - Distribuição das respostas - Divulgação das informações de monitoramento e avaliação

No tocante à divulgação das informações de monitoramento e avaliação, nota-se um quadro de falta de transparência quanto aos mecanismos de monitoramento e avaliação, uma vez que 58% dos respondentes avaliaram como inexistente essa disponibilização. A avaliação média foi de 1,92 para este quesito.

Q24 Há boa estrutura de Tecnologia da Informação e esta atende satisfatoriamente as necessidades dos órgãos/entidades ambientais do seu estado.

Respondidas: 13 Ignoradas: 2

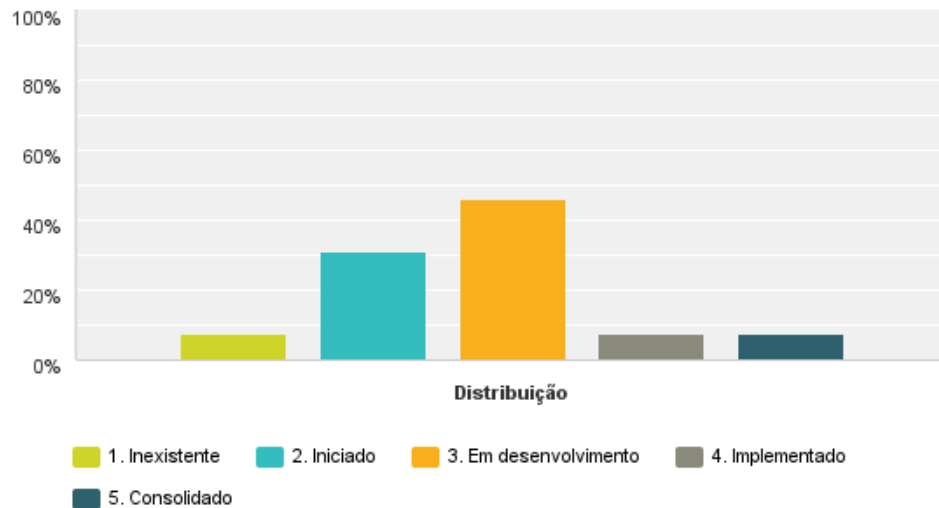


Figura 24 - Distribuição das respostas - Estrutura de Tecnologia da Informação

Quanto à presença de boa estrutura de Tecnologia da Informação, as respostas foram predominantemente no sentido de avaliar este quesito como sendo iniciado (30,7%) ou em desenvolvimento (46,1%). A média das respostas foi de 2,77, indicando um quadro de estrutura mediana de Tecnologia de Informação.

Q25 Os serviços do Sistema Estadual de Meio Ambiente estão disponíveis na internet.

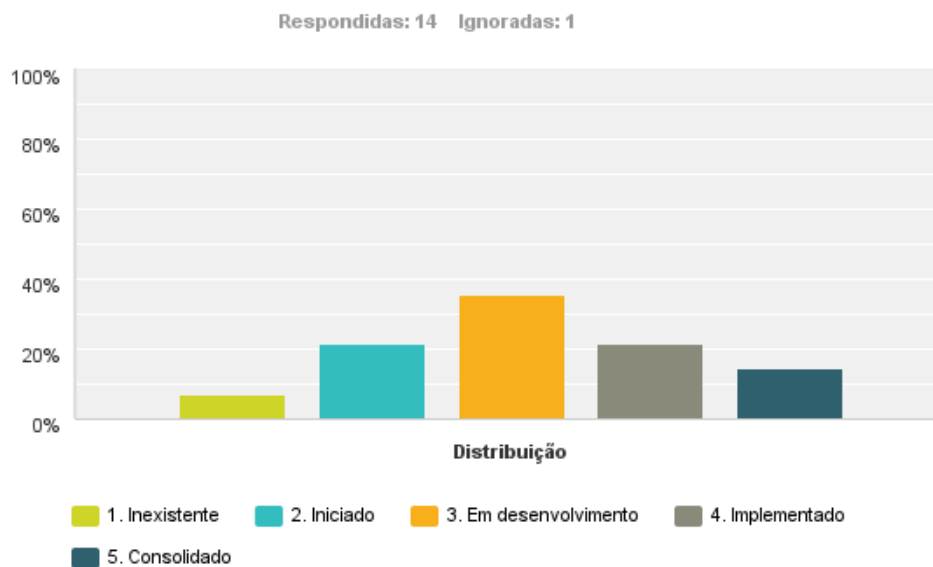


Figura 25 - Distribuição das respostas - Disponibilização dos serviços na internet

Sobre a disponibilização dos serviços do Sistema Estadual de Meio ambiente na internet, o quadro se assemelha à variável da estrutura de TI, porém com distribuição mais normalizada. No entanto, diferentemente da questão anterior, as respostas serem predominantes no sentido de avaliar este quesito como estando em desenvolvimento (35,7%), também foram predominantes as respostas que avaliaram este quesito como iniciado (21,4%) e implementado (21,4%). A média foi de 3,14, indicando um quadro de neutralidade neste particular.

Q26 O cidadão pode acompanhar pela internet a tramitação dos requerimentos que solicita aos órgãos do Sistema Estadual de Meio Ambiente.

Respondidas: 14 Ignoradas: 1

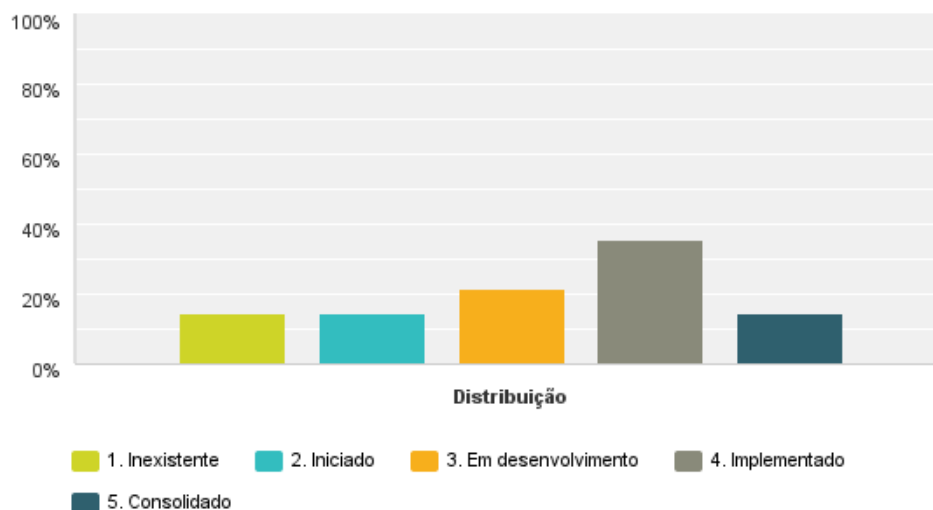


Figura 26 - Distribuição das respostas - Acompanhamento do cidadão dos requerimentos

No tocante ao acompanhamento do cidadão sobre a tramitação dos requerimentos, nota-se um contexto mais satisfatório, uma vez que metade dos respondentes avaliam que este aspecto se encontra em um estágio implementado (35,7%) ou consolidado (14,3%). A média das avaliações foi de 3,21.

Q27 Há ampla participação da sociedade no processo decisório de instrumentos da política ambiental, tais como: o zoneamento ambiental, a avaliação de impacto ambiental e o licenciamento ambiental.

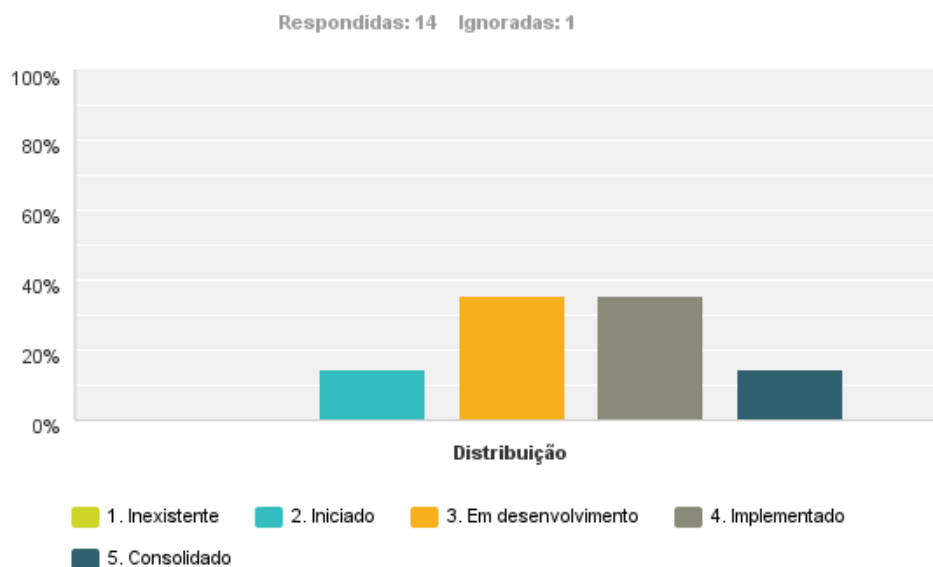


Figura 27 - Distribuição das respostas - Participação do processo decisório de instrumentos de política ambiental

Em relação à participação da sociedade no processo decisório de instrumentos de política ambiental, observa-se um quadro de relativa participação da sociedade, tendo em vista que metade dos pesquisados consideraram este aspecto como em um estágio implementado (35,7%) ou consolidado (14,3%). A média das avaliações foi de 3,5.

Q28 O Sistema Estadual de Meio Ambiente coleta informações sobre a opinião e satisfação dos usuários referentes aos serviços que oferece.

Respondidas: 14 Ignoradas: 1

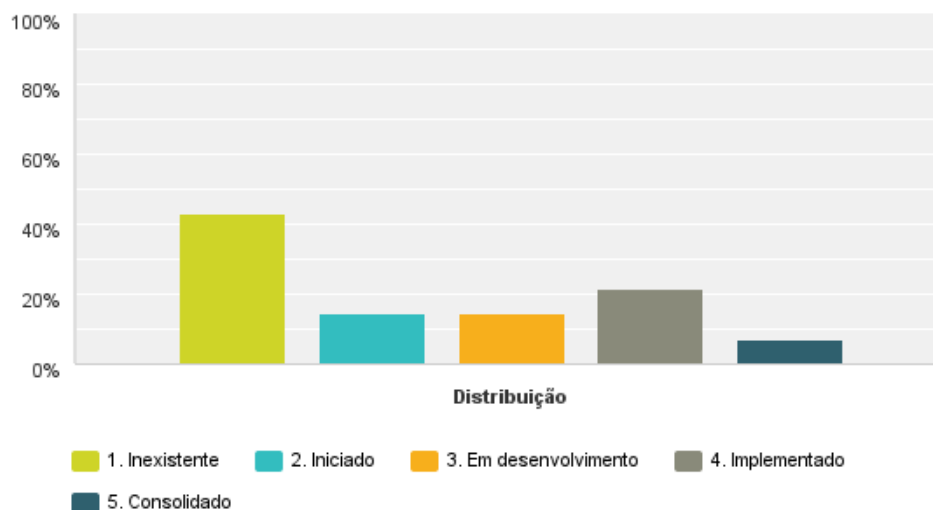


Figura 28 - Distribuição das respostas - Coleta de informações sobre a satisfação dos usuários

Quanto à coleta de informações sobre a satisfação dos usuários, as respostas sugerem um quadro de fragilidade neste aspecto entre os Sistemas Estaduais Ambientais pesquisados, uma vez que uma proporção importante das respostas (37,5%) apontou este quesito como sendo inexistente. A média das respostas foi de 2,36.

Q29 As informações dos Estudos de Impacto Ambiental e de seus respectivos Relatórios de Impacto do Meio Ambiente (EIA/RIMA) são disponibilizados no site.

Respondidas: 13 Ignoradas: 2

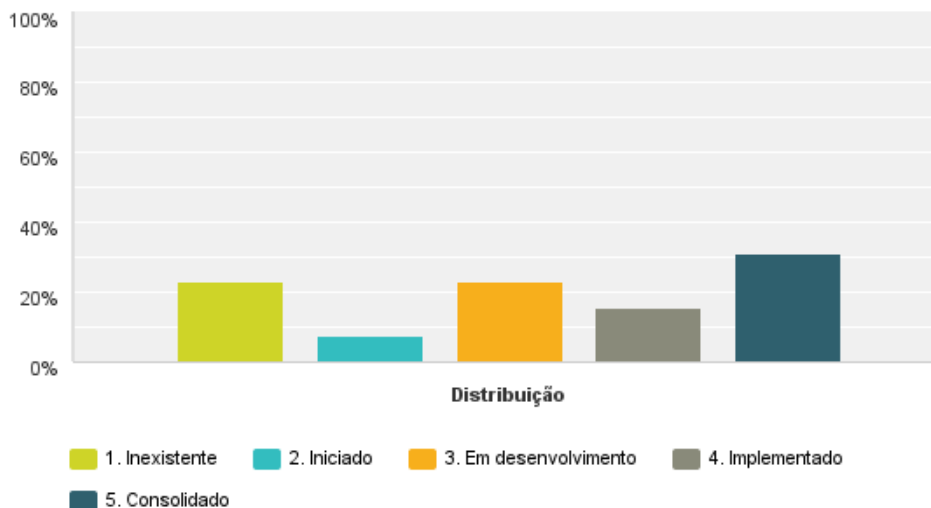


Figura 29 - Distribuição das respostas - Disponibilização de EIA/RIMA no *site*

Sobre a disponibilização das informações dos Estudos de Impacto Ambiental e Relatórios de Impacto ambientais observa-se que existem disparidades neste aspecto entre os Sistemas Estaduais de Meio Ambiente pesquisados. 23% das respostas apontam este quesito como inexistente. Já outros 23% consideram este quesito em desenvolvimento. Por fim, 30,7% dos respondentes acreditam que este quesito encontra-se consolidado. A avaliação média foi de 3,23.

Q30 Os sites do Sistema Estadual de Meio Ambiente são amigáveis para o cidadão.

Respondidas: 14 Ignoradas: 1

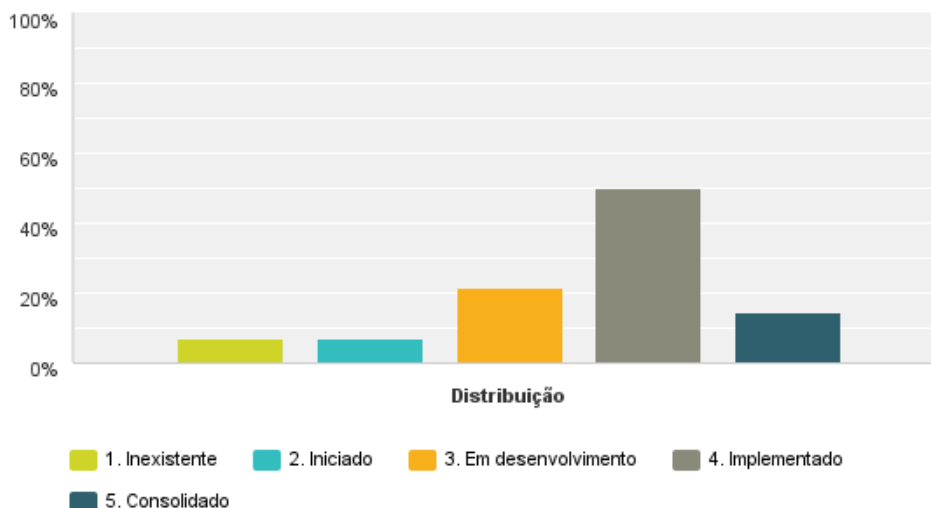


Figura 30 - Distribuição das respostas - Amigabilidade do site

Quanto a este quesito, nota-se uma prevalência das respostas (50%) para a avaliação deste quesito como sendo implementado, sugerindo que os sites dos Sistemas Estaduais pesquisados são relativamente amigáveis, de fácil utilização por parte do usuário. A avaliação média deste quesito foi de 3,57.

4.3 SISNAMA em nível municipal

De acordo com a Pesquisa de Perfil dos Municípios Brasileiros realizada pelo IBGE em 2013 (Munic), entre os municípios brasileiros tem-se que, naquele ano, 90% destes tinham algum órgão para tratar da área ambiental. A proporção de municípios que possuem estruturas ambientais aumenta à medida do tamanho das classes de tamanho da população. Assim, 82,3% dos municípios de até cinco mil habitantes possuem estrutura ambiental. Esta proporção vai aumentando nos estratos superiores de população por município, até alcançar 97,4% entre os municípios com mais de 500 mil habitantes.

As regiões norte, sul e centro-oeste registram os percentuais mais elevados de municípios com estrutura voltada para o meio ambiente, com 98%, 95% e 92%, respectivamente. Leme (2010) aponta que os programas voltados para o fortalecimento institucional na região amazônica são indicativos para esta elevada proporção de municípios com estruturas ambientais na região Norte.

Dentre os municípios que contam com alguma estrutura voltada para a área ambiental, tem-se que predominam aqueles que possuem secretaria municipal para a área ambiental em conjunto com outros setores (51,2%). Em seguida, figuram os municípios que possuem apenas secretaria municipal exclusiva (30,1%), seguido de municípios com a área ambiental subordinado à outra secretaria (13,0%). Finalmente, estão os municípios que têm o setor ambiental diretamente subordinado à chefia do executivo (4,4%) e, por fim, os municípios que possuem órgão de administração indireta voltado para o setor de meio ambiente (1,3%). Os dados mostram que a questão ambiental ainda não dispõe de centralidade na agenda dos governos municipais, em que pese o aumento de estruturas dedicadas somente à questão ambiental nos últimos anos.

Quanto ao quantitativo de pessoal, observa-se que em 2013, as estruturas municipais ambientais contavam com 61.295 funcionários, entre estatutários (45,5%), comissionados (21,1%), sem vínculo (21%), celetistas (8%) e outros regimes de contratação (4,4%).

De acordo com Leme (2010), é importante destacar que os problemas ambientais são diversos entre as diversas categorias populacionais de municípios. Desta forma, municípios muito populosos enfrentam problemas tais como a poluição atmosférica ou ocupação desordenada do solo. Municípios menos populosos, por sua vez, lidam com questões de esgotamento dos recursos naturais ou assoreamento dos rios, por exemplo.

Ainda segundo a autora, isto direciona o foco das instituições ambientais municipais. Além disso, a vocação econômica do município também influencia a gestão ambiental. Municípios com território voltado para a mineração ou agropecuária possuem preocupações ambientais distintas dos municípios que exploram o ecoturismo ou possuem praias. Outro aspecto que influencia na gestão ambiental é a capacidade administrativa. Portanto, pessoal qualificado, recursos, marco legal e conselho de

meio ambiente, por exemplo, são elementos que favorecem uma gestão ambiental mais eficaz.

A Pesquisa de Perfil dos Municípios Brasileiros (Munic) (2014) também levantou que 42,8% dos municípios possuem Fundos Municipais de Meio Ambiente. Estes Fundos foram mais presentes entre os municípios das regiões Sul (59,5%) e Centro-Oeste (58,9%). A proporção de municípios que possuem Fundos de Meio Ambiente aumenta ano a ano. Deste modo, segundo Leme (2010), é possível que haja mais recursos sendo aplicados na área ambiental por parte dos municípios do que há dez anos.

A criação de um Conselho Municipal de Meio Ambiente deve, necessariamente, envolver e mobilizar a população do município. Sua criação deve ser efetuada por meio de lei elaborada e aprovada pela Câmara de Vereadores, devendo conter seus objetivos, competências, atribuições e composição. O Conselho deve reunir-se com periodicidade regular, sendo importante que esses encontros sejam abertos à participação de membros da comunidade (IBGE, 2013).

Apesar de não terem a função de criar leis, pois essa é uma atribuição do legislativo municipal, os Conselhos podem sugerir a sua criação, bem como a adequação e a regulamentação das leis já existentes, por meio de resoluções, quando isso signifique estabelecer limites mais rigorosos para a qualidade ambiental ou facilitar a ação do órgão executivo. Além disso, podem indicar ao órgão ambiental municipal a fiscalização de atividades poluidoras, ainda que não exerçam diretamente esse tipo de ação (IBGE, 2013).

Segundo a Munic (2014), no ano de 2013, 67,9% dos municípios possuem Conselhos Municipais de Meio Ambiente. A região Sudeste possui a maior proporção de municípios com conselhos de meio ambiente (83,5%). A região Nordeste, por sua vez, é a região que possui a menor proporção (44,2%).

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A responsabilidade de cada instituição integrante do SISNAMA deveria ser fortalecida com o objetivo de viabilizar a gestão ambiental cooperada, vale dizer, o governo com a participação dos demais setores da sociedade. Desta forma, para favorecer a legitimidade e o controle social das políticas ambientais, torna-se necessário ampliar e fortalecer os espaços de debate, de negociação e de deliberação das políticas ambientais brasileiras.

A efetividade do sistema depende também da eficiência das ações reguladoras do Estado e da articulação da sociedade. Portanto, um importante desafio consiste em desenvolver a capacidade das instituições ambientais em desempenhar suas atribuições com competência, eficiência e eficácia, de forma participativa para atingir níveis satisfatórios de governança.

Diversas iniciativas foram realizadas para promover o fortalecimento institucional das instituições ambientais. Na década de 90, a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA I) e o Subprograma de Políticas de Recursos Naturais (SPRN) foram os principais programas desenvolvidos para fortalecer as instituições de meio ambiente. Na década seguinte, a Segunda Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA II) foi o programa que concentrou os esforços de fortalecimento dos órgãos ambientais.

Apesar de todos os notáveis e sucessivos esforços empreendidos para fortalecer as instituições ambientais brasileiras, nota-se atualmente um quadro persistente de lacunas em termos de qualidades e capacidades institucionais nos órgãos ambientais federais e estaduais.

O estudo concluiu que, de maneira geral, as instituições ambientais estaduais possuem fragilidades em termos de qualidades e capacidades institucionais, especialmente em relação ao alinhamento de estruturas implementadoras; à agenda estratégica e ao sistema de monitoramento e avaliação. Estes grupos de variáveis tiveram médias de avaliação de 2,51; 2,91 e 2,49; respectivamente.

Esta situação quanto a estes três grupos de variáveis citados acima se verifica em razão das iniciativas anteriores em termos de fortalecimento institucional não terem contemplado estas temáticas.

Quanto à disponibilidade e alinhamento de pessoal e à tecnologia da informação e transparência, as respectivas médias de avaliação foram de 2,26 e 3,11. As iniciativas anteriores contemplaram estas duas dimensões, mas estas parecem ter sido mais efetivas apenas em relação à tecnologia de informação e transparência, uma vez que a média da dimensão disponibilidade e alinhamento de pessoal ficou bastante reduzida.

Em nível federal, o estudo apontou que há maior fragilidade no tocante à sistemática de monitoramento e avaliação; e em relação à infraestrutura de TI. Neste sentido, há que se estruturar um programa para instalação de sistemáticas de monitoramento e avaliação nas autarquias federais; capacitar os gestores (as PNMA's parecem não ter sido eficazes neste sentido) e melhorar infraestrutura de TI (embora as PNMA's tenham alcançado determinado êxito neste aspecto, ainda existem gargalos neste particular).

Em nível estadual, é necessário promover a capacitação dos servidores e o seu alinhamento à estratégia. A média das avaliações em relação a este grupo de variáveis foi de 2,26, o que sugere que este conjunto de quesitos se encontram próximos do estágio inicial. Portanto, em que pese os esforços do PNC, estes não se mostraram eficazes neste sentido.

A exemplo do nível federal, devem ser implantadas sistemáticas de monitoramento e avaliação para acompanhar a execução da estratégia. Em relação a este grupo de variáveis, a média das avaliações ficou em 2,49, sugerindo um estágio intermediário entre o inicial e o em desenvolvimento. A média das avaliações no tocante ao alinhamento de estruturas ao planejamento estratégico ficou com média próxima às das sistemáticas de monitoramento e avaliação (2,51), indicando que um programa deve contemplar estas duas dimensões, uma vez que a relação entre os dois grupos de variáveis é muito próxima.

Em relação aos mecanismos de participação social, verifica-se uma forte participação governamental no âmbito dos conselhos federais, estaduais e municipais de meio ambiente, o que pode direcionar as discussões e deliberações rumo aos interesses governamentais.

Além disso, outros aspectos relacionados à governança ambiental devem ser promovidos tais como o *accountability* (especialmente em relação à transparência e

responsabilização), a subsidiariedade (a política ambiental segue tendo decisões muito centralizadas) e o pertencimento (em que pese a presença de mecanismos de participação social, há pouco envolvimento e empoderamento de diversos segmentos da sociedade civil).

Tendo em vista o exposto acima, conclui-se que futuros programas de fortalecimento das instituições ambientais municipais, estaduais e federais devem focalizar em políticas de capacitação e alinhamento de recursos humanos; no aprimoramento do planejamento estratégico destas instituições; na estruturação e implantação de sistemáticas de monitoramento e avaliação destas organizações, bem como na melhoria e ampliação da infraestrutura de Tecnologia da Informação. Ademais, o aprimoramento da governança destas instituições também passa pelo fortalecimento da participação e do envolvimento da sociedade civil, pela descentralização das decisões e pelo estabelecimento de mecanismos de transparência e responsabilização dos agentes.

REFERÊNCIAS

ANTONI, G. de. O Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7) e a Globalização da Amazônia. **Ambiente & Sociedade**. v.13, nº 2: 299-313, jul-dez. 2010.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES ESTADUAIS DE MEIO AMBIENTE – ABEMA. Relatório da Gestão da Abema. 2011-2013. Brasília, ABEMA, 2013. 80 p.

BATEMAN, T.; SNELL, S. **Administração: construindo vantagem competitiva**. São Paulo: Atlas, 1998.

BRASIL, Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm> Acesso: 10/07/2014.

BURSZTYN, M. **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

BURSZTYN, M.; BURSZTYN, M. A. Fundamentos de Política e Gestão Ambiental: Caminhos para a sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

BURSZTYN, M.; FONSECA, I. F. da.; MOURA, A. M. M. de. Conhecimentos técnicos, Políticas Públicas e participação: O caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 183-198, jun. 2012.

BURSZTYN, M.; FONSECA, I. F. da. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 24, n. 1, p. 17-46, jan./abr. 2009.

CÂMARA, L. M. **Análise das Relações Intergovernamentais no Contexto do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA**: um estudo dos condicionantes do relacionamento entre as instâncias estadual e municipal de governo. São Paulo, EAESP/FGV, 1998. 163p.

CÂMARA, J. B. D. Governança Ambiental no Brasil: Ecos do Passado. **Revista de Sociologia e Política**. v.21, nº 46: 125-146, junho, 2013.

GENTIL, Valéria. **O Esverdeamento da Economia e os Tributos Verdes**: um duro caminho rumo à sustentabilidade da gestão dos resíduos sólidos urbanos. Tese de Doutorado apresentada ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília – CDS/UnB. Brasília/UnB, 2013.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GRINDLE, Merilee S. Human resources, organizations and institutions. In: Getting Good Government: Capacity building in the public sectors of developing countries. Harvard University Press. August 1997.

IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Estaduais 2013. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2014. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Estados/2013/estadic2013.pdf. Acesso em 14 de julho de 2013.

IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2013. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2014. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2013/munic2013.pdf. Acesso em 14 de julho de 2013.

JACOBI, P. R. Espaços Públicos e Práticas Participativas na Gestão do Meio Ambiente no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 137-154, jan./dez. 2003.

JACOBI, P. R. Governança institucional de problemas ambientais. **Política e Sociedade**, Florianópolis, n. 7, p. 119-137; out. 2005.

KAPLAN, R. S.; NORTON. D. P. **A Execução Premium**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. 323p.

LEME, T. N. Os municípios e a Política Nacional do Meio Ambiente. **Planejamento e Políticas Públicas**. nº 35. Jul/dez. 2010.

LIMA, G. F. C. A institucionalização das políticas e da gestão ambiental no Brasil: avanços, obstáculos e contradições. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 23, p. 121-132, jan./jun. 2011.

MARTINS, H. F. Um composto de governança pública. **Revista Governança Social IGS**. 4(10), maio-julho, 2011.

MMA/PNMA II. **Avaliação da Primeira Fase do Programa Nacional do Meio Ambiente II**, 2000 a 2004.

MMA/PNUD/PNMA. **Avaliação Final do Programa Nacional do Meio Ambiente – PNMA**.

SANO, H. **Articulação horizontal no federalismo brasileiro**: os Conselhos de Secretários Estaduais Tese de doutorado, 2008.

SANO, H. The Brazilian National Environmental Policy: The challenge of plural environmental governance, 2011.

SIQUEIRA, T. A. **Contribuição do PNMA I, PNMA II e do PPG7 para o Fortalecimento das Instituições Ambientais no Brasil**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília – CDS/UnB. Brasília/UnB, 2006.

WRIGHT, P. L.; KROLL, M. J.; PARNELL, J. A. **Administração estratégica: conceitos**. São Paulo: Atlas, 2011.

ZÉMOR, P. **La Communication Publique**. PUF, Col. Que sais-je? Paris, 1995.

APÊNDICES

Apêndice A – Questionário Aplicado aos Gestores Ambientais

Pontue cada item de acordo com o seu nível de concordância:

1. Inexistente – Se não houver iniciativa neste quesito.
2. Iniciado – Se o quesito houver sido proposto formalmente ou estiver em fase inicial de implementação.
3. Em desenvolvimento – Se o requisito estiver em fase de desenvolvimento, ou seja, nem todos os elementos estão em operação ou padece de problemas ou debilidades que impedem seu bom desempenho.
4. Implementado – Se o requisito houver sido implementado, ou seja, todos os seus elementos operam em plena capacidade, mas seu desempenho ainda pode melhorar.
5. Consolidado – Se o quesito estiver implementado de forma satisfatória, com desempenho satisfatório e com sustentabilidade assegurada.

As perguntas são todas relativas ao Sistema Estadual de Meio Ambiente.

Questões	Pontuação				
	1	2	3	4	5
Q.2. Identificam-se as forças e fraquezas, assim como as oportunidades e ameaças à organização (análise SWOT) como forma de compreender os ambientes internos e externos da organização.					
Q.3. Existe elaboração de cenários, ambientes futuros, dos quais situações podem emergir e implicar em redirecionamentos estratégicos.					
Q.4. Realiza-se a gestão de <i>stakeholders</i> (partes interessadas), que compreende um conjunto de atividades que busca identificar, qualificar, avaliar e melhorar o relacionamento com as diversas partes interessadas.					
Q.5. A organização possui uma definição clara de sua missão, demonstrando o propósito, informando o que ela é o que ela não é.					
Q.6. Há um conjunto de indicadores e metas de eficiência (relação entre os produtos/serviços gerados com os insumos empregados), eficácia (quantidade e qualidade de produtos/serviços entregues ao usuário) e efetividade (impactos gerados pelos produtos/serviços, processos ou projetos) que buscam mensurar os elementos programáticos da estratégia (objetivos, projetos etc.)					
Q.7. Há um conjunto de iniciativas estratégicas definidas para proporcionar o alcance das metas fixadas.					

Q.8.As iniciativas estratégicas são detalhadas em ações com prazos, responsáveis e marcos críticos.					
Q.9.Para cada elemento programático da agenda estratégica existe o alinhamento das diversas unidades que as implementam, estabelecendo-se meios de atuação integrada entre as equipes/áreas.					
Q.10. Existe o estabelecimento de pactuação dos resultados entre a liderança da organização com os responsáveis pelo alcance de cada elemento da estratégia.					
Q.11. Os resultados e esforços (contribuições) objetos da pactuação externa (com outros órgãos) estão claramente definidos por meio de indicadores objetivos e respectivas metas desdobradas.					
Q.12. Existem incentivos meritórios (reconhecimento ou censura e financeiro (ônus, bônus e remuneração variável) para o alcance das metas com parceiros fora da Secretaria.					
Q.13. Existe uma definição clara de papéis entre os órgãos ambientais que atuam no Estado.					
Q.14. Há uma identificação, diagnóstico e priorização dos processos de trabalho baseado no impacto destes para execução da agenda estratégica.					
Q.15. Há diagnósticos periódicos da estrutura organizacional, buscando-se avaliar o desenho institucional, o grau de flexibilidade requerido e a incidência de disfunções.					
Q.16. As unidades de suporte (administrativo, técnico e corporativo) estão alinhadas às demandas das unidades finalísticas e, sobretudo, pautadas pela agenda estratégica.					
Q.17. A quantidade e capacitação dos servidores disponíveis atende bem aos propósitos e demandas da secretaria.					
Q.18. O desempenho das pessoas e equipes é gerenciado de forma a estimular a obtenção de metas e o desenvolvimento profissional – sistema de remuneração e de incentivos estimulam o alcance das metas, o aprendizado e a cultura da excelência.					
Q.19. Existe alinhamento do perfil de competência das pessoas – identificando os conhecimentos, as habilidades e as atitudes requeridas para a execução e geração de resultados a partir dos processos e da agenda estratégica.					
Q.20. Existe uma estrutura interna (unidade) responsável por monitorar e avaliar o cumprimento dos esforços (iniciativas e ações) e dos resultados (objetivos e metas) que integra os escritórios da estratégia, projetos, processos e contratos.					
Q.21. Há uma definição clara do processo de monitoramento e avaliação a partir do estabelecimento da forma e do cronograma como os dados serão obtidos, tratados e, principalmente, disponibilizados.					
Q.22. As avaliações são utilizadas para a tomada de decisão e são empregadas na reformulação dos programas estratégicos.					
Q.23. As informações de monitoramento e avaliação dos objetivos e metas estão à disposição dos cidadãos na internet e em outros meios, assim como os relatórios de avaliação.					
Q.24. Há boa estrutura de Tecnologia da Informação e atende satisfatoriamente as necessidades dos órgãos.					
Q.25. Os serviços da Secretaria estão disponíveis pela internet.					
Q.26.O cidadão pode acompanhar pela internet a tramitação dos requerimentos que faz junto ao SEMA.					
Q.27. Há ampla participação da sociedade no processo decisório de instrumentos da política ambiental como: zoneamento ambiental, avaliação de impacto ambiental e o licenciamento ambiental.					
Q.28. O SEMA coleta informações sobre a opinião e satisfação dos usuários referentes aos serviços que oferece.					

Q.29. As informações dos Estudos de Impacto Ambiental e relatórios (EIA-RIMA) são disponibilizados no site.					
Q.30. O Site é amigável para o cidadão.					

Apêndice B – Lista de Entrevistados

Instituição	Função	Local e Data
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio	Dirigente do ICMBio	Brasília, maio de 2014.
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA	Dirigente do IBAMA	Brasília, maio de 2014.